



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 1 (59) 2020

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

8. **Старцун Виктор Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, ученый секретарь Института государства и права РАН

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

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

11. **Холиков Иван Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

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

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

Издание включено в систему
Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 26 апреля 2019 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук** по группе научных специальностей 20.00.00 — Военные науки (№ 699 Перечня с 7 мая 2019 г.)

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

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

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений	6
Правовое обеспечение национальной безопасности	
1. Батюкова В. Е. К вопросу о соотношении понятий терроризма и экстремизма	9
2. Кононов С. А. Актуальные вопросы участия граждан в защите государственной границы в составе добровольных народных дружин и добровольных казачьих дружин	16
3. Олейник Е. П. Институционные основы становления законодательных основ противодействия терроризму войсками национальной гвардии Российской Федерации	23
4. Панферова И. А. К вопросу об определении правового статуса государственной границы Российской Федерации	32
Военные аспекты административного права	
5. Землин А. И., Рощин С. Р. Актуальные вопросы правового положения юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации	37
6. Минтягов С. А. Изменения в законодательстве о военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации	45
7. Третьякова Н. А. Компетенция нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации	50
8. Шеншин В. М. Концепция административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии: точка зрения	56
Социальные гарантии военнослужащих, их семей, лиц гражданского персонала	
9. Зайков Д. Е. Дифференциация оплаты труда работников воинских частей и организаций федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба	62
10. Иванов В. Ю. К вопросу об осуществлении предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности военнослужащими, осуществляющими сдачу внаем жилого помещения, приобретенного в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих	69
11. Калашникова А. Н. Эскроу военнослужащим	74
12. Фомин А. В. Некоторые проблемы в назначении выплат и пособий членам семей погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации	80

Воинская обязанность и военная служба

13. Калашников В. В. Проблемы правового регулирования деятельности работников военно-учебного центра	89
14. Корякин В. М. Возмещение военнослужащими средств федерального бюджета, затраченных на их военную и специальную подготовку: проблемные вопросы при увольнении в связи совершением коррупционных правонарушений	97
15. Лагашкина Ю. В. Совершенствование законодательства об альтернативной гражданской службе	102
16. Фаттахова К. А. К вопросу о действии отсрочки от призыва на военную службу в период последиplomных каникул	106

Правовые аспекты обучения и воспитания военнослужащих

17. Корчагин В. В. Психологическая профилактика суицидального риска в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовой аспект	117
18. Корчагин В. В., Макаренков А. А. Правовое регулирование информационно-психологического воздействия на военнослужащих с целью снижения их суицидального риска	122
19. Макаренков А. А. Правовые проблемы информационно-психологического воздействия на военнослужащих.....	127
20. Щербак С. И., Володин В. Р. Правовая культура военнослужащих и основные тенденции ее развития	132

Правоохранительная, судебная, прокурорская деятельность

21. Азовцев А. А. Процессуальные проблемы дисциплинарного производства в Вооруженных Силах Российской Федерации	140
22. Глушаченко С. Б. Воинский дисциплинарный проступок: историко-правовой анализ	157
23. Кириченко Н. С. Материальная ответственность военнослужащих: ее цели и функции	161
24. Лиховидов К. С. Характеристика основных правовых позиций в отношении государственных служащих (военнослужащих), содержащихся в постановлениях Европейского Суда по правам человека	165
25. Логинов А. В. Военный суд Республики Абхазия: становление, развитие и проблемы функционирования.....	177
26. Маликов С. В., Махьянова Р. М. Факторы, влияющие на выработку тактики надзорной деятельности военного прокурора	183

Уголовное право, уголовный процесс, оперативно-розыскная деятельность

27. Абдулмеджидова Д. Х., Суденко В. Е. Этические нарушения при возбуждении уголовного дела	190
---	------------

28. Григорьев В. Н.	
О некоторых особенностях производства осмотра места происшествия по делам о добровольной сдаче в плен военнослужащих	196
29. Ермолович Я. Н.	
Актуальные вопросы квалификации оскорбления военнослужащего (ст. 336 УК РФ)	202
30. Никитин А. Н., Амонулов Ш. П.	
Коррупционная преступность при выполнении государственного оборонного заказа в интересах Министерства обороны Российской Федерации (постановка проблемы)	208
31. Петров И. В., Макаров Е. А.	
Оперативно-разыскное мероприятие получение компьютерной информации как способ противодействия экстремизму и терроризму в киберпространстве (правовой анализ)	213
Военные проблемы международного права	
32. Зыков М. С.	
Анализ системы и полномочий военных судов Соединенных Штатов Америки. Сравнение с моделью Российской Федерации	220
33. Королькова Е. Е.	
О гарантиях соблюдения прав сотрудников частных военных и охранных компаний, принимающих участие в вооруженных конфликтах: сравнительно-правовой анализ	225
34. Овчаров А. В.	
Криминологические аспекты деятельности Международного Комитета Красного Креста	236
35. Рыльская М. А.	
Кибервойна: новый взгляд на проблему семантической и правовой идентификации ...	243
36. Григорьев А. Г., Туганов Ю. Н.	
Предмет законных интересов государства в пограничной сфере	251
37. Чернявский А. Г.	
Возникновение и эволюция международного права: мультикультурализм, партикуляризм, универсализм — классификация и терминология	257

Указатель сокращений

абз. — абзац

АО — акционерное общество

БПЛА — беспилотный летательный аппарат

в. — век

ВАИ — военная автомобильная инспекция

ВВК — Военно-врачебная комиссия

ВВЭ — военно-врачебная экспертиза

ВКС — Воздушно-космические силы

ВМФ — Военно-Морской Флот

ВЧК — Всероссийская чрезвычайная комиссия

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГОЗ — государственный оборонный заказ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

гл. — глава

ГУСП — Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

дис. — диссертация

ДПО — дополнительное профессиональное образование

ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации

ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КНР — Китайская Народная Республика

КНДР — Корейская Народно-Демократическая Республика

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МГП — международное гуманитарное право

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минкомсвязи России — Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Минрегион России — Министерство регионального развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МККК — Международный Комитет Красного Креста

млн. — миллион

млрд. — миллиард

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

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

НИИ — научно-исследовательский институт.

НИС — накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих

ОМОН — отряд милиции особого назначения

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

ОРД — оперативно-розыскная деятельность

ОРМ — оперативно-розыскные мероприятия

п. — пункт

подп. — подпункт

РАН — Российская академия наук

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Роскомнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СМИ — средства массовой информации

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

СПбГУ — Санкт-Петербургский государственный университет

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

ТНК — транснациональная корпорация

тыс. — тысяча

УВП ВС РФ — Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

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

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФГКУ — федеральное государственное казенное учреждение

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

ФРГ — Федеративная Республика Германия

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ЦАМО РФ — Центральный архив Министерства обороны Российской Федерации

ч. — часть

ЧВОК — частная военная и охранная компания

Правовое обеспечение национальной безопасности

К вопросу о соотношении понятий терроризма и экстремизма

© Батюкова В. Е.

кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора уголовного права, криминологии и уголовного процесса Института государства и права РАН.

Аннотация. В статье автор рассматривает соотношений понятий экстремизма и терроризма. Определяет основные признаки этих составов преступлений, которые являются обязательными и входят в предмет доказывания по конкретным уголовным делам. Анализируются примеры судебно-следственной практики.

Ключевые слова: экстремизм, терроризм, мотив преступления, цель преступления, конвенция, противодействие терроризму, противодействие экстремизму.

В настоящее время в Российской Федерации особое внимание уделяется противодействию экстремистской и террористической деятельности, как явлениям, направленным на массовую дестабилизацию общества и государства, подрыв политико-идеологических основ¹. Вместе с тем, с точки зрения уголовно-правовой квалификации, они имеют ряд отличий.

Экстремизм и терроризм претерпели обширную историю становления, постепенно приобретая новые формы и масштабы распространения. В настоящее время выделяется множество видов и уровней террористической деятельности, чему посвящено немало научных публикаций².

¹ Дубовик О. Л. Криминологические и уголовно-правовые предпосылки борьбы с экологическим терроризмом и экологическим экстремизмом в России // *Lex russica*. 2018. № 9. С. 75—90.

² См. подробнее: Борисов С. В., Харитонов С. С. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь // *Право.by*. 2019. № 4 (60). С. 106—110; Корякин В. М., Харитонов В. С. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2019. № 4 (261). С. 95—101; Харитонов С.С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2019. № 9 (266). С. 59—67, и др.

Исходя из его наиболее общего определения, под терроризмом понимается насильственное воздействие радикальных политических групп, а также приверженцев их взглядов, на население, органы власти с целью реализации провозглашенных ими целей. Терроризм является одной из ключевых проблем глобального общества, а потому борьба с ним имеет международное значение. Но, несмотря на большую роль и влияние принципов международного права на определение сущности терроризма, содержащихся в различных конвенциях, направленных на противодействие международному терроризму («Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов», «Международная конвенция о борьбе с захватом заложников», «Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом» и т.д.), конкретные составы преступлений террористической направленности определяются, в том числе, и законодательством различных стран³. Так, в связи с абстрактностью и отсутствием как такового правового закрепления самого определения терроризма, к нему могут быть приравнены различные деяния, в зависимости от законодательства того или иного государства.

³ Долгова А. И. Система правового регулирования борьбы с терроризмом // *Военное право*. 2018. № 4 (50). С. 16—24.

В отношении юридической сущности экстремизма на сегодняшний день также отсутствует единство мнений¹. Традиционно экстремизмом признается приверженность крайним взглядам, методам действий. В соответствии с нормами международного права, а именно Шанхайской конвенцией, в которой дается понятие экстремизма, данное явление следует рассматривать как «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них»² (п. 3 ст. 1). Вместе с тем, данная дефиниция также не содержит указания на конкретный характер деяний, представляющий собой экстремистскую деятельность, лишь определяя их целевое значение.

Таким образом, во многом конкретное содержание и сущность экстремизма и терроризма определяются, прежде всего, национальными нормативными правовыми актами.

Так, в соответствии с нормами действующего российского законодательства, а именно Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», терроризмом признается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий. А согласно ст. 205 УК РФ террористический акт как преступное деяние, представляет собой совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, при-

чинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угрозу совершения указанных действий в целях воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями. Наравне с террористическим актом, уголовно наказуемой деятельностью, приравняемой к терроризму, являются: содействие террористической деятельности (ст. 205.1 УК РФ), публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, а также публичное оправдание и пропаганда терроризма (205.2 УК РФ), прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (ст. 205.3 УК РФ), формирование террористического общества или организации, участия в них (ст. 205.4—205.5) и составы преступлений, описанные в ст. 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ. Также существует ряд статей, отражающих положение международных актов, ратифицированных Российской Федерацией, и направленных на противодействие терроризму (например, ст. 206 УК РФ «Захват заложника» и др.)

В ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» приводится перечень деяний, приравняемых к экстремизму. Так, экстремизмом на территории Российской Федерации признаются: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, а также нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, совершение преступлений по этим мотивам, а также по мотиву вражды к какой-либо социальной группе; массовое распространение экстремистских материалов, их изготовление или хранение с целью массового

¹ Козлов А. В. Актуальные вопросы противодействия современному экстремизму и терроризму в сфере региональной безопасности // Военное право. 2019. № 6 (58). С. 26—37.

² Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

распространения; публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением; воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенных с насилием либо угрозами его применения; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, схожих до степени смешения с ними символов, а также атрибутики и символики экстремистских организаций; организация, подготовка и финансирование и иное содействие в осуществлении указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению. В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. указывается: «Экстремизм является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества, что связано в первую очередь с многообразием его проявлений, неоднородным составом экстремистских организаций, которые угрожают национальной безопасности Российской Федерации»¹.

Преступлениями экстремистской направленности являются составы преступлений, предусмотренные п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «е» ч. 2 ст. 112, п. «б» ч. 2 ст. 115, ст. 116 (за исключением нанесения побоев из хулиганских побуждений), п. «з» ч. 2 ст. 117, ч. 2 ст. 119, ст. 136, ст. 148, ст. 149, 205-205.5, 277-280.1, ст. 282-282.3, ст. 360, ст. 361 УК РФ. Кроме того, согласно положениям данной статьи, экстремистской деятельно-

стью в Российской Федерации в том числе являются действия, направленные на публичное оправдание терроризма, а также «иная террористическая деятельность», что свидетельствует о соотношении понятий «терроризм» и «экстремизм» как частное и целое по отношению друг к другу. Иными словами, исходя из законодательных определений, терроризм выступает как одна из форм проявления экстремизма. Основаниями разграничения этих понятий также является объект преступления. Так, например, родовым объектом большинства преступлений, отнесенных законодателем к экстремизму, выступают общественные отношения, направленные на охрану государственной власти, в то время как для состава преступлений, квалифицируемых как террористическая деятельность, основным объектом являются преимущественно общественные отношения, направленные на охрану общественной безопасности и общественного порядка. Многие ученые-правоведы считают подобное разграничение одним из препятствий в отношении квалификации преступления, так как в современном мире круг общественных отношений, на которые посягает терроризм, существенно шире общественной безопасности и общественного порядка, потому как включает в себя и конституционные основы, и государственную власть, и иные категории общественных отношений, в силу особого характера угрозы, охватывающего многие сферы жизни общества и государства в глобальном масштабе². Кроме того, ключевое значение в вопросе разграничения понятий «экстремизм» и «терроризм» имеет содержание субъективной стороны преступления. Верховный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 28 июня 2011 г. указывает на то, что к основным мотивам совершения преступлений экстремистской направленности относятся идеологическая, политическая, национальная и религиозная ненависть, а также мотив вражды, либо ненависти к ка-

¹ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753).

² Оганесян С. С., Лобачева Л. П. О психологических особенностях экстремистов и террористов: общее и специфическое // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2018. № 6. С. 19—23.

кой-либо социальной группе¹. В отношении преступлений, относящихся к терроризму, основной квалифицирующей чертой Верховный Суд в Постановлении Пленума от 9 февраля 2012 г. называет направленность цели преступления на дестабилизацию деятельности международных организаций, органов власти, а также воздействие на принятие ими решений. Наличие перечисленных целей является обязательным признаком террористического акта. Также особое значение на определение преступного умысла, направленного на дестабилизацию органов власти и международных организаций, имеют факультативные признаки субъективной стороны, а именно: время, место, способ, обстановка преступления, орудия, используемые для совершения преступления, а также признаки, характеризующие объективную сторону — характер и размер предполагаемых или наступивших последствий, предшествующее преступлению поведение виновного. Таким образом, формой преступного умысла, как для осуществления преступлений, приравняемых к экстремизму, так и для состава преступлений террористической направленности является прямой умысел, связанный с целью унижения человеческого достоинства, равно как и достоинства какой-либо группы по перечисленным в ст. 282.1 УК РФ основаниям, а также в целях разжигания в обществе вражды и ненависти.

Особую правовую дискуссию на сегодняшний день обретает вопрос о влиянии хулиганских побуждений на формирование экстремистского умысла. Так, в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 года «под уголовно наказуемыми деяниями, совершенными из хулиганских побуждений, следует понимать умышленные действия, направленные против личности человека или его имущества, которые совершены без какого-либо повода или с использованием незначительного

повода»². Тем самым, преступление, совершенное из хулиганских побуждений, является безмотивным и бесцельным. Однако, в соответствии с примечанием к ст. 282.1 УК РФ, основополагающей чертой экстремизма является наличие конкретных мотивов, включающих в себя религиозную, национальную, идеологическую и иные виды нетерпимости, наличие ненависти и вражды к определенным социальным группам. Также в соответствии с Постановлением Пленума Верховного суда от 28 июня 2011 г., в отношении преступлений, совершаемых против жизни и здоровья по мотивам, указанным в ст. 282.1 УК РФ, полностью исключается одновременная квалификация по иным основаниям, содержащимся в этой статье, предусматривающим иной мотив, в том числе и хулиганские побуждения. Так, на формирование умысла на совершение преступления экстремистской направленности влияют лишь мотивы, содержащиеся в ст. 282.1 УК РФ и никакие иные. Аналогично характерно отсутствие влияния хулиганских побуждений на преступления, связанные с терроризмом, так как основанием для их квалификации является обязательное наличие цели, направленной на дестабилизацию органов власти и международных организаций.

Таким образом, при квалификации экстремизма определяющее значение будут иметь мотивы преступления, а при квалификации экстремистской деятельности как терроризма — цели этого преступления, а также его последствия (как потенциальные, так и наступившие)³.

Рассмотрим их соотношение на примерах судебной практики.

Так, решением Нижневартовского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа в апреле 2014 г. был выне-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений».

³ Авдеев В. А., Авдеева О. А. Преступность террористического характера и экстремистской направленности в Российской Федерации: состояние и тенденции правового регулирования // Российский судья. 2018. № 8. С. 18—23.

сен обвинительный приговор в отношении Габбасова М. Н., являвшегося членом экстремистской организации, запрещенной на территории Российской Федерации «Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль Ислами»). Согласно фабуле дела, Габбасов М. Н. способствовал собранию не менее 38 прихожан мечети «Махалля 2», расположенной по адресу: г. Нижневартовск, в ходе которого членами экстремистской организации было произведено публичное сожжение американского флага, а также высказывания, содержащие «негативные оценки и оскорбительные характеристики людей по признаку национальной принадлежности, побуждающие к насильственным действиям против представителей групп, выделенных по признаку отношения к религии и к нации, а именно — к действиям, направленным против американцев, евреев, христиан»¹. Также Габбасов М. Н. способствовал организации и принимал активное участие в мероприятии международной террористической организации «Хизб ут-Тахрир» в Доме Культуры «Октябрь». Для проведения данного мероприятия Габбасов М. Н. в том числе приискал визитки и флаг упомянутой организации. Помимо этого, Габбасов М. Н. неоднократно размещал на своей странице «Вконтакте» записи пропагандистского содержания, а именно: видео-файл под названием «Пощечина тем, кто призывает мусульман обратиться в ООН», в котором изображена символика международной террористической организации «Хизб ут-Тахрир» и высказывания, обосновывающие необходимость геноцида, массовых беспорядков, вражды, а также применения насилия в отношении представителей иных религий. Так, реализуя свой преступный умысел, направленный на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по их национальности, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе,

совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», а также участие в деятельности экстремистского сообщества, Габбасов М. Н. руководствовался мотивами религиозной, а также национальной ненависти и вражды, так как он придерживался взглядов и ценностей, культивируемых террористической организацией «Хизб ут-Тахрир», что подтверждается вещественными доказательствами, мнениями экспертов и показаниями свидетелей. Таким образом, суд квалифицировал действия Габбасова М. Н. как преступные в соответствии с ч. 1 ст. 282 (с применением ч. 3 ст. 30), а также ч. 2 ст. 282.2 УК РФ.

Особенности квалификации преступлений террористической направленности иллюстрирует дело Торубарова И. В., которое рассматривал Курский областной суд. В деле приводятся следующие обстоятельства совершения преступления.

Торубаров И. В. осуществлял действия, направленные на совершение террористического акта путем направления самолетов АН-2 на одном из объектов с массовым пребыванием людей, таком, как здания администрации, отдела полиции, рынка, автовокзала, а именно: приискивал людей, способных осуществить функции пилотов-«смертников», изучал принцип работы самолетов класса АН-2, а также возможности по реализации захвата таких самолетов. С этой целью Торубаров И. В. проник на аэродром, заснял на свой мобильный телефон расположение и состояние аэродрома, а также находящиеся на нем самолеты АН-2. Также Торубаров пытался склонить к совершению террористической деятельности других лиц. Кроме того, он заранее записал обращение к органам власти Российской Федерации — «Манифест» с требованиями, которое он планировал опубликовать в средствах массовой информации непосредственно после совершения террористического акта. Целью своего преступного умысла Торубаров И. В. назвал «воздействие на принятие решения органами власти о прекращении действий, направленных на пресечение де-

¹ Приговор по уголовному делу № 1-314/2014 (1-1475/2013) по ч 3 ст. 30, ч. 1 ст. 282, ч. 2 ст. 282.2 Нижневартовского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа. — URL: <https://bsr.sudrf.ru> [дата обращения — 28.11.2019]

тельности лиц, осуществляющих террористическую деятельность на территории Российской Федерации и входящих в незаконные вооруженные формирования, действующие на территории Северного Кавказа Российской Федерации, а также изменение судебной системы Российской Федерации путем введения суда «шариата» на части территории Российской Федерации», что подробно описал в своем видеообращении. Однако, реализовать свой преступный умысел Торубарову И. В. не удалось. Таким образом, цели Торубарова напрямую коррелировались с террористической деятельностью, так как были направлены на воздействие на органы государственной власти Российской Федерации с целью принятия ими определенного решения, а также могли понести за собой последствия, влекущие разрушения и гибель людей. Таким образом, он был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 205 УК РФ, ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 205.1 УК РФ.

Исходя из вышеперечисленного, основной сложностью в квалификации преступлений, связанных с экстремизмом и терроризмом, является определение субъективной стороны. Так, в случае квалификации экстремизма эти затруднения вызваны обязательным условием наличия экстремистских мотивов, описанных в ст. 282.1 УК РФ. Данное препятствие складывается в силу нескольких факторов. Во-первых, сами мотивы (политическая, религиозная, национальная, расовая ненависть и т.д.) возможно трактовать весьма широко в силу размытости и неопределенности формулировок, а потому, на практике это зачастую приводит к ситуации, когда практически любое деяние можно квалифицировать, как экстремизм. Так, основанием к привлечению по ст. 282 УК РФ может стать любое действие или бездействие, которое так или иначе касается вопросов политического, религиозного или иного толка, которое можно причислить к экстремистским мотивам, поэтому большое значение имеет обязательность их доказывания, что также отражено в Постановлении Пленума Верховного суда Рос-

сийской Федерации от 28 июня 2011 г. Второе основание напрямую связано с причинами, перечисленными в первом — в необходимости установления прямой направленности умысла на совершение данного преступления. Говоря о преступлениях террористической направленности, помимо обязательного наличия прямого умысла основополагающим основанием квалификации будет цель совершения преступления, а именно — дестабилизация органов власти и международных организаций, а также оказание на них воздействия, направленного на принятие ими решений в зависимости от воли и устремлений преступника или преступной организации, сообщества. Также важное значение имеет установление характера последствий, как предполагаемых, так и уже наступивших. Без сочетания этих признаков преступное деяние не может быть квалифицировано, как терроризм.

Таким образом, экстремизм и терроризм являются противоправными, наказуемыми, общественно опасными и виновными деяниями, за которые в Российской Федерации предусматривается в том числе и уголовная ответственность, которая устанавливается УК РФ. Экстремизм является более широким понятием, чем терроризм. Терроризм является одной из форм проявления экстремизма¹. Основанием для их разграничения служит квалификация состава, в частности, субъективная сторона, включающая в себя цели, мотивы, а также направленность умысла. В том числе немалое значение в вопросах квалификации преступлений террористической направленности имеет характер последствий, что отражает также значение объективной стороны преступления.

Библиография

1. Авдеев, В. А. Преступность террористического характера и экстремистской направленности в Российской Федерации: состояние и тенденции правового регулирования /

¹ Макаров А. В., Чумаченко М. В. Терроризм и экстремизм: современное понимание и актуальные проблемы // Юридический мир. 2016. № 2. С. 49—53.

В. А. Авдеев, О. А. Авдеева // Российский судья. — 2018. — № 8. — С. 18—23.

2. Борисов, С. В. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь / С. В. Борисов, С. С. Харитонов // Право.by. — 2019. — № 4 (60). — С. 106—110.

3. Долгова, А. И. Система правового регулирования борьбы с терроризмом / А. И. Долгова // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 16—24.

4. Дубовик, О. Л. Криминологические и уголовно-правовые предпосылки борьбы с экологическим терроризмом и экологическим экстремизмом в России / О. Л. Дубовик // Lex russica. — 2018. — № 9. — С. 75—90.

5. Козлов, А. В. Актуальные вопросы противодействия современному экстремизму и терроризму в сфере региональной безопасности / А. В. Козлов // Военное право. — 2019. — № 6 (58). — С. 26—37.

6. Корякин, В. М. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 4 (261). — С. 95—101.

7. Макаров, А. В. Терроризм и экстремизм: современное понимание и актуальные проблемы / А. В. Макаров, М. В. Чумаченко // Юридический мир. — 2016. — № 2. — С. 49—53.

8. Оганесян, С. С. О психологических особенностях экстремистов и террористов: общее и специфическое / С. С. Оганесян, Л. П. Лобачева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2018. — № 6. — С. 19—23.

9. Харитонов, С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9 (266). — С. 59—67.

On the correlation of the concepts of terrorism and extremism

© **Batyukova V. E.**,

Candidate of Law, Associate Professor, Senior Researcher sectors of criminal law, criminology and criminal proceedings Institute of State and Law RAS

Resume: In the article, the author considers the correlation of the concepts of extremism and terrorism. Defines the main features of these corpus delicti, which are mandatory and included in the subject of evidence in specific criminal cases. The examples of judicial investigative practice are analyzed.

Keywords: extremism, terrorism, motive of crime, purpose of a crime, convention, countering terrorism, countering extremism.

Актуальные вопросы участия граждан в защите государственной границы в составе добровольных народных дружин и добровольных казачьих дружин

© Кононов С. А.,

юрист Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. Статья посвящена анализу законодательства в части, касающейся участия граждан в защите государственной границы в составе добровольных народных дружин и добровольных казачьих дружин. Автор последовательно раскрывает формы участия граждан в защите государственной границы, указывает на ряд проблем, возникающих на практике при реализации полномочий членами добровольных народных дружин и добровольных казачьих дружин, а также в нормативной регламентации отдельных аспектов привлечения граждан к защите государственной границы.

Ключевые слова: государственная граница, защита государственной границы, формы участия граждан в защите государственной границы, добровольная народная дружина, казачьи общества, применение мер административного принуждения, социально-правовой статус членов добровольных народных дружин и добровольных казачьих дружин.

Конституция Российской Федерации, провозглашая Россию правовым демократическим государством, закрепила возможность участия граждан в управлении делами государства. Реализация гражданами конституционно гарантированной возможности участия в управлении государственными делами имеет большой потенциал для развития гражданского общества, обеспечения стабильности основ конституционного строя, повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления.

Участие в управлении делами государства обеспечивает включенность граждан в процесс институционализации органов государственной власти и местного самоуправления, вовлекает в управленческую, нормотворческую и судебную деятельность¹.

Современные политико-правовые документы, определяющие вектор развития государства, а также демократических институтов, признают исключительную роль гражданского общества в вопросах народного представительства. Так, например, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. отмечается: «... нужно доверять все большее число со-

циальных и политических функций непосредственно гражданам. ... По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования ... демократических институтов». Эта идея прослеживается и в Послании в 2010 г., доминирующей темой которого стала модернизация всех сфер государственной деятельности и общественной жизни современной России.

В Основах пограничной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174, отмечается низкая мотивация участия граждан в охране государственной границы.

Таким образом, с учетом сложившихся реалий современного развития государства и возросших угроз на государственной границе, институт участия граждан в защите государственной границы требует серьезного научного осмысления и дальнейшего нормативного развития.

Следует заметить, что на основании положений Конституции Российской Федерации и Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» принято постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 339 (далее — Постановление № 339) «О поряд-

¹ Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 3.

ке привлечения граждан к защите государственной границы Российской Федерации», которое определяет порядок привлечения граждан к защите государственной границы. Постановлением отмечается исключительно добровольный характер участия граждан в составе добровольных народных дружин (далее — ДНД).

Члены ДНД привлекаются совместно с подразделениями пограничных органов для выполнения следующих задач:

— обеспечение контроля за соблюдением режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу;

— участие в розыске лиц, пытающихся совершить или совершивших незаконное пересечение государственной границы;

— разъяснение гражданам правил режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

В обязанности дружинников входит:

— добросовестно выполнять распоряжения и указания командира народной дружины, а также представителей пограничных органов в интересах защиты государственной границы Российской Федерации;

— при объявлении сбора народной дружины прибывать к месту сбора в установленном организационным собранием порядке;

— своевременно сообщать командиру народной дружины, представителям пограничных органов или в органы местного самоуправления ставшие им известными факты подготавливаемых или совершенных нарушений режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

— при участии в защите государственной границы Российской Федерации иметь при себе нагрудный знак и удостоверение члена народной дружины или внештатного сотрудника

Член народной дружины при участии в защите государственной границы Российской Федерации имеют право:

— участвовать совместно с пограничными нарядами в проверке документов у граждан, а также в производстве досмотра транспортных средств и перевозимых на них грузов в пределах пограничной зоны;

— оказывать содействие пограничным нарядам в задержании лиц, подозреваемых в нарушении режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, и доставке задержанных в расположение соответствующих подразделений пограничных органов, штабы народных дружин или другие места для выяснения их личности и обстоятельств нарушения;

— принимать меры к обеспечению сохранности вещественных доказательств при пресечении пограничными нарядами правонарушений граждан с последующей передачей их в соответствующие подразделения пограничных органов;

— содействовать пограничным органам во временном ограничении или запрещении движения граждан и транспортных средств, включая маломерные суда и средства передвижения по льду, в пограничной зоне, в ограничении допуска граждан на отдельные участки местности, в обеспечении вынужденного пребывания их там и в выводе граждан с этих участков при проведении пограничных поисков и операций.

Порядок создания и организация работы ДНД определены в приказе ФСБ России от 17 ноября 2010 г. № 556 «Об утверждении Инструкции по организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации», законодательством субъектов Российской Федерации¹, а также актами органов местного самоуправления, регламентирующими

¹ См.: О привлечении граждан к защите Государственной границы Российской Федерации на территории Астраханской области: постановление Губернатора Астраханской области от 16 сентября 2008 № 478 (ред. от 26.04.2010). — режим доступа: URL: <http://www.zakon-region.ru/astrahanskaya-oblast/27421> (дата обращения: 10.10.2019.); Об участии граждан в защите государственной границы Российской Федерации на территории Псковской области : закон Псковской области от 4 июня 2009 г.

частные вопросы привлечения граждан к защите государственной границы.

Нельзя не коснуться такой организационно-правовой формы участия граждан в защите государственной границы, как казачество.

Как справедливо отмечается в Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года, начиная с 90-х годов прошлого столетия идет процесс возрождения российского казачества, и укрепления его роли как составной части гражданского общества¹. Российское казачество, продолжая лучшие исторические традиции, несет государственную и иную службу во благо России. П. 9 указанной Стратегии закрепляет, что совершенствование организации государственной и иной службы российского казачества подразумевает привлечение российского казачества к участию в охране государственной границы Российской Федерации.

В п. 2 ст. 5 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» определено, что российское казачество проходит военную службу в Вооружённых силах Российской Федерации и иных войсках, воинских (специальных) формированиях и органах в соответствии с федеральным законодательством. Для прохождения военной службы российское казачество направляется, как правило, в соединения и воинские части Вооруженных сил Российской Федерации, которым присвоены традиционные казачьи наименования, в войска национальной гвардии и в пограничные органы. Согласно подп. 3 п. 2 ст. 5 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» российское казачество в установленном порядке принимает участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, защите Государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом.

Казачье общество — форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация). Казачье общество создается в виде хуторского, станичного, городского, районного (юртового), окружного (отдельского) или войскового казачьего общества, члены которого в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Управление казачьим обществом осуществляется высшим органом управления казачьего общества, атаманом казачьего общества, а также другими органами управления казачьего общества, образуемыми в соответствии с уставом казачьего общества.

Казачье общество в соответствии с Федеральным законом «О государственной службе российского казачества» подлежит внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Казачьи общества привлекаются к защите государственной границы на основании соглашений с пограничными управлениями ФСБ России. В заключаемых договорах или соглашениях определяются условия и порядок привлечения членов казачьих обществ к содействию в осуществлении полномочий пограничных органов, порядок финансирования, сроки действия, основания и порядок их досрочного расторжения, иные условия, связанные с исполнением положений договоров (соглашений). Договор (соглашение) с казачьим обществом подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и (или) руководителем его территориального органа, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главой муниципального образования или главой местной администрации либо уполномоченным ими должностным

¹ Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (утв. Президентом Российской Федерации от 15 сентября 2012 г. № Пр-2789).

лицом и уполномоченным представителем казачьего общества¹.

Задачи в сфере защиты государственной границы, к выполнению которых привлекаются члены народных дружин из числа казаков:

— обеспечение контроля за соблюдением режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу;

— участие в розыске лиц, пытающихся совершить или совершивших незаконное пересечение государственной границы;

— разъяснение гражданам правил режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

В рамках выполнения этих задач участие казаков в защите государственной границы осуществляется различными способами:

— в составе пограничных нарядов от пограничных подразделений и элементов построения их сил и средств для ведения поиска и специальных действий, осуществляющих разведывательно-поисковые и режимно-пропускные действия, действия по охране водных и иных природных ресурсов в пограничных водах;

— в самостоятельных нарядах от общественных казачьих формирований, ДКД, казачьих поселений по контролю за соблюдением гражданами пограничного режима и режима в пунктах пропуска, природоохранного законодательства на

приграничной территории и в пограничных водах;

— в качестве наблюдателей за участками, направлениями и объектами на приграничной территории по месту жительства и производства работ с передачей информации о выявленных нарушениях или элементах оперативной обстановки в подразделение;

Также могут привлекаться в качестве агитационных работников, корреспондентов СМИ по разъяснению гражданам режимных правил в рамках приграничной территории.

Анализ полномочий ДНД и ДКД позволяет констатировать, что рассмотренные полномочия носят обеспечительный характер, т.к. члены указанных формирований осуществляют в основном содействие пограничным органам. На законодательном уровне вопрос о самостоятельном применении мер принуждения в отношении лиц, совершающих противоправные действия не решен. Об этой проблеме неоднократно заявляли в своих работах ряд авторов².

Так, например, Ю. П. Гапон справедливо отмечает, что членам ДНД, ДКД и внештатным сотрудникам пограничных органов не дано право осуществлять доставку самостоятельно. Перечисленные лица могут лишь «оказывать содействие пограничным нарядам в задержании лиц, подозреваемых в нарушении режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу, и доставке задержанных в распоряжение соответствующих подразделений пограничных органов» (п. 12 постановления Правительства Российской Федерации № 339). При этом довольно часто на практике встречаются ситуации, когда первыми выявляют (обнаруживают) административное правонарушение именно члены ДНД, ДКД и внештатные сотрудники пограничных органов.

¹ См. подробнее: Соглашение между Пограничным управлением ФСБ России по Краснодарскому краю и Кубанским войсковым казачьим обществом об оказании содействия в сфере защиты государственной границы Российской Федерации от 1 января 2016 г.: Договор между Администрацией Алтайского края, Пограничным управлением ФСБ России по Алтайскому краю и Алтайским отдельским казачьим обществом войскового казачьего общества «Сибирское казачье войско» о несении государственной и иной службы членами Алтайского отдельского казачьего общества в части участия членов казачьих обществ на добровольных началах в защите Государственной границы Российской Федерации. г. Барнаул № 150-11 / 1- 05 от 9.08.2011 г.

² См. подробнее: Тюрин В. А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 99.

Перечисленные лица также первыми способны пресечь, в случае обнаружения, совершаемое административное правонарушение в сфере защиты государственной границы Российской Федерации. В связи с этим представляется необходимым наделять членов ДНД, ДКД и внештатных сотрудников пограничных органов полномочиями по доставлению лиц, в чьих действиях усматриваются признаки состава административного правонарушения, в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение воинской части или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения, а также в штаб ДНД при своевременном извещении об этом должностных лиц пограничных органов. По нашему мнению, это приведет не только к более эффективному привлечению к ответственности нарушителей установленных режимов (государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска), но и будет способствовать предупреждению правонарушений в целом.

Мы согласны с мнением Ю. П. Гапон, в части, касающейся того, что законодательство Российской Федерации в сфере защиты и охраны государственной границы не предусматривает возможность применения членом ДНД или ДКЗ спецсредств, физической силы или оружия¹.

Ведомственные приказы не закрепляют обязанности уполномоченного Пограничного управления ФСБ России выдавать специальные средства при выходе на службу. Принимая во внимание вышесказанное, представляется возможным констатировать, что физическую силу и специальные средства дружинники вправе применять не как лица, содействующее пограничным ор-

ганам, а на общих основаниях, как гражданам Российской Федерации. В этой связи остро стоит вопрос о реализации требований дружинника и насколько эти требования подкреплены возможностью применения мер административного принуждения. Отсутствие законодательно закрепленных полномочий по применению мер административного принуждения гражданами и в то же время фактическое оказание содействия правоохранительным органам, в том числе и пограничным, вызывает крайне неоднозначную реакцию в российском обществе. Как отмечается в источнике, «... недоумение общественности по поводу участия казаков в политической жизни понятно. В правовом государстве монополией на применение насилия должны обладать соответствующие государственные органы, наделенные для этого необходимыми полномочиями. Если проводить параллель с Российской империей, то имеет место быть другая ситуация. Казачьи войска в дореволюционный период имели официальный статус вооруженного формирования»². Таким образом, отсутствие правовой базы, позволяющей легитимизировать участие казаков в защите государственной границы, оптимизировать правовой статус ДКД, не позволяют в полной мере реализовать полномочия по оказанию содействия пограничным органам, а также ставят под угрозу жизнь и здоровье самого дружинника. При решении данной проблематики весьма показательным является опыт полиции. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» допускает возможность применения мер административного принуждения членами народных дружин полиции, кроме того, законодательством предусматривается административная ответственность за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции (ст. 19.35 КоАП РФ).

В этой связи, необходимо на законодательном уровне принципиально решить во-

¹ Гапон Ю. П. О некоторых проблемах реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 21—26. См. об этом также: Туганов Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 6 (204). С. 15—21.

² Казаки: защищают государство или нарушают гражданские права и свободы // Военное обозрение. 2018. № 5.

прос о социально-правовой защите членов ДНД и ДКЗ.

Механизмы материального стимулирования, а также возможность реализации отдельных льгот для указанных категорий дружинников следует предусмотреть как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Ввиду того, что 72 региона из 85 находятся на дотационном обеспечении¹, вероятность реализации отдельных льгот будет напрямую зависеть от экономических возможностей конкретного региона, тем не менее, в отдельных субъектах такие попытки предпринимаются², что, безусловно, говорит о положительных тенденциях в рассматриваемом вопросе, которые следует трансформировать в жизнь.

Подводя итог вышесказанному, представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Несмотря на обилие нормативных правовых актов в сфере организации деятельности ДНД и ДКД, правовое регулирование в рассматриваемой сфере несовершенно с точки зрения закрепления правового статуса членов ДКД и ДНД, а именно:

— действия членов ДНД и ДКЗ носят содействующий и обеспечительный характер, т.к. законодательство не предусматривает самостоятельного принятия решения указанными лицами в отношении правонарушителей;

— отсутствие федерального закона, закрепляющего организационно-правовые формы участия граждан в защите государственной границы, права, обязанности и ответственность порождает множество проблем применения на практике административно-принудительных мер членами ДНД и ДКД, ставит под сомнение законность предъявляемых ими требований, защите жизни и здоровья дружинника в случае невыполнения требований. В этой связи

закрепление прав и обязанностей исключительно на уровне постановления Правительства Российской Федерации и ведомственного приказа является недостаточным для эффективного функционирования таких организационно-правовых форм участия граждан в защите государственной границы, как ДНД и ДКД;

— отсутствие норм, предусматривающих формы материального стимулирования затрудняют мотивацию к службе членов ДНД и ДКД. Было бы логично закрепить как на уровне федерального закона, так и на уровне законов субъектов федерации в качестве возможных мер стимулирования денежные выплаты, социальные льготы для членов дружинников и их семей.

2. В целях реализации законных требований членов ДКД и ДНД, внести дополнения в КоАП РФ в части, касающейся административной ответственности за невыполнение законных требований лиц, оказывающих содействие пограничным органам в защите государственной границы.

Библиография

1. Гапон, Ю. П. О некоторых проблемах реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля / Ю. П. Гапон // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 7. — С. 21—26.
2. Липчанская, М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. ФГБОУ «Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского» / М. А. Липчанская. — Саратов, 2012.
3. Туганов, Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6 (204). — С. 15—21.
4. Тюрин, В. А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Тюрин. — М., 2004.

¹ URL : [http : / fincan.ru / articles/](http://fincan.ru/articles/). (дата обращения: 10.10.2019 г.).

² Как кубанские казаки по льготе в МТУТУ на бюджет поступают : URL: [http : www.kuban.kp.ru](http://www.kuban.kp.ru) (дата обращения : 10.10.2019 г.); Рощепий И. Какими привилегиями пользуются казаки в современной России : URL: [https : // cyrillitsa.ru / history / 101768- kakimi – privilegiyami- polzuyutsya-kaza.html](https://cyrillitsa.ru/history/101768-kakimi-privilegiyami-polzuyutsya-kaza.html). дата обращения : 10.10.2019 г.

Legal and institutional framework of citizens' participation in ensuring border security

© Kononov S. A.,

A solicitor of law department of the Centre of Russian Law Studies «Aquitas»

Annotation. The article is devoted to researching the legislation in regard to the citizens' participation in ensuring border security as the part of voluntary people's patrol and voluntary Cossacks squads. The author reveals forms of citizens' participation, points to a number of problems, arising in law enforcement practice of enforcement of administrative coercive measures, and in legal regulation of certain aspects of involvement citizens to the protection of the state border.

Key words: the state border, forms of citizens' participation in the protection of the state border, voluntary people's patrol, Cossacks communities, enforcement of administrative coercive measures, social and legal status of member's voluntary people's patrol and voluntary Cossacks squads.

Институциональные основы становления законодательных основ противодействия терроризму войсками национальной гвардии Российской Федерации

© Олейник Е. П.,

адъюнкт кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного университета

Аннотация. Автором исследованы некоторые аспекты противодействия Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации международному терроризму, дана терминологическая характеристика данному противоправному явлению, особенностям законодательного закрепления деятельности по противодействию терроризму на современном этапе развития общества.

Ключевые слова: международный терроризм, противодействие терроризму, Росгвардия, войска национальной гвардии Российской Федерации.

На протяжении всей истории Российского государства существовали различные военно-полицейские структуры, которыми в настоящее время являются войска национальной гвардии Российской Федерации.

Исходя из исторического опыта, крайне важно выявить основные тенденции их развития, сделать правильные выводы и выработать рекомендации для войск национальной гвардии Российской Федерации в области их строительства и применения¹.

Одной из наиболее важных задач, стоящей перед войсками национальной гвардии Российской Федерации, является задача борьбы с терроризмом и экстремизмом и участия в обеспечении режима контртеррористической операции², что предопределяет актуальность изучения исторических аспектов становления и совершенствования оперативно-боевой деятельности войск по этому направлению.

Как справедливо отмечается некоторыми исследователями, терроризм сегодня превратился в полиформатный, с высочайшей степенью опасности и долговре-

менности фактор существования современного социума, оказывающий большое дестабилизирующее воздействие на многие процессы в жизнедеятельности государства и общества, ставящий под угрозу самые необходимые и значимые условия развития всего человечества и практически всех государств.

Учитывая это, в последние три десятилетия проблемы терроризма в нашей стране рассматривались исследователями различных отраслей науки: юриспруденции, психологии, истории, политологии, социологии и др.

Непосредственно в юриспруденции некоторые аспекты борьбы с терроризмом подвергались анализу с точки зрения криминалистики, криминологии, тактики оперативно-розыскной деятельности, международного права³. Однако с позиций военного права (в которых особое внимание уделялось бы вопросам нормативной правовой регламентации противодействия

¹ Золотов В. В. От внутренней стражи к войскам национальной гвардии: развитие системы управления военно-правоохранительных формирований в России // Академический вестник войск национальной гвардии. 2016. № 2. С. 8.

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

³ См., например: Землин А. И., Белов Я. Н. Правовое обеспечение применения Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации для пресечения международной террористической деятельности: национальный и международный уровни // Военное право. 2019. № 6. С. 26—37; Козлов А. В. Актуальные вопросы противодействия современному экстремизму и терроризму в сфере региональной безопасности // Военное право. 2019. № 6. С. 26—37; Потапов М. Г. Терроризм и экстремизм: проблемы понимания // Военное право. 2019. № 3. С. 34—39.

этому явлению войсками внутреннего предназначения) — таких исследований, на наш взгляд, проведено недостаточно.

Следует отметить, что угроза терроризма и на сегодняшний день не только не снижается, преступная деятельность совершается, появляются новые формы и методы реализации преступных замыслов, повышается обученность членов террористических организаций, применяются все более изощренные способы воплощения в жизнь террористических акций¹.

Особое внимание привлекает появление так называемого Исламского государства Ирака и Леванта «ИГИЛ» (запрещено в России). Как полагают современные исследователи, на сегодняшний день международный терроризм по сложившимся масштабам, а также степени интенсивности следует признать одной из наиболее значимых и трудноразрешимых проблем для всего человечества².

Как полагали авторы работы «Поэтика террора» М. Ф. Одесский и Д. М. Фельдман³, термин «террор» (лат. — страх, ужас) пришел в Россию из Франции, где он был введен в политический и юридический обиход участниками Великой французской буржуазной революции, объединившимися в 1792 г. для подготовки народного восстания и свержения «с помощью устрашения и приведения в ужас» органов госу-

дарственной власти и непосредственно главы государства — короля Людовика XVI.

Информация о событиях конца XVIII в. во Франции через различные каналы и в различной интерпретации поступала и на территорию нашего государства, где становилась предметом обсуждений в различных слоях населения. Разнообразие поступающей информации, негативные тенденции, вызванные интерпретацией этих сведений в российском обществе, стали, на наш взгляд, одними из предпосылок к появлению Отдельного корпуса внутренней стражи 27 марта 1811 г.

Сформированному органу власти в июле того же года лично императором утверждается к руководству Положение для внутренней стражи, предполагающее исполнение войсками, среди прочих, обязанности по поимке, преследованию и истреблению разбойников, и усмирению запрещенных законом скопищ. Нормы Положения применялись войсками вплоть до 1864 г., когда войска были преобразованы в Местные войска и Войска конвойной стражи, наделенные теми же полномочиями.

Следует обратить внимание, что специфика применения войск того периода времени сводилась лишь к непосредственному пресечению уже совершённых противоправных действий, функциональными обязанностями по профилактике террористических проявлений войска наделены не были.

С позиций восстановления объективной картины возникновения и развития терроризма в России и противодействия ему органов государственной власти в XIX в. довольно интересной представляется точка зрения Н. Д. Литвинова, который приходит к выводу о том, что дестабилизировавшие внутреннюю социально-политическую обстановку в стране и ослаблявшие позиции России на международной арене революционные процессы и терроризм были инициированы и финансировались иностранными государствами, (например — Англией, Германией), поскольку рост авторитета России входил в противоречие с экспансионистскими коло-

¹ См. подробнее: Борисов С. В., Харитонов С. С. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь // Право.by. 2019. № 4 (60). С. 106—110; Корякин В. М., Харитонов В. С. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 4 (261). С. 95—101; Харитонов С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 9 (266). С. 59—67, и др.

² Богонос М. В. Место и роль внутренних войск МВД России в государственной политике в сфере противодействия терроризму // Юристъ-Правоведь. 2008. № 5. С. 60—63.

³ Одесский М. Ф., Фельдман Д. М. Поэтика террора. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1997. С. 192.

ниальными планами данных европейских держав¹.

Существенное значение в изучении терроризма на территории нашей страны играет период после Великой октябрьской социалистической революции 1917 г. и особенности антитеррористической деятельности войск в этот период.

Оно вызвано исключительно острой политической борьбой, развернувшейся на территории страны между новой властью и контрреволюционными силами, поддерживаемыми извне и заинтересованными в восстановлении ранее существовавшего режима.

О степени бескомпромиссности развернувшегося гражданского конфликта и масштабах применения методов террора (и, соответственно, антитеррористической деятельности органов власти, которые и сами активно применяли эти же методы) в сложившихся условиях могут свидетельствовать, например, такие данные. Только в июне 1918 г. контрреволюционеры расстреляли в 22 губерниях РСФСР 824 человека, в июле — 4 141, в августе — 339, в сентябре — свыше 6 тыс.²

При этом террористическая деятельность, довольно активно применявшаяся в ходе борьбы за власть, последовательно реализовывались даже после прекращения гражданской войны, причем самими органами власти. Уже с конца 20-х годов XX в. террор успешно используется в качестве инструмента укрепления и централизации государственной власти.

Как полагает В. Е. Петрищев, «в предвоенном Советском Союзе проводились акции государственного терроризма», однако автором предлагается учитывать атмосферу, в которой формировалась и осуществлялась политика советского государства. Наиболее серьезной (даже по сравнению с внутренними угрозами безопасности

государства) автор выделяет угрозу внешней, которой для мирового сообщества стал фашизм, набравший силу в Западной Европе (Германия, Италия, Испания)³.

Стремление укрепить идейно-политическое единство советского общества с применением (в числе прочих) метода массовых репрессий и террора обуславливалось, как нам представляется, в первую очередь необходимостью мобилизации всех ресурсов советского государства для адекватного и эффективного противодействия расширяющему свою географию фашизму.

В военное и послевоенное время в советском государстве необходимо выделить два региона, где в отношении органов государственной власти и советского населения наиболее активно применялся политический терроризм: это Прибалтика и Западная Украина, питательной средой которого в первую очередь выступали националистические силы.

После окончания Великой отечественной войны националисты в республиках Прибалтики и Западной Украины, лишившиеся мощной зарубежной военной поддержки, при которых им отводилась второстепенная, подчиненная роль, будучи неспособными открыто противостоять мощи советского государства, вынуждены были уйти в подполье и еще более активно прибегать к террористическим методам в борьбе с властью.

По мнению В. Е. Петрищева, к началу 50-х годов терроризм как один из наиболее эффективных инструментов организованной политической борьбы с существующим строем в Советском Союзе прекратил существование, поскольку организационные структуры сепаратистского терроризма к этому времени были ликвидированы. С середины 50-х годов до конца 80-х терроризм как системное социально-политическое явление исчез из жизни государства и общества⁴.

Следует отдельно указать особое место в реализации полномочий по противо-

¹ Литвинов Н. Д. Основные направления борьбы с антигосударственным терроризмом в современной России // Актуальные проблемы борьбы ФСБ России и МВД России с терроризмом. М.: Академия ФСБ России, 1997.

² Цит. по: Красная книга ВЧК / Изд. 2-е. Т. 1. М.: Издательство политической литературы, 1989. С. 206.

³ Петрищев В. Е. Заметки о терроризме. М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 206.

⁴ Там же. С. 210.

действию террористическим угрозам, которое отводилось войскам ВЧК, ГПУ, ОГПУ, МВД, МГБ и МООП СССР. Наиболее яркое выражение они находят в том, что на всем этапе исторического развития советского государства войска были непосредственно включены в состав ведомств, наделенных соответствующими полномочиями, и применялись непосредственно для борьбы с этими противоправными явлениями.

Но уже в конце 1980-х гг. крайне противоречивые болезненные процессы, протекавшие в стране, породили целую гамму обстоятельств, благоприятствующих формированию террористических намерений и, самое главное, успешной их реализации.

Причинами, детерминировавшими широкое внимание к проблематике терроризма в последние тридцать лет, стали события, связанные с развалом советского государства и появлением новых угроз безопасности личности, обществу и государству.

В конце 1980-х — начале 1990-х годов наша страна столкнулась с серьезными проблемами во всех областях жизнедеятельности — политической, экономической, социальной и многих других.

Как мы полагаем, указанные факторы стали одними из оснований для участвовавших межнациональных конфликтов на территории бывших союзных советских республик. Эти события стали основополагающими для появления нового вызова российской государственности: с предоставлением широких полномочий националистическим движениям и группам бывшего союзного государства многократно усилились угрозы террористического характера, носившие при этом явно выраженный международный характер.

Появление на территории российского государства незаконных вооруженных формирований, реализующих политику террора в отношении органов государственной и муниципальной власти, гражданского населения, зачастую сопровождалось оказанием этим преступным организациям материальной, технической, информационной, пропагандистской, инструкторской и иной помощи со стороны

зарубежных организаций и эмиссаров, проводимой как на территории нашей страны (например, деятельность наемников из зарубежных государств), так и непосредственно за пределами государства (предоставление зарубежными странами материальных, технических, финансовых ресурсов для подпитки бандподполья в Северо-Кавказском регионе России и проч.).

Существенным, ключевым элементом системы противодействия террористической угрозе стали внутренние войска МВД России, одними из первых в системе правоохранительных структур столкнувшиеся с возникшей угрозой и накопившие значительный опыт борьбы с международным терроризмом.

Внутренние войска МВД России совместно с иными отечественными правоохранительными органами и Вооруженными Силами приняли непосредственное участие в пресечении противоправных деяний, совершаемых членами незаконных вооруженных формирований и бандформирований, активно применявших в своей деятельности различные методы, в т.ч. террористического характера.

Силы и средства внутренних войск советского государства, а в последующем МВД России, в достаточной степени эффективно применялись в противодействии экстремистским и террористическим проявлениям на территории бывшего советского государства: Сумгаит, Ереван, Баку, Тбилиси, Фергана, Нагорный Карабах, Абхазия, Южная Осетия, зона Осетино-Ингушского конфликта, Чечня. В дальнейшем внутренние войска принимали участие в противодействии международному терроризму и стабилизировали обстановку на территории всего Северо-Кавказского региона Российской Федерации¹.

В ходе участвовавших случаев террористических акций в начале 1990-х годов получил особую актуальность вопрос формирования единой,

¹ Внутренние войска воюют уже 20 лет // Независимое военное обозрение. 2007. № 32.

эффективной системы противодействия терроризму.

В числе первоочередных мер следовало создать наиболее полную отвечающую новым угрозам безопасности организационную структуру противодействия терроризму, а также сформировать действенную нормативную правовую базу, регламентирующую вопросы противодействия, которой в советском государстве не существовало (поскольку и угрозы террористического характера для государства развитого социализма были довольно незначительны).

В условиях противоборства конкурирующих за власть политических групп в начале 1990-х гг. эффективных мер по выработке антитеррористического законодательства принято не было, реальных мер по формированию действенной организационной структуры не принималось, не сформирована была и нормативная база, регламентирующая противодействие терроризму.

После развала советского государства подверглись существенному сокращению Вооруженные Силы, неоднократно реформировались отечественные специальные службы и органы внутренних дел. Вышеперечисленные факторы (а также недофинансирование, проблемы с комплектованием и другие, организационного и правового характера), не способствовали эффективной ликвидации угроз безопасности террористического характера в полной мере.

При этом необходимо уточнить, что внутренние войска МВД России усиливали подразделения, основным направлением деятельности которых стала борьба с терроризмом, что следует признать несомненным достижением их руководства. Были сформированы отряды специального назначения внутренних войск, основой задачей которых становится борьба с терроризмом (однако, данная задача не нашла отражения в федеральном законодательстве), практически в каждом полку оперативного

назначения созданы роты специального назначения.

Одной из приоритетных задач этих подразделений стала борьба с незаконными вооруженными террористическими формированиями в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации.

В начале 1990-х годов принимаются несколько указов Президента Российской Федерации по вопросам реорганизации работы органов внутренних дел и иных силовых структур, а также специальных мерах по защите населения от незаконных вооруженных формирований.

Однако первоначальная редакция одноименного федерального закона о внутренних войсках не содержала законодательного закрепления участия в борьбе с терроризмом внутренних войск МВД России¹. Лишь через десятилетие с внесением изменений в данный федеральный закон на войска была возложена задача участия в борьбе с терроризмом и обеспечения правового режима контртеррористической операции².

Стоит заметить, что законодательно закрепленная формулировка термина «терроризм» вследствие внесения дополнений от 1 июля 1994 г. в УК РСФСР 1960 г., также не сыграла значимой роли в противодействии этому противоправному явлению Вооруженными Силами, внутренними войсками, поскольку они не уполномочивались на проведение мероприятий уголовно-процессуального характера, но де-факто реализовывали правоохранительную функцию государства.

Таким образом, применение внутренних войск МВД России для участия в борьбе с противоправными (в том числе террористическими) явлениями на территории Чеченской Республики осуществлялось не на основании

¹ Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления».

федерального законодательства, а лишь на основании ряда подзаконных нормативных правовых актов. Это позволяет констатировать, что в новейшей российской истории имеется прецедент использования Вооруженных Сил, а также иных войск, воинских формирований и органов в борьбе с террористическими угрозами в целях восстановления конституционного порядка без законодательного закрепления их деятельности.

Правовым основанием применения федеральных органов государственной власти к противодействию терроризму в тот период времени стала Конституция Российской Федерации (а именно ст. 71 п. «м»; ст. 78 ч. 4; ст. 80 ч. 2; ст. 82 ч. 1; ст. 90 ч. 3; ст. 114, ч. 1).

Кроме того, действия органов государственной власти обосновывались Дополнительным протоколом № 2 от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., который закрепляет права федеральных органов государственной власти, подтверждает международный принцип суверенитета государств и устанавливает соответствующие обязанности Правительств легитимными средствами поддерживать или защищать национальное единство и территориальную целостность государства, что закреплено в ч. 1 ст. 3 Дополнительного протокола № 2.

Таким образом, следует подытожить, что до недавнего времени в национальном законодательстве нашего государства фактически отсутствовали законодательные нормы, которые бы регламентировали деятельность органов государственной власти в случае возможного создания и функционирования на территории страны незаконных вооруженных террористических формирований.

В условиях отсутствия действенного законодательства, определявшего порядок осуществления контртеррористической деятельности, правовой статус военнослужащих и сотрудников, права и обязанности, меры их социальной защиты, Вооруженные Силы Российской Федерации, иные войска и органы, принимавшие участие в

антитеррористических мероприятиях, в организационно-правовом плане оказались не готовы к выполнению поставленных задач.

В качестве этапа становления и развития оперативно-боевой деятельности войск по противодействию терроризму и формирования нормативной правовой базы следует выделить период 1998—2006 гг., когда в процессе целенаправленной работы государственных органов была создана система правовой регламентации противодействия терроризму и механизм ее практического применения.

Существенное значение имело принятие Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом», постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 270 «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999—2000 годы», новой редакции Концепции национальной безопасности (2000 г.)¹.

Законом устанавливались правовые основы и основные принципы борьбы с терроризмом, закреплялись основные термины, определялся порядок международного сотрудничества в этой области.

Среди наиболее значимых положительных сторон принятого федерального закона следует выделить:

— расширение круга субъектов борьбы с терроризмом за счет органов исполнительной власти, местного самоуправления и общественных организаций;

— создание координирующего механизма борьбы с терроризмом во главе с сформированной Федеральной антитеррористической комиссией (1998 г.) на федеральном и региональном уровне².

Характеризуя принятие этого законодательного акта, следует отметить, что он содержал следующие качественно

¹ Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1998 г. № 1302 «О Федеральной антитеррористической комиссии».

новые, ранее не применявшиеся термины и понятия.

Так, закон определял дефиницию непосредственно терроризма, а также связанных с ним понятий и терминов, закрепление которых позволило в последующем правильно и недвусмысленно толковать противоправные действия членов незаконных вооруженных формирований.

На довольно высоком юридико-терминологическом уровне было сформулировано понятие «терроризм», как представляется, более полно и емко отражающее его сущностную характеристику по сравнению даже с нормативными актами, принятыми позднее.

Также этот документ, принятый хоть и с опозданием, содержал требования по вопросам организации контртеррористических операций, определял круг субъектов, участвующих в проведении мероприятий, их компетенцию и основные функции.

По-своему революционным стало закрепление в законе порядка возмещения вреда, причиненного в результате террористических акций и реабилитации лиц, пострадавших в их результате.

Таким образом, 1998—2006 гг. следует охарактеризовать как период становления и законодательного оформления правовых основ борьбы войск с международным терроризмом.

Основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения внутренних войск МВД России в борьбе с терроризмом, установлены Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Данный нормативный акт был принят в рамках совершенствования ранее изданных правовых актов и направлен на регулирование не только пресечения террористических актов, но и предупреждения, профилактики и

минимизации последствий этих противоправных явлений.

На законодательном уровне установлено, что противодействие терроризму представляет собой не только деятельность специальных служб и правоохранительных органов, но и комплекс мероприятий, возлагаемых на федеральные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления в пределах установленных для них полномочий.

При этом в данном нормативном правовом акте впервые был закреплен правовой механизм привлечения Вооружённых Сил Российской Федерации (в том числе при участии в антитеррористических мероприятиях за пределами территории государства) и внутренних войск МВД России для противодействия терроризму.

Подводя итог, следует сказать, что создание Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации стало результатом исторического развития войск правопорядка, ответом на современные вызовы и угрозы государству, в том числе и террористического характера, возникшие после развала советского государства; войска национальной гвардии предназначены для решения задач в области силового обеспечения государственной и общественной безопасности страны.

Проводя антитеррористическую деятельность, объединения, соединения, воинские части и подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации на различных этапах своего развития выполняли и продолжают выполнять свои обязательства перед гражданами государства (защита суверенитета, территориальной целостности, прав и свобод человека и гражданина), а кроме того принимают непосредственное участие в реализации внешней функции государства (сохранение мира и поддержание международной безопасности, охрана окружающей среды, защита прав человека и гражданина), являясь одним из ключевых компонентов укрепления военно-стратегической стабильности и сбалансированного партнер-

ства с различными субъектами антитеррористической деятельности в нашей стране.

Посягательства на конституционный строй, происходившие в новейшей истории России, имели ярко выраженный террористический характер и одновременно могут характеризоваться как посягательства на государственный суверенитет, поскольку конституция страны закрепляет верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешнеполитической сфере.

К посягательствам на конституционный строй следует также отнести попытки нарушения территориальной целостности Российской Федерации, поскольку конституция нашей страны закрепляет определенный национально-государственный и административно-территориальный состав и законный порядок их изменения.

Одним из ключевых элементов системы пресечения попыток нарушений конституционного строя в нашей стране являются войска национальной гвардии Российской Федерации, применяющиеся для непосредственного противоборства с негативными явлениями террористического свойства. Они восприняли все лучшие традиции своего предшественника – внутренних войск МВД России (см.: Калинин С. И., Корякин В. М. Войска национальной гвардии как правопреемник внутренних войск МВД России // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2016. № 5. С. 110—116).

Исходя из изложенного представляется, что формирование нового федерального органа исполнительной власти — Росгвардии, как одной из основных слагающих системы защиты конституционного строя (в том числе и угроз террористического характера) является исторически обусловленным и детерминирующим дальнейшее развитие военной составляющей нашего государства.

Библиография

1. Богоносков, М. В. Место и роль внутренних войск МВД России в государственной политике в сфере противодействия терроризму /

М. В. Богоносков // *Юрист-Правовед*. — 2008. — № 5. — С. 60—63.

2. Борисов, С. В. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь / С. В. Борисов, С. С. Харитонов // *Право.by*. — 2019. — № 4 (60). — С. 106—110.

3. Землин, А. И. Правовое обеспечение применения Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации для пресечения международной террористической деятельности: национальный и международный уровни / А. И. Землин, Я. Н. Белов // *Военное право*. — 2019. — № 6. — С. 26—37.

4. Золотов, В. В. От внутренней стражи к войскам национальной гвардии: развитие системы управления военно-правоохранительных формирований в России / В. В. Золотов // *Академический вестник войск национальной гвардии*. — 2016. — № 2. — С. 8—15.

5. Калинин, С. И. Войска национальной гвардии как правопреемник внутренних войск МВД России / С. И. Калинин, В. М. Корякин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 5. — С. 110—116.

6. Козлов, А. В. Актуальные вопросы противодействия современному экстремизму и терроризму в сфере региональной безопасности / А. В. Козлов // *Военное право*. — 2019. — № 6. — С. 26—37.

7. Корякин, В. М. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // *Право в Вооруженных силах* — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 4 (261). — С. 95—101.

8. Литвинов, Н. Д. Основные направления борьбы с антигосударственным терроризмом в современной России // *Актуальные проблемы борьбы ФСБ России и МВД России с терроризмом*. — М.: Академия ФСБ России, 1997.

9. Одесский, М. Ф. Поэтика террора / М. Ф. Одесский, Д. М. Фельдман. — М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1997.

10. Петрищев, В. Е. Заметки о терроризме / В. Е. Петрищев. — М.: Эдиториал УРСС, 2001.

11. Потапов, М. Г. Терроризм и экстремизм: проблемы понимания / М. Г. Потапов // *Военное право*. — 2019. — № 3. — С. 34—39.

12. Харитонов, С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности / С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9 (266). — С. 59—67.

**Institutional basis for the establishment of the legislative framework
for countering terrorism by the troops of the national guard of the
Russian Federation.**

© Oleynik E. P.,

Adjunct of the Department of Constitutional (State) and
International Law of the Military University

Annotation. The author studies some aspects of the Federal service of the national guard of the Russian Federation's counteraction to international terrorism, as well as the terminological characteristics of this illegal phenomenon, and the peculiarities of the legislative consolidation of counter-terrorism activities at the present stage of society's development.

Keywords: international terrorism, counter-terrorism, ROS guard, national guard troops of the Russian Federation.

К вопросу об определении правового статуса государственной границы Российской Федерации

© Панферова И. А.,

аспирант Национального института бизнеса

Аннотация. В статье автор рассматривает существующие проблемы определения понятия правового статуса государственной границы Российской Федерации. Осуществлен анализ имеющихся в законодательстве и научных публикациях подходов к определению данного понятия, сформулировано авторское определение.

Ключевые слова: государственная граница, статус государственной границы, правовой статус государственной границы, правовое положение, объект права, объект правоотношений.

Отсутствие определения в законодательстве какого-либо юридического явления порождает неоднозначность концептуальных трактовок. Так, понятие статуса государственной границы Российской Федерации, закрепленное в Конституции Российской Федерации, не получило достаточного освещения в юридической литературе. Данный правовой феномен ученые отражают с различных подходов. В нормативных правовых актах статуса государственной границы Российской Федерации полностью не раскрыт.

Рассмотрим легитимное отражение данного понятия. Его законодательное закрепление отражено в ст. 71 Конституции Российской Федерации, где данный правовой феномен находится в ведении Российской Федерации, а в ст. 106 отражено участие палат Федерального Собрания в принятии решений по данному вопросу.

Конституции республик Российской Федерации, таких как Тыва, Бурятия, Коми и др. повторяют норму о нахождении в ведении Российской Федерации вопросов статуса государственной границы Российской Федерации. Конституции Чеченской Республики, Карачаево-Черкесской Республики содержат отсылочную норму о федеральном законе, устанавливающем статус государственной границы Российской Федерации, а именно о Законе Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», согласно которому статус государственной границы Российской Федерации определяется международными договорами Российской Феде-

рации и внутригосударственным законодательством.

Впервые в 2011 г. в Модельном законе о государственной границе было зафиксировано первое законодательное определение статуса государственной границы¹.

Применяя метод индукции, попробуем представить понятие статуса государственной границы Российской Федерации и рассмотреть уже существующие в юриспруденции определения.

Термин «статус», используемый в различных отраслях наук, как гуманитарных, так и технических, многообразен по своему значению².

«Status» — слово латинского происхождения и означает состояние, положение. Толковый словарь С. И. Ожегова «статусу» придает аналогичное значение как сложившегося состояния, а также правового положения³ — понятия, активно используемого в теории юридических наук.

В юридических словарях различные авторы добавляют данному понятию установление нормами права положение субъ-

¹ Модельный закон о государственной границе : принят в г. Санкт-Петербурге 28.10.2010 Постановлением 35-9 на 35-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2011. № 49. С. 96—112.

² Бондаренко В. М. Понятие и особенности конституционно-правового статуса государственной границы Российской Федерации // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 2. С. 67.

³ Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. проф. Л. И. Скворцова. М., 2017. С. 1124.

ектов¹ (таких как гражданин, юридическое лицо, государство, отдельные территории и др.²), которые характеризуются совокупностью предусмотренных законодательством прав и обязанностей, а также льгот и преимуществ³. Статус обозначает оформленное нормативным актом положение⁴.

Определение статуса, которое встречается в юридической литературе, сводится к совокупности прав, свобод, обязанностей, законных интересов личности, признаваемых и гарантируемых государством⁵, и у разных авторов отличается различным перечнем входящих в это определение элементов.

Определение государственной границы дано в вышеупомянутом Законе о государственной границе, соответственно, соединяя понятия «статуса» и «государственной границы», мы получаем в буквальном значении «состояние, правовое положение линии, и проходящая по линии вертикальная поверхность... (далее по тексту Закона).

Возникает вопрос о корреляции понятия «правового положения» и «государственной границы», т.е. линии, ее обозначающую, с точки зрения субъекта права.

Согласимся с мнением В. М. Бондаренко, А. А. Гурьянова, В. Н. Чебаева, проводившими исследования в данной области⁶, в части, касающейся исключения

применения субъективного подхода к предмету нашей темы исследования — государственной границе.

Согласно теории, субъективное право определяется как вид и мера возможного поведения управомоченного лица, обеспеченные должным поведением обязанного лица⁷. Именно с этой точки зрения, статус (статус судей, военнослужащих, члена Совета Федерации, беженцев и т.д.) — это правовое положение реальных (абстрактных⁸) субъектов права (субъектов правоотношений), обладающих соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями⁹. Данный подход указывает на конкретного носителя (физического и юридического лица). Он имеет свои права, выполняет обязанности и при этом несет ответственность.

Очевидно, что государственная граница сама по себе, не является лицом, не может вступить в правоотношения, не может иметь права и обязанности, и конечно, нести ответственность.

Анализ юридической литературы в части, касающейся «правового положения», показал возможность его применения к субъектам права. По аналогии с правовым статусом, правовое положение обозначает права, обязанности, ответственность каких-либо субъектов¹⁰. В большинстве своем ученые сходятся в том, что правовой статус является частью (ядром) правового положения¹¹. Правовое положение включает в себя совокупность правовых статусов и как итог — крайнее понятие в качестве юридической категории более узкое, в

¹ Додонов В. Н. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2001. С. 525.

² См. напр.: Кожевников С. Н. Государство и право: краткий словарь терминов и разъяснений по правоведению. Нижний Новгород : изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2009. С. 312.

³ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Краткий юридический словарь / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2012. С. 688.

⁴ Арутюнян Г. Г., Баглай М. В. Конституционное право: энциклопедический словарь. М.: Норма, 2006. С. 346.

⁵ Теория государства и права: курс лекций / Н. И. Матузов, А. А. Воротников, В. Л. Кулапов; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : Инфра-М, 2017. С. 344; Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008; Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 226 и др.

⁶ Бондаренко В. М. Указ. соч. С. 68; Гурьянов А. А., Гвоздев А. Б. Статус государственной границы

Российской Федерации: теоретико-правовые, международные и военные аспекты : монография / 3-е изд. М. : Изд. группа «Граница», 2015. С. 34; Чебаев В. Н. Статус объекта права : монография. М.: ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2014. С. 61.

⁷ Иванов Э. И. Понятие субъективного права // Марийский юридический вестник. 2011. № 8. С. 185.

⁸ Якимов А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 10.

⁹ Чебаев В. Н. Указ. соч. С. 33.

¹⁰ Бойко Н. В., Загидулин Р. А. Правовое положение и правовой статус военной организации государства. Проблемы терминологии // ЭНИ «Ученые заметки ТОГУ». 2014. № 1. С. 253.

¹¹ Витрук Н. В. Указ. соч. С. 13.

сравнении с понятием «правовое положение»¹.

Из данного утверждения возникает вопрос: каким еще правовым статусом либо «юридическим наполнением» (тем, что остается после ядра) может обладать государственная граница, если ее сопоставить с понятием правового положения.

В данном случае, целесообразно предположить, что понятия «правовое положение» и «государственная граница» не соотносимы, так как первое относится к субъектам права, а второе, на основании вышеуказанного вывода, к субъектам не относится и не может иметь какого-либо другого «юридического наполнения».

С точки зрения В. М. Бондаренко и В. Н. Чебаева, государственная граница является объектом права, а по мнению А. А. Гурьянова — объектом правоотношений.

Как показал анализ юридической литературы, вопрос о разграничении терминов «объект правоотношения» и «объект права» не решен однозначно.

С одной стороны, в большинстве случаев определения этих понятий сводятся к благам и ценностям². С другой стороны — размежевание понятий. По мнению С. С. Алексеева и А. В. Венгерова, объект права обозначает общественные отношения, регулируемые системой норм, а объект правоотношения — блага, которые стремятся получить управомоченные субъекты³. Объект права, имеющий общий статичный характер, есть сущность «целого» и «возможного», а объект правоотношения как конкретное, динамичное явление — «часть», «действительное»⁴.

Безусловно, государственная граница является объектом межгосударственных правовых отношений, как пишет А. А. Гурьянов, однако, как показывает практика, не всегда граница является результатом

правоотношений между государствами. Ярким примером служит государственная граница в районе полуострова Крым, ее установление произошло в одностороннем порядке — Российской Федерацией⁵.

При этом государственная граница охватывает отношения не только между государством и государством, а также между личностью и государством, обществом и личностью и т.д. Целью таких отношений, как и любых отношений в целом, являются равенство и справедливость в распределении различного рода благ, удовлетворения материальных, социальных и духовных потребностей между перечисленными субъектами.

Согласимся с точкой зрения В. М. Бондаренко и В. Н. Чебаева о принадлежности государственной границы к объекту права⁶.

Используем логическую формулу составления определения, которое состоит из двух понятий: определяемого и определяющего, где определяемое представляет собой подмножество множества определяющего, а также признака (признаков), по которому из множества определяющего выделяются элементы подмножества определяемого⁷.

Следовательно, в определении статуса государственной границы Российской Федерации «правовое положение» не может быть определяющим словом, так как «государственная граница», не является субъектом права и подмножеством понятия «правового положения».

По нашему мнению, статус государственной границы Российской Федерации можно определить через юридическую ха-

¹ Бойко Н. В., Загидулин Р. А. Указ. соч. С. 253.

² Чебаев В. Н. Указ. соч. С. 18.

³ Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 72; Венгеров А. Б. Теория государства и права / 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. С. 243.

⁴ Чебаев В. Н. С. 22.

⁵ Украина не признаёт результаты референдума по вопросу вхождения Крыма в состав Российской Федерации. Такой политический расклад привел к отсутствию отношений между Россией и Украиной в вопросах оформления государственной границы между государствами.

⁶ Как пишет В. М. Бондаренко, государственная граница как объект права (предмет правового регулирования) представляет собой урегулированную нормами права систему общественных отношений, требующих такого регулирования.

⁷ Егоров С. Н. Аксиоматические основы теории права. СПб.: Лексикон, 2001. С. 4.

рактеристику элементов, составляющих статус объекта права — государственную границу.

Признаки, как элементы определения статуса объекта права — отдельный вопрос в юриспруденции, требующий дополнительного исследования. В основном ученые раскрывают данную проблематику в гражданских правоотношениях, представляя статус как основу владения, пользования и распоряжения¹.

В качестве признаков в определении статуса государственной границы Российской Федерации В. Н. Чебаев использует содержание статуса объекта права, которое не ограничивается какой-либо отраслью: законодательство, функции, правовые режимы, гарантии, субъекты защиты (охраны) и их полномочия².

В данном случае перечисленные элементы отражаются в определениях статуса государственной границы Российской Федерации в той или иной последовательности и интерпретации в работах у рассматриваемых нами авторов: В. М. Бондаренко, А. А. Гурьянова, а также в абз. 2 ст. 1 Модельного закона о государственной границе, принятого в г. Санкт-Петербурге в 2010 году³.

Общественные отношения в области государственной границы между субъектами (личность, общество, государство) регулирует международное и внутригосударственное право. Общеизвестные нормы-принципы международного законодательства нацелены на установление государственной границы и недопущение в их отношении агрессии. Международные пограничные договоры закрепляют описание,

содержание, порядок пересечения государственной границы, разрешение пограничных инцидентов сопредельными государствами⁴. Внутригосударственное законодательство (Конституция Российской Федерации, конституции субъектов Российской Федерации, Закон о государственной границе и иные нормативные правовые акты) регулирует юрисдикцию органов различных уровней власти в вопросах режимов государственной границы, ее защиты и охраны и т.д.

Далее стоит отметить, что вышеназванные ученые в своих определениях статуса государственной границы Российской Федерации добавляют «пространственный предел действия государственного суверенитета», что с нашей точки зрения является логической ошибкой, так как определение замыкается в кольцо⁵. Законодательное определение государственной границы уже содержит такую составную часть как «пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации»⁶, т.е. определяемое уже содержит в себе эту характеристику. Соответственно не стоит данный признак повторять в определяющей части понятия статуса государственной границы Российской Федерации.

Фиксируя в определении такие элементы как функции, правовые режимы государственной границы, ее установление, обозначение, прохождение, пересечение, защиту и охрану, отмечаем, что они содержатся в полномочиях органов государственной власти. О них стоит говорить в рамках содержания статуса государственной границы Российской Федерации.

Возвращаясь к теме нашей статьи, добавим, что статус государственной границы Российской Федерации мы наделяем «правовой» характеристикой. В этом случае мы исходим из того, что:

— во-первых, в современном российском законодательстве и юридической литературе слово «статус» сочетается со словом «правовой»;

¹ См. напр.: Зинченко С. А., Лапач В. А. Правовой статус имущества как объекта гражданских прав // *Хозяйство и право*. 2000. № 8. С. 3.

² Чебаев В. Н. Указ. соч. С. 45.

³ Статус государственной границы — правовое положение государственной границы, обусловленное пространственным пределом действия государственного суверенитета государства, а также особенностями прав и обязанностей государственных органов по определению правил установления, обозначения, пересечения, охраны и защиты государственной границы, предусмотренными национальным законодательством.

⁴ Гурьянов А. А. Указ. соч. С. 39.

⁵ Егоров С. Н. Указ. соч. С. 6.

⁶ Ст. 1 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

— во-вторых, данная категория позволяет объяснить правовую природу государственной границы как объекта права, ее воздействие, в юридическом плане, на общественные отношения.

Таким образом, правовой статус государственной границы — это установленная международным и внутригосударственным правом юридическая характеристика составляющих его элементов, которые содержатся в полномочиях субъектов, участвующих в ее защите и охране.

Библиография

1. Алексеев, С. С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М.: Статут, 1999. — 712 с.
2. Арутюнян, Г. Г. Конституционное право: энциклопедический словарь / Г. Г. Арутюнян, М. В. Баглай. — М.: Норма, 2006. — 544 с.
3. Бойко, Н. В. Правовое положение и правовой статус военной организации государства. Проблемы терминологии / Н. В. Бойко, Р. А. Загидулин // ЭНИ «Ученые заметки ТОГУ». — № 1. — 2014. — С. 251—259.
4. Бондаренко, В. М. Понятие и особенности конституционно-правового статуса государственной границы Российской Федерации / В. М. Бондаренко // Юристъ-Правоведъ. — Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России, 2012. — № 2. — С. 67—69.
5. Венгеров, А. Б. Теория государства и права / А. Б. Венгеров. — 3-е изд. — М.: Юриспруденция, 2000. — 528 с.
6. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. — М.: Норма, 2008. — 210 с.
7. Гурьянов, А. А. Статус государственной границы Российской Федерации: теоретико-правовые, международные и военные аспекты : монография / А. А. Гурьянов, А. Б. Гвоздев. — 3-е изд. — М.: Издательская группа «Граница», 2015. — 304 с.
8. Додонов, В. Н. Большой юридический словарь / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылов. — М.: Инфра-М, 2001. — 790 с.
9. Егоров, С. Н. Аксиоматические основы теории права / С. Н. Егоров. — СПб.: Лексикон, 2001. — 272 с.
10. Зинченко, С. А. Правовой статус имущества как объекта гражданских прав / С. А. Зинченко, В. А. Лапач // Хозяйство и право (Приложение). — 2000. — № 8. — 62 с.
11. Иванов, Э. И. Понятие субъективного права / Э. И. Иванов // Марийский юридический вестник. — № 8. — 2011. — С. 182—190.
12. Кожевников, С. Н. Государство и право: краткий словарь терминов и разъяснений по правоведению / С. Н. Кожевников. — Н. Новгород : Изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2009. — 363 с.
13. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — 520 с.
14. Теория государства и права: курс лекций / Н. И. Матузов, А. А. Воротников, В. Л. Кулапов ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : Инфра-М, 2017. — 640 с.
15. Тихомирова, Л. В. Краткий юридический словарь / под ред. М. Ю. Тихомирова. — М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2012. — 828 с.
16. Чебаев, В. Н. Статус объекта права : монография / В. Н. Чебаев; Московский ун-т им. С. Ю. Витте, ф-л Московского ун-та им. С. Ю. Витте в г. Воронеже. — М.: ЧОУВО «МУ им. С. Ю. Витте», 2014. — 196 с.
17. Якимов, А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А. Ю. Якимов // Государство и право. — № 4. — 2003. — С. 5—10.

On the issue of determining the legal status of the state border of the Russian Federation

© Panferova I. A.,

graduate student of the National Institute of business

Annotation. In the article, the author considers the existing problems of defining the concept of the legal status of the state border of the Russian Federation. The analysis of existing approaches to the definition of this concept in legislation and scientific publications is carried out, the author's definition is formulated.

Keywords: state border, state border status, legal status of the state border, legal status, object of law, object of legal relations.

Военные аспекты административного права

Актуальные вопросы правового положения юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации

© Землин А. И.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор 25 кафедры Военного университета

© Рощин С. Р.,

майор юстиции, помощник начальника Главного центра обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации по правовой работе, адъюнкт Военного университета

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются теоретические и организационно-правовые вопросы, связанные правовым положением и направлениями деятельности юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации, исследуются основные аспекты ее деятельности, их значение и роль в составе войск национальной гвардии Российской Федерации. По результатам применения методики формально-юридического и системно-правового подхода в интересах анализа теоретических и легализованных в законодательстве основ правового положения юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации выявлены противоречия и пробелы российского законодательства, недостатки организационного характера, предложены направления совершенствования правового регулирования.

Ключевые слова: правовые подразделения, правовая работа, войска национальной гвардии, внутренние войска, юридическая служба.

Обеспечение государственной и общественной безопасности является главной задачей силовых структур и ведомств во всем мире. Особенно это стало актуально с участвовавшими в последнее время массовыми нарушениями общественного порядка и общественной безопасности.

В целях повышения степени обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 был образован новый федеральный орган исполнительной власти — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия), федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии

России, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны. Тем же Указом внутренние войска МВД России преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации.

В связи с указанными обстоятельствами произошли существенные изменения в структуре, составе и полномочиях юридической службы войск национальной гвардии, расширились основные задачи, возлагаемые на них, изменился количественный и качественный состав лиц, которыми служба комплектуется. В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» личный состав войск национальной гвардии включает в себя военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и

имеющих специальные звания полиции (сотрудников) и лиц гражданского персонала (федеральных государственных гражданских служащих и работников) войск национальной гвардии. Таким образом, в настоящее время в правовых подразделениях проходят службу (работают) военнослужащие, сотрудники, федеральные государственные гражданские служащие и работники. Ранее, во внутренних войсках МВД России, личный состав юридической службы состоял из военнослужащих.

Осознание необходимости проанализировать произошедшие изменения, касающиеся компетенции юридической службы войск национальной гвардии, послужило побудительным поводом для написания настоящей статьи.

Одним из обязательных и основных признаков правового государства является господство закона, к построению которого устремлены многие государства, в том числе и Россия. В основе данного признака лежит принцип законности, пронизывающий все сферы деятельности государства и который закреплен в основном законе страны — Конституции Российской Федерации; так, п. 2 ст. 15 установлено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Огромную роль в решении этих важных государственных задач занимают юридические службы, которые созданы для укрепления законности и проведения правовой работы в соответствующем органе государственной власти.

Для выявления сущности юридической службы войск национальной гвардии, определения данного понятия и места в системе органов управления необходимо провести анализ правовых основ их организации и деятельности. Для чего нами будет использоваться методология формально-догматического и системно-правового подходов. Под правовыми основами организации и деятельности юридической службы войск национальной гвардии нами будет пониматься система пра-

вовых норм, регулирующих создание, организацию и деятельность различных подразделений юридической службы, правовое положение ее должностных лиц.

Особого внимания заслуживает Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов», из содержания которого следует, что он принят с целью повышения уровня правового обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти (иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации) и улучшения качества подготовки проектов нормативных правовых актов, в том числе законопроектов. Согласно названному документу Президент Российской Федерации рекомендовал руководителям федеральных органов государственной власти (и иных, образованных в соответствии с Конституцией Российской Федерации) или руководителям их аппаратов включать в состав указанных органов самостоятельные подразделения — юридические службы, в компетенцию которых наряду с прочими полномочиями будет входить проведение правовой экспертизы.

Определенный интерес представляет Типовое положение о юридической службе федерального органа исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 207, где впервые законодателем определено, что юридическая служба федерального органа исполнительной власти создана для правового обеспечения его деятельности и основными задачами которой является правовое обеспечение деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществление работы, связанной с совершенствованием законодательства, регулирующего вопросы, входящие в компетенцию федерального органа исполнительной власти, а также улучшение качества проектов нормативных правовых актов.

На сегодняшний день в войсках национальной гвардии действует более 1 900 нормативных правовых актов, изданных Директором Федеральной службы войск

национальной гвардии Российской Федерации и его заместителями, не считая правовых актов иных (нижестоящих) органов управления, а также законодательных актов, имеющих прямое отношение к организации и деятельности войск национальной гвардии. Такие показатели нормотворческой деятельности связаны с огромной государственной важностью задач, выполняемых войсками национальной гвардии и той высокой ответственностью, возлагаемой на личный состав войск национальной гвардии и прежде всего на должностных лиц командного и руководящего состава.

Поскольку объем нормативно-правовых актов в управленческой деятельности органов управления разнообразен и достаточно велик, становится очевидным, что одному должностному лицу — руководителю органа управления¹ не под силу одинаково хорошо знать все необходимые для повседневной управленческой деятельности правовые документы по различным вопросам управления, проводить большое количество необходимых организационных мероприятий по надлежащему исполнению правовых норм в органах управления и одновременно осуществлять контроль за правильным их применением подчиненными должностными лицами. Поэтому организационно в каждом звене органов управления от отдельной воинской части и выше исторически сложилось таким образом, что во главе этой воинской части стоит руководитель и его заместители, а также начальники отделов и служб, которые находятся в его непосредственном подчинении и осуществляют управление в определенной области жизнедеятельности войск национальной гвардии Российской Федерации. Все вместе эти должностные лица составляют орган управления и осуществляют под единым управлением руководителя организацию деятельности подчиненных войск в целом.

¹ Под руководителями следует понимать руководителей (начальников) структурных подразделений Росгвардии, командующих округами войск национальной гвардии, начальников территориальных органов Росгвардии, командиров (начальников) соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии.

Согласно п. 4 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного приказом Росгвардии от 8 декабря 2017 г. № 524, юридическую службу войск национальной гвардии образуют Договорно-правовой департамент Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, правовые подразделения (лица, занимающие воинские должности (замещающие должности) по юридической специальности²) структурных подразделений Росгвардии, управлений оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии, территориальных органов Росгвардии, управлений соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии.

Правопреемство юридической службы войск национальной гвардии ведет к Правовому управлению Главного командования внутренних войск МВД России, юридическим подразделениям и помощникам (командующих оперативно-территориальных объединений внутренних войск МВД России, командиров, начальников) по правовой работе воинских формирований, которые в соответствии с п. 2 приложения 1 к приказу главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 14 июля 2004 г. № 260 «Об утверждении нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы деятельности юридической службы внутренних войск МВД России» составляли единую систему юридической службы внутренних войск МВД России.

Из приведенного выше сравнительного анализа состава юридической службы внутренних войск МВД России и ее правопреемника — юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации мы можем сделать вывод об изменении в составе юридической службы войск национальной гвардии, в связи вновь образованными такими органами

² За исключением профессорско-преподавательского состава военных образовательных организаций высшего образования войск национальной гвардии.

управления как территориальные органы Росгвардии, подразделения (органы) войск национальной гвардии, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции; организации войск национальной гвардии.

Осуществление правового обеспечения деятельности в территориальных органах Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации возлагается на правовые подразделения (лиц, занимающие воинские должности (замещающие должности) по юридической специальности), которые предусмотрены штатом (штатным расписанием). Особенность данных правовых подразделений заключается в выполнении возложенных на орган управления задач, а также выполнении их различными категориями личного состава, подлежащие замещению военнослужащими, сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками.

В целях приведения нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы правового обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации, в соответствие с нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации о юридической службе федеральных органов исполнительной власти, а также дальнейшего совершенствования и повышения эффективности правового обеспечения рассмотрим правовой статус юридической службы войск национальной гвардии в сравнении с юридической службой внутренних войск МВД России.

В соответствии с Положением о Договорно-правовом департаменте Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденным приказом Росгвардии от 29 ноября 2016 г. № 400, Договорно-правовой департамент Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (ДПД Росгвардии) является структурным подразделением Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, обеспечивающим в пределах своей компетенции функции Росгвардии в области совершенствования нормативно-

правового регулирования сферы деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, сферы оборота оружия, сферы частной охранной деятельности и сферы вневедомственной охраны, а также по информационно-правовому обеспечению войск национальной гвардии.

На Договорно-правовой департамент Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации возлагаются следующие задачи:

- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в установленных сферах деятельности, в том числе международных договоров Российской Федерации;

- участие в формировании основных направлений государственной политики в установленных сферах деятельности и участие в ее реализации;

- осуществление контроля за соответствием издаваемых Росгвардией нормативных правовых актов, ненормативных актов управления, заключаемых международных договоров и международных документов законодательству Российской Федерации;

- организация защиты и защита интересов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Росгвардии в судах;

- организация и осуществление информационно-правового обеспечения войск национальной гвардии;

- организация и участие в формировании основных направлений совершенствования нормативно-правового регулирования в установленных сферах деятельности, а также координация реализации указанных основных направлений;

- организационно-методическое обеспечение правовой работы в войсках национальной гвардии.

Безусловно, установление в Положении данных функций является важным шагом в процессе правовой регламентации деятельности юридической службы. Это позволило определить основы, направления и векторы развития правовых подразделений войск национальной гвардии, а также установить предъявляемые к ним новые требования.

В соответствии с п. 2 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации основными направлениями Наставления по правовой работе являются:

— организационно-правовая работа, которая представляет собой деятельность органов управления (должностных лиц) в пределах своего функционального предназначения (специальных, должностных, служебных обязанностей), направленную на создание условий для организации и выполнения мероприятий правовой работы;

— правовой контроль, осуществляемый в целях обеспечения законности принимаемых правовых актов и соблюдения законодательства Российской Федерации при правоприменительной деятельности;

— нормотворческая деятельность, направленная на разработку, изменение, признание утратившими силу или отмену правовых актов (норм права);

— судебно-исковая работа, направленная на защиту и восстановление нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов Росгвардии, воинских частей (организаций) в судах;

— информационно-правовое обеспечение, осуществляемое в целях своевременного доведения и разъяснения гражданам и личному составу войск национальной гвардии требований правовых актов, регулирующих сферу деятельности войск национальной гвардии, сферу оборота оружия, сферу частной охранной и частной детективной деятельности и сферу вневедомственной охраны.

Так, в силу приказа главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 14 июля 2004 г. № 260 «Об утверждении нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы деятельности юридической службы внутренних войск МВД России» правовое обеспечение внутренних войск включало в себя следующие направления:

— организационно-правовую работу органов военного управления (должностных лиц) в пределах своего функционального предназначения (специальных, должностных обязанностей), направленную на

создание условий для организации и выполнения мероприятий правового обеспечения внутренних войск;

— нормотворческую деятельность, осуществляемую в целях обеспечения законности принимаемых правовых актов;

— защиту правовыми средствами интересов внутренних войск, представляющую собой организацию и осуществление судебно-исковой и договорно-правовой работы;

— правоохранительную деятельность органов военного управления (должностных лиц) в пределах своего функционального предназначения (специальных, должностных обязанностей), осуществляемую в соответствии с действующим законодательством, по профилактике правонарушений, поддержанию воинской и трудовой дисциплины, реализации полномочий органа дознания, проведению разбирательств (расследований, в том числе административных) и применению дисциплинарных и иных мер по фактам правонарушений, допущенных военнослужащими и гражданским персоналом;

— правовое обучение, которое представляет собой деятельность органов военного управления (должностных лиц) в пределах своего функционального предназначения (специальных, должностных обязанностей), направленную на усвоение военнослужащими установленного правового минимума и норм международного гуманитарного права.

Из приведенного выше анализа направлений деятельности юридических служб внутренних войск МВД России и войск национальной гвардии Российской Федерации можно прийти к выводу, что все направления деятельности претерпели существенные изменения или были вовсе исключены.

Во-первых, в нормотворческой деятельности изменился порядок подготовки и издания правовых актов. Так приказом главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 31 марта 2004 г. № 122 были утверждены Правила подготовки нормативных правовых и иных правовых актов во внутренних войсках МВД России и Образцы оформления проектов

нормативных правовых и иных правовых актов во внутренних войсках МВД России и материалов к ним, которые устанавливали единый порядок подготовки правовых актов и образцы их оформления. А в соответствии с п. 31 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации порядок подготовки и издания правовых актов в войсках национальной гвардии устанавливается:

— для правовых актов Росгвардии — нормативным правовым актом Росгвардии, в настоящее время это приказ Росгвардии от 30 декабря 2016 г. № 467 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»;

— для правовых актов, издаваемых в структурных подразделениях Росгвардии, — соответствующими руководителями (начальниками) указанных подразделений;

— для правовых актов, издаваемых в управлениях оперативно-территориальных объединений и подчиненных им территориальных органах Росгвардии, управлениях соединений, воинских частях (организациях), — командующими округами войск национальной гвардии;

— для правовых актов, издаваемых в территориальных органах Росгвардии на межрегиональном уровне, управлениях соединений, воинских частях, образовательных и иных организациях войск национальной гвардии, непосредственно подчиненных главнокомандующему войсками национальной гвардии, — соответствующими командирами (начальниками).

Во-вторых, направление организационно-правовой работы юридической службы внутренних войск МВД России было разделено на несколько направлений, а именно на информационно-правовое обеспечение и организационно-правовую работу, существенным изменением которой является порядок замещения вакантных воинских должностей (должностей) по юридической специальности. Так, в соответствии с п. 6 Наставления по организации и осуществлению правового обеспечения внутренних войск МВД России при повседневной деятельности, а также при

выполнении ими задач во внутренних вооруженных конфликтах немеждународного характера и особенностях применения в них норм международного гуманитарного права каждый командир (начальник) обязан умело работать с кадрами офицеров-юристов, при этом учитывать:

— при перемещениях по военной службе, увольнении с военной службы офицеров-юристов принимать исчерпывающие меры по замещению вакантных юридических воинских должностей в кратчайшие сроки;

— назначение на воинские должности, имеющие юридическую военно-учетную специальность, производить только после согласования кандидатур, представляемых к назначению на эти воинские должности, с начальником правового управления ГКВВ МВД России;

— в соответствии с п. 7 Положения о юридических (правовых) подразделениях и помощниках командующих (командиров, начальников) по правовой работе внутренних войск МВД России юридические воинские должности в управлениях оперативно-территориальных объединений, соединений, помощников командиров (начальников) по правовой работе военных образовательных учреждений высшего профессионального образования, бригад, полков, воинских частей и учреждений, непосредственно подчиненных главнокомандующему внутренними войсками МВД России, замещать офицерами, имеющими высшее юридическое образование и необходимый опыт по организации и осуществлению правового обеспечения. Указанных офицеров назначать на высшую юридическую воинскую должность в зависимости от личного вклада в повышение уровня правового обеспечения внутренних войск (неукоснительное выполнение требований нормативных правовых актов МВД России и ГКВВ МВД России, регламентирующих вопросы организации и осуществления правового обеспечения внутренних войск; старание, усердие и инициативу при выполнении должностных обязанностей), качества подготовки нормативных правовых актов (соответствие их законодательству Российской Федера-

ции и Правилам подготовки нормативных правовых актов во внутренних войсках). Другие юридические воинские должности замещать офицерами, имеющими высшее юридическое образование. Допускается, в порядке исключения, замещать штатные воинские должности военных дознавателей офицерами, обучающимися в высших учебных заведениях по юридическим специальностям. А в соответствии с п. 10 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации согласовываются с руководителем ДПД Росгвардии только кандидаты для замещения вакантных воинских должностей (должностей) по юридической специальности, право назначения на которые предоставлено директору Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующему войсками национальной гвардии Российской Федерации, первому заместителю директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации, статс-секретарю — заместителю директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации.

В-третьих, основой направления организации судебно-исковой работы послужила защита правовыми средствами интересов внутренних войск, исключив при этом договорно-правовую работу как отдельный элемент направления деятельности, новизной судебно-исковой работы стало оказание квалифицированной помощи военнослужащим, сотрудникам, федеральным государственным гражданским служащим и работникам войск национальной гвардии, обратившимся в суд за защитой чести, достоинства и деловой репутации, командующие округами войск национальной гвардии, начальники территориальных органов Росгвардии, командиры (начальники) соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии вправе

принять решение об обращении в суд с ходатайством о вступлении воинской части (организации) в процесс на стороне истца в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. В этом случае осуществляются действия, необходимые для защиты интересов военнослужащего (сотрудника, федерального государственного гражданского служащего, работника) и воинской части (организации).

В-четвертых, направления правоохранительной деятельности и правового обучения не нашли своего отражения как отдельные направления юридической службы войск национальной гвардии Российской и;

В-пятых, в юридической службе войск Федерации национальной гвардии появилось такое новое направление как правовой контроль, основными задачами которого являются:

— осуществление правовой экспертизы проектов правовых актов и иных документов;

— оценка законности принятых ведомственных правовых актов;

— контроль за соблюдением законодательных и иных нормативных правовых актов Росгвардии регулирующих деятельность войск национальной гвардии;

— правовая экспертиза проектов государственных контрактов в составе документации о закупке, а также государственных контрактов (гражданско-правовых договоров), заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Таким образом, рассмотрев содержание юридической службы войск национальной гвардии в основных чертах можно вывести ее сущность. При этом мы будем исходить из понимания сущности как самого глубокого в содержании. В этом смысле юридическая служба в сущности является своего рода правовым средством, способом, инструментом, созданным государством в целях обеспечения законности в войсках национальной гвардии и посредством этого стоящего на страже политики и интересов государства в области его

обороноспособности и безопасности в целом.

Предлагается определение юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации как структурно обособленного подразделения Росгвардии, управления оперативно-территориального объединения войск национальной гвардии, территориального органа Росгвардии, управления соединения, воинской части, военной образовательной организации высшего образования и иной организации войск национальной гвардии, предназначенного для правового обеспечения деятельности органов управления, а также создания достаточных правовых условий для

выполнения войсками национальной гвардии возложенных на них задач. Все вышесказанное позволяет также обосновать вывод о том, что правовые подразделения (лица, занимающие воинские должности (замещающие должности) по юридической специальности) являются специфическими самостоятельными структурными подразделениями, входящими в структуру управлений оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии, территориальных органов Росгвардии, управлений соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии.

Actual issues of the legal status of the legal service of the national guard of the Russian Federation

© **Zemlin A. I.**,

doctor of law, Professor, honored scientist of the Russian Federation, Professor of the 25 Department of the Military University

© **Roshchin S. R.**,

major of justice, assistant chief of the Main center for ensuring the activities of the national guard of the Russian Federation for legal work, adjunct Military University

Annotation. This article discusses theoretical and legal issues related to the legal status and areas of activity of the legal service of the national guard of the Russian Federation, explores the main aspects of its activities, their importance and role in the composition of the national guard of the Russian Federation. Based on the results of applying the methodology of the formal legal and systematic legal approach in the interests of analyzing the theoretical and legalized legal framework of the legal position of the legal service of the national guard forces of the Russian Federation, contradictions and gaps in Russian legislation, organizational weaknesses were identified, directions for improving legal regulation were proposed.

Key words: legal units, legal work, troops of the national guard, internal troops, legal service.

Изменения в законодательстве о военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

© Минтягов С. А.,

капитан юстиции, начальник учебной части —
заместитель начальника военного учебного цен-
тра при ВГУЮ (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассматриваются основные этапы становления и развития нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, в частности, Устава военной полиции, направленные на совершенствование деятельности военной полиции. Автором выделены три основных этапа совершенствования законодательства о военной полиции, связанные с изданием соответствующих нормативных правовых актов (указов Президента Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 210, от 22 января 2018 г. № 16, от 24 октября 2018 г. № 597).

Ключевые слова: военная полиция, законодательство, устав военной полиции, органы военной полиции.

Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации за свой относительно небольшой возраст зарекомендовала себя как эффективный инструмент в обеспечении законности и поддержании правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации. Вместе с тем, продолжается поиск путей совершенствования её деятельности, что в свою очередь порождает внесение соответствующих изменений в законодательство о военной полиции.

За время существования и деятельности военной полиции в Вооруженных Силах Российской Федерации, начиная с 2015 г., когда был принят Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (УВП ВС РФ), можно выделить несколько основных этапов становления и развития нормативной правовой базы, связанной с совершенствованием деятельности военной полиции.

Первые серьезные изменения в законодательстве, регулирующим деятельность военной полиции, приходятся на 2017 г., когда Указом Президента Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 210 в УВП ВС РФ были внесены следующие основные изменения:

1) территориальные органы военной полиции переименованы с отделов военной полиции в военные комендатуры;

2) одним из основных направлений деятельности военной полиции стало выполнение задач гарнизонной службы;

3) Уставом военной полиции стали руководствоваться не только военнослужащие военной полиции, но и все остальные военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации;

4) «новый» Устав изменил понятие «наряд патрульной службы», в котором отразил, что в наряд патрульной службы входят не только патрули от военной полиции, но также и от воинских частей (соответствующие дополнения были внесены и в УГиКС ВС РФ);

5) руководство деятельностью военного коменданта гарнизона по вопросам гарнизонной службы стало возлагаться на начальника гарнизона;

6) региональные органы военной полиции по специальным вопросам стали подчиняться командующим войсками военных округов (по вопросам боевой и мобилизационной готовности, гарнизонной службы, комплектования личным составом и его первоначального обучения, финансового и материально-технического обеспечения, а также по иным вопросам, определяемым Министром обороны Российской Федерации);

7) в обязанностях начальника территориального органа военной полиции прописывалось согласовывать свои действия с начальником гарнизона в случаях оцепле-

ния (блокирования) участков местности, жилых помещений, строений и иных объектов при осуществлении розыска и задержания военнослужащих.

Следующий этап развития нормативной базы, регламентирующей деятельность военной полиции, связан с Указом Президента Российской Федерации от 22 января 2018 г. № 16 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации», в соответствии с которым были внесены соответствующие изменения в УВП ВС РФ, которые узаконили появление в составе воинских частей и соединений подразделений военной полиции. Также данным нормативным актом определены обязанности и полномочия командира подразделения военной полиции, входящего в состав соединения (воинской части).

Кроме этого, в соответствии с данными изменениями наряду с органами и подразделениями военной полиции к военной полиции стали относиться воинские части. То есть, структурно военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации стала включать в себя: органы военной полиции, подразделения и воинские части военной полиции.

Все вышеперечисленные изменения в законодательстве о военной полиции более подробно рассматривались автором настоящей статьи в предыдущих публикациях¹.

Еще одним важным изменением в законодательстве о военной полиции стала децентрализация органов военной полиции и переподчинение региональных и территориальных органов военной полиции командующим войсками военных округов (Северного флота). Очередной Указ Президента Российской Федерации от 24 октября 2018 г. № 597 внес соответствующие изменения в УВП ВС РФ.

¹ Минтягов С. А., Иванов П. М. Организационно-правовые основы деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации: изменения в законодательстве // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 3 (248). С. 10—14; Минтягов С. А. Историко-правовые основы формирования и деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации // Военное право. 2018. № 6. С. 18—34.

Согласно вышеупомянутому источнику, руководство военной полицией по-прежнему осуществляет Министр обороны Российской Федерации, а начальнику центрального органа военной полиции отводится управление органами, воинскими частями и подразделениями военной полиции в соответствии с перечнем, утверждаемым Министром обороны Российской Федерации.

Согласно ранее действовавшей редакции УВП ВС РФ, деятельность военной полиции основывалась на принципах законности, гласности, централизации управления органами, воинскими частями и подразделениями военной полиции.

Принцип централизации управления органами, воинскими частями и подразделениями военной полиции, по мнению В. М. Корякина², находил своё выражение:

— в установлении единого и общего для всех структурных подразделений военной полиции командования;

— в наделении центрального органа управления военной полицией всей полнотой прав по руководству подчиненными органами военной полиции, объединению и направлению по единому плану деятельности всех нижестоящих структурных подразделений;

— в безусловной обязательности актов вышестоящих органов управления военной полиции для нижестоящих и подчинении последних по вертикали.

Вместе с тем, по мнению того же автора, принцип централизации не означает сосредоточения в центральном органе военной полиции (Главном управлении военной полиции) всех функций управления, а предусматривает лишь предоставление определенной самостоятельности и творческой инициативы нижестоящим органам управления военной полиции в целях самостоятельного выбора путей и средств выполнения приказов и директив вышестоящих органов управления, чтобы это выполнение было не формальным, а ини-

² Корякин В. М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М.: За права военнослужащих, 2015. С. 85.

циативным и творческим, чтобы подчиненные органы военной полиции имели точно определенные права и обязанности и несли строгую ответственность за руководство подчиненными им подразделениями, силами и средствами¹.

Принцип централизации в управлении органами военной полиции, в соответствии с внесенными 24 октября 2018 г. изменениями в УВП ВС РФ был исключен.

Кроме этого, утверждение границ районов ответственности территориальных органов военной полиции стало относиться к компетенции командующих войсками соответствующих военных округов.

На центральный орган военной полиции было возложено осуществление мероприятий по строительству и развитию военной полиции, подготовке личного состава, реализации основных направлений деятельности, снабжению необходимым военным имуществом, военной техникой и вооружением, а также методическое руководство военной полицией.

Соответствующие изменения были внесены и в Положение о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, согласно которым на командующих военными округами возложено осуществление руководства служебной деятельностью подчиненных им органов, воинских частей и подразделений военной полиции².

Такое количество изменений, касающихся деятельности военной полиции, по нашему мнению, связано с развитием и становлением института военной полиции в России и соответственно поиском оптимальных управленческих решений и правовых основ.

Совершенствование системы управления военной организацией и повышение эффективности её функционирования отнесено Военной доктриной Российской Федерации к одному из приоритетных

направлению развития военной организации³.

Военная доктрина дает следующее определение понятию «военная организация государства»: это совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, составляющих её основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, а также части производственного и научного комплексов страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

Научное определение понятия «военная организация государства» встречается у Л. Н. Сморчковой, которая под рассматриваемым понятием понимает, в широком смысле, государственную структуру или совокупность нескольких структур, функции, которые связаны с защитой государства военными средствами; в узком смысле — определенным образом обособленное подразделение такой военной государственной структуры⁴.

В свою очередь, военное управление, по мнению О. А. Белькова, представляет собой особый тип социального регулирования, обеспечивающего создание, сохранение и развитие военной организации (в широком смысле слова), в количественном и качественном отношении соответствующей реальным угрозам, а также поддержание режима её деятельности⁵.

Касаясь вопроса децентрализации системы управления органами военной полиции, необходимо сказать, что, как известно, в военном управлении принято выделять четыре вида подчинения: прямое,

¹ Там же.

² Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 177 «Об утверждении Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации».

³ Военная доктрина Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

⁴ Сморчкова Л. Н. Правовой режим имущества, полученного организациями Пограничной службы Российской Федерации за счет внебюджетных источников : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 36.

⁵ Бельков О. А. Военное управление: политологический ракурс : лекция. М.: СГА, 2005.

непосредственное, оперативное, по специальным вопросам.

При подготовке проекта Указа Президента Российской Федерации по внесению изменений, касающихся переподчинения региональных и территориальных органов военной полиции, инициаторы данных изменений руководствовались опытом применения военной полиции при выполнении специальных задач за пределами территории Российской Федерации. По их мнению, данный опыт свидетельствует о целесообразности подчинения органов и подразделений военной полиции непосредственно войсковым командирам, а не вышестоящим органам военной полиции.

Однако данное обоснование является весьма спорным, поскольку в условиях военного конфликта или в боевой обстановке, как правило, применяется именно оперативное подчинение, что естественно и логично, поскольку выполнение боевой задачи может быть возложено сразу на несколько подразделений. Так, например, в российской группировке войск, которая выполняет специальные задачи за пределами территории России, имеются подразделения различных видов и родов войск, включая военную полицию, и все они находятся в оперативном подчинении командующего группировкой. Оперативное подчинение носит, как правило, временный характер. Насколько данную аналогию возможно применить при организации структуры управления военной полицией в мирное время, — вопрос весьма неочевидный. Решение данного вопроса связано с проблемой «двойного подчинения», что в свою очередь может поставить вопрос о независимости военной полиции, а также эффективности выполнения ею задач. Также такое «двойное подчинение» может привести к потере управляемости и снижению эффективности деятельности в целом.

По мнению Е. В. Корчаго, существует опасность, что в новых условиях командир войсковых частей получают возможность влиять на учет преступлений и нарушений, а также на возбуждение уголовных дел.

Это может стать причиной искажения статистики нарушений в армии¹.

Таким образом, проведя анализ основных изменений, касающихся законодательства о военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, можно сделать следующие выводы:

— с развитием в России института военной полиции развивается и законодательство, регулирующее деятельность данного института;

— насколько удачными и эффективными станут данные вносимые изменения, будет ясно только со временем.

Библиография

1. Бельков О. А. Военное управление: политологический ракурс : лекция / О. А. Бельков. — М.: СГА, 2005.
2. Корякин, В. М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : науч.-практ. пособие / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2015.
3. Минтягов, С. А. Организационно-правовые основы деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации: изменения в законодательстве / С. А. Минтягов, П. М. Иванов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 3 (248). — С. 10—14.
4. Минтягов, С. А. Историко-правовые основы формирования и деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации / С. А. Минтягов // Военное право. — 2018. — № 6. — С. 18—34.
5. Сморгочкова, Л. Н. Правовой режим имущества, полученного организациями Пограничной службы Российской Федерации за счет внебюджетных источников : дис... канд. юрид. наук / Л. Н. Сморгочкова. — М., 2002.

¹ Интервью члена Совета по взаимодействию с институтами гражданского общества при председателе Совета Федерации Корчаго Е. В. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://iz.ru/747937/aleksandr-kruglov-aleksei-ramm-bogdan-stepovoi/voennuiupolitci-detcentralizuiut>.

Changes in the legislation on the military police of the Russian Federation Armed Forces

© **Mintiagov S. A.**,

head of the training unit — deputy head of the military training center at the All-Russian State University of Justice (ARSUJ), captain of justice

Abstract. The article discusses the main stages of the formation and development of the regulatory framework governing the activities of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation, in particular the Charter of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation aimed at improving the activities of the military police. The author identifies three main stages of improving the legislation on the military police associated with the publication of relevant regulations.

Keywords: military police, law, Charter of the military police, military police.

Компетенция нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации

© Третьякова Н. А.,

кандидат экономических наук, подполковник, доцент кафедры военного учебного научного центра Сухопутных войск «Общевойсковая академия Вооруженных Сил Российской Федерации»

Аннотация. В статье исследуются теоретические и правовые основы нормотворческой деятельности Министерства обороны Российской Федерации, анализируются особенности и виды правовых актов, а также существующие проблемы и несоответствия в правовом регулировании порядка издания правовых актов Минобороны России, предлагаются варианты их решения путем обжалования.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, нормотворчество, правотворчество, нормативный правовой акт, федеральные органы исполнительной власти.

Надлежит законы и указы писать ясно, чтоб их не перетолковывать.

Петр I Великий

Все должны понять, что жить, соблюдая закон, гораздо комфортнее и выгоднее, чем пытаться его обойти.

В. В. Путин

В данной статье мне хочется поднять и рассмотреть проблематику, связанную с изданием и применением ведомственных правовых актов в виде указаний Министра обороны Российской Федерации. Данную тему, связанную с необходимостью упорядочения нормотворческой деятельности освещал в своей статье «Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание» доктор юридических наук, профессор В. М. Корякин, говоря в ней о том, что в целях наведения порядка в нормотворческой деятельности Минобороны России и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, целесообразно подготовить и издать нормативные правовые акты, своего рода «приказы о приказах», устанавливающие конкретные виды ведомственных нормативных правовых актов, используемых в нормотворческой деятельности указанных органов, с четким разграничением их

функционального предназначения¹. То есть речь идет о компетенции ведомственных нормативных правовых актов. Однако данный вопрос до сих пор остается непроработанным и вследствие этого возникают те проблемы, которые будут затронуты мной в настоящей публикации.

Роль ведомственного нормотворчества неуклонно растет, поскольку, как обоснованно утверждается в научной литературе, с его помощью уточняется механизм реализации законов, обеспечивается их качественное исполнение.

Нормативные акты издаются органами, обладающими нормотворческой компетенцией², в строго установленной фор-

¹ Корякин В. М., Рыбакова М. А. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание // Военное право. 2017. № 1 (41). С. 42—51.

² Компетенция (лат. *competentio* от *competo* — добиваюсь, соответствую, подхожу) — совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица; определяет его

ме. Нормативный акт является официальным документом, носителем юридически значимой информации. Ведомственное правовое регулирование выполняет в связи с этим важную задачу: освобождает акты высших органов государственной власти от технологических деталей¹.

Нормотворческая деятельность в Минобороны России осуществляется на основании Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, которыми определено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений.

В целях реализации данного постановления в Минобороны России издан приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888, регулирующий нормотворческую деятельность данного ведомства. Следует отметить, что данный правовой акт надлежащим образом не зарегистрирован и не опубликован официально в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных

правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

В данном приказе определен перечень разновидностей правовых актов, издаваемых в военном ведомстве. Так в п. 2 Инструкции по подготовке и представлению на подпись проектов правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, утвержденной рассматриваемым приказом, изложено следующее: «В Министерстве обороны издаются следующие основные виды правовых актов: приказ, директива, указания Министра обороны Российской Федерации, приказание начальника Генерального штаба, указания первого заместителя Министра обороны Российской Федерации». Данный перечень не соответствует тому перечню, который изложен в Правилах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, по видам издаваемых нормативных правовых актов в федеральных органах исполнительной власти. При этом данное расширение (неправовое) завуалировано таким понятием, как «основные виды правовых актов».

Вместе с тем, если мы обратимся к самому понятию «правовой акт», то увидим, что это письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (органом государственной власти, местного самоуправления, институтами прямой демократии), имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений. Специфике правовых актов нужно отчетливо представлять и в полной мере учитывать в процессе их подготовки, принятия и реализации. Иначе возникает путаница с наименованиями, содержанием и юридической силой разных актов, допускаются нарушения законности, «сбои» в деятельности и взаимоотношениях государственных органов, возникают трудности у граждан в реализации и защите их прав и законных интересов.

Классификация правовых актов возможна по разным критериям. Одним из них является их нормативная природа. Со-

место в системе государственных органов. (Большой юридический словарь / 2-е изд., под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2003.

¹ Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 245.

гласно этому критерию различают нормативные и ненормативные правовые акты.

Нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Все нормативные акты связаны между собой, располагаются в определенной системе, подчинены друг другу или соотносятся друг с другом, обладают юридической силой, под которой понимается внутреннее свойство нормативно-правового акта, обусловленное местом органа, его принявшего, в системе государственных органов. Юридическая сила нормативно-правового акта зависит не только от места и положения принявшего его органа, но и от его компетенции, которой он наделяется государством по закону.

Ненормативный правовой акт включает два вида актов: 1) документ индивидуального содержания, адресованный конкретному лицу, то есть индивидуальный правовой акт, и 2) интерпретационный акт (акт толкования, направленный на разъяснение норм права). Особенностью ненормативных правовых актов является то, что данные акты рассчитаны на однократное применение.

В индивидуальном юридическом акте содержатся не юридические нормы, а результат действия по конкретным вопросам: либо разовое предписание, например, решение суда по конкретному вопросу, либо результаты юридических действий частных лиц — завещания, договоры и т.п.

Интерпретационный акт — документ, содержащий разъяснения действующих юридических норм, но не устанавливающих новые нормы (такие акты в большинстве случаев имеют такие наименования, как, например, «постановление», «разъяснение»). Характерная особенность интерпретационных актов заключается в том, что они действуют в единстве с теми нор-

мативными документами, в которых содержатся толкуемые юридические нормы и находятся от них в зависимости.

Включенные в приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888 виды правовых актов, таких как указания Министра обороны Российской Федерации, приказание начальника Генерального штаба, указания первого заместителя Министра обороны Российской Федерации к нормативным правовым актам не относятся. Однако в п. 4 приложения № 2 к данному приказу сказано, что указания Министра обороны Российской Федерации обязательны для всего личного состава Вооруженных Сил, т.е. они имеют обязательный характер для неопределенного круга лиц, являясь по своим признакам фактически нормативными правовыми актами. Вместе с тем они надлежащим образом не регистрируются и в большинстве своем не опубликовываются официально в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763, что также не согласуется с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 предусмотрено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные

акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» по этому вопросу разъяснил, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Следовательно, рассматриваемые правовые акты — указания Министра обороны Российской Федерации, хотя таковыми не являются, но имеют все существенные признаки нормативных правовых актов.

Выполняя функцию по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обороны, Минобороны России в непредусмотренных законом видах правовых актов фактически излагает общеобязательные требования, которыми регулирует вопросы прохождения военной службы, что нередко нарушает права военнослужащих.

Как пример, рассмотрим один из таких правовых актов — указание Министра обороны Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 205/2/78. На основании данных указаний фактически изменен установленный порядок прохождения военной службы военнослужащих, состоящих в распоряжении соответствующих командиров (начальников), поскольку в п. 5 данного документа должностным лицам предписано «определить военнослужащим, состоящим в распоряжении, временные обязанности».

Применение органами военного управления данного указания в рамках определения служебного предназначения военнослужащих, состоящих в распоряже-

нии, указывает на их обязательный характер, а само указание рассчитано на многократное применение в отношении неопределенного круга лиц, без внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации о порядке прохождения военной службы. На основании данных указаний за военнослужащими, состоящими в распоряжении, не только закрепляются (незаконно) временные функциональные обязанности, но и осуществляется переподчинение данной категории военнослужащих другим должностным лицам, во исполнение именно этих указаний, что вообще нарушает принцип единоначалия в Вооруженных Силах.

Таким образом, Министерством обороны в форме указания фактически осуществлено нормативно-правовое регулирование вопроса прохождения военной службы военнослужащих, состоящих в распоряжении, противоречащее правовому регулированию, предусмотренному Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденном Указом Президента от 16 сентября 1999 г. № 1237. Военнослужащие, состоящие в распоряжении, проходят службу не на воинской должности, в связи с чем на них не может быть возложено исполнение должностных (служебных) обязанностей, а предполагается исполнение ими лишь общих и специальных обязанностей военнослужащего¹. Соответственно, никакого упоминания о каких-то «временных» функциональных обязанностях для военнослужащих, состоящих в распоряжении, в законодательстве не содержится.

Данное указание установленным порядком не регистрировалось и для всеобщего сведения не опубликовывалось, в связи с чем, по нашему мнению, не подлежит применению.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря

¹ См. подробнее: Харитонов С. С. О судебной практике по вопросам прохождения военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 10 (267). С. 28—39.

2018 г. № 50 сказано, что суду при рассмотрении дела по существу надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правилами введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования. Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта».

Указание Министра обороны Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 205/2/78 по своему правовому содержанию является нормативным правовым актом, поскольку содержит нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на изменение установленного порядка прохождения военной службы военнослужащих, состоящих в распоряжении. Оно затрагивает их права, а именно: обязывает их исполнять временные обязанности без дачи на то их согласия, предусматривает переподчинение иному должностному лицу. Вместе с тем данный акт, являясь, по сути,

нормативным, издан в ненадлежащей форме, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке. Более того, он противоречит актам более высокой юридической силы – Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» и Положению о порядке прохождения военной службы. Следовательно, данный правовой акт, по нашему мнению, не подлежит применению и его следует отменить.

С учетом всего вышеизложенного, автором настоящей публикации направлено административное исковое заявление в Верховный Суд Российской Федерации о признании указания Министра обороны от 16 февраля 2015 г. № 205/2/78 не действующим полностью и нарушающим права военнослужащих, состоящих в распоряжении, на прохождение военной службы в строгом соответствии с действующим законодательством.

Библиография

1. Арзамасов, Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. Г. Арзамасов. — М., 2004.
2. Корякин, В. М. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание / В. М. Корякин, М. А. Рыбакова // Военное право. — 2017. — № 1 (41). — С. 42—51.
3. Харитонов, С. С. О судебной практике по вопросам прохождения военной службы / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военнопредметное обозрение. — 2019. — № 10 (267). — С. 28—39.

The competence of the regulatory legal acts Ministry of defense of the Russian Federation

© Tretyakova N. A.,

candidate of economic Sciences, Lieutenant Colonel, associate Professor of the Department of military training and research center of the Land forces " combined arms Academy of the Armed Forces of the Russian Federation»

Annotation. The article examines the theoretical and legal foundations of the norm-making activity of the Ministry of defense of the Russian Federation, analyzes the features and types of legal acts, as well as existing problems and inconsistencies in the legal regulation of the order of publication of legal acts of the Ministry of defense of the Russian Federation, offers options for their solution by appeal.

Key words: standard setting, rulemaking, legislation, the regulatory legal act of the Federal bodies of Executive power.

Концепция административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии: точка зрения

© Шеншин В. М.,

кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье обосновывается авторский подход к формированию Концепции административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии, дается понятие и раскрывается структура указанного правового явления.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность; войска национальной гвардии; концепция; Росгвардия.

Существующее в современном понимании понятие административной юрисдикции¹ и ее признаков позволяют рассмотреть особенности деятельности должностных лиц Росгвардии и войск национальной гвардии. Следовательно, правомерно вести речь о Концепции административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии.

Сразу хотелось бы оговориться и отметить, что административно-юрисдикционная деятельность Росгвардии, как и любого иного федерального органа исполнительной власти, осуществляется в процессе реализации административно-юрисдикционного процесса, который складывается из таких производств, как: по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное, по жалобам. Свое внимание мы акцентируем лишь на производстве по делам об административных правонарушениях.

Для современной Концепции админи-

стративно-юрисдикционной деятельности Росгвардии характерна правовая составляющая, выражающаяся в опоре на постулаты, прописанные в ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми правовое государство призвано к обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Учитывая, что войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, ключевым принципом деятельности войск национальной гвардии выступает принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, значение которого обусловлено тем, что в Российской Федерации «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Подтверждение сказанному мы находим и в ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающей в качестве превалирующего принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Представляется, что осуществление указанных принципов, должно формировать новые подходы к содержанию и реализации на практике основных догматов

¹ Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 143; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16; Каплунов А. И. Значение трудов В. Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28—35; Панова И. В. Юридический процесс : монография / науч. ред. Н. М. Конин. Саратов, 1998. С. 26—28 и др.

административной юрисдикции — соблюдения законности, равенства всех перед законом, неотвратимости наказания, объективной истины, прав и свобод граждан, что предполагает выстраивание новых взаимоотношений правоохранительных органов и граждан в сфере осуществления административных правоотношений¹.

Характеризуя Концепцию административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии, определим ее как систему взглядов на осуществление должностными лицами Росгвардии и войск национальной гвардии административно-юрисдикционных полномочий, предусмотренных КоАП РФ, и связанных с разрешением индивидуальных административных дел, содержащих административно-правовой спор. Думается, что такая Концепция должна предусматривать правовые основания, цели, задачи, принципы и направления административно-юрисдикционной деятельности властных субъектов.

Укажем правовую основу административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации относится к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в предусмотренных сферах деятельности. Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 утверждено Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации.

Важным направлением деятельности Росгвардии с нашей точки зрения в соответствии с подп. 26 п. 9 Положения выступает организация и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях производства по делам об административных правонарушениях, отнесен-

ных к компетенции войск национальной гвардии. В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на войска национальной гвардии возлагается выполнение следующей задачи: федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (п. 7 ч. 1 ст. 2), а также выполнение функции по пресечению преступлений, административных правонарушений и противоправных действий (п. 3 ч. 1 ст. 9). Считаем, что указанные полномочия являются практической реализацией административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии, которую А. О. Дрозд рассматривает, а мы с ним солидарны, как «характерную процедуру по рассмотрению определенных дел, связанных с назначением наказания, завершающуюся принятием соответствующего акта, отличного от актов, принимаемых на каждой из стадии производства по делам об административных правонарушениях»².

Проанализировав законодательство, мы видим, что Росгвардия в лице войск национальной гвардии относится к одному из основных субъектов административной юрисдикции, эффективная деятельность которой позволяет обеспечивать государственную и общественную безопасность, защищать права и свободы человека и гражданина, а также предупреждать административные правонарушения.

Административно-юрисдикционная деятельность должностных лиц войск национальной гвардии законодательно за-

¹ Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2008. С. 5.

² Дрозд А. О. Понятие и сущность административно-юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных милиции по делам об административных правонарушениях // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 4 (48). С. 48—51.

креплен в ч. 1 ст. 23.85 и в п. 79, 91.1 и 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

Частью 1 ст. 23.85 КоАП РФ устанавливается перечень дел об административных правонарушениях, которые рассматриваются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере деятельности войск национальной гвардии. К таким делам относятся составы правонарушений, предусмотренные ч. 1, 3, 4, 4.1 и 5 ст. 20.8, ст. 20.10—20.12, 20.14, 20.16, ч. 1 ст. 20.23, ст. 20.24 КоАП РФ.

Частью 2 ст. 23.85 КоАП РФ определен круг лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 23.85 КоАП РФ.

Из сказанного следует вывод о том, что наделение Росгвардии полномочиями по производству дел об административных правонарушениях характеризует указанный государственный орган как один из основных субъектов административно-юрисдикционной деятельности.

Наряду с лицами, указанными в ч. 2 ст. 23.85 КоАП РФ, полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях обладают также лица, указанные в п. 79, 91.1 и 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

Так должностные лица войск национальной гвардии уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 1.1 ст. 8.37, ст. 14.1 (в части соблюдения требований законодательства об оружии, частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности), ст. 14.2 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), ст. 14.15 (в части нарушения правил продажи оружия и патронов к нему), ст. 17.7, 17.9, ч. 1 и 6 ст. 19.3, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 1, 8, 8.1, 12—14, 27 и 28 ст. 19.5, ст. 19.5.1, 19.6, 19.7, 19.13, 19.20, ч. 2, 4.2 и 6 ст. 20.8, ст. 20.9, 20.13, 20.15, ст. 20.17 (в отношении объектов, охраняемых войсками национальной гвардии Российской Федерации), ст. 20.18, 20.19, ч. 2 ст. 20.23, ст. 20.24, ч. 1 ст. 20.25, ст. 20.30, 20.34 КоАП РФ.

Резюмируя рассмотренные предписания КоАП РФ, отметим, что административно-юрисдикционная деятельность должностных лиц войск национальной гвардии заключается в составлении постановлений и протоколов об административных правонарушениях, рассмотрении таких дел, принятии по ним решений в порядке, определенном КоАП РФ.

Вместе с тем приказом Росгвардии от 14 ноября 2018 г. № 498 определен круг лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ. Механизм реализации полномочий, предоставленных должностным лицам, указанным актом не регламентирован.

Следует также акцентировать внимание на том, что в п. 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и в приказ Росгвардии № 498 не включены все составы административных правонарушений, предусмотренные ст. 23.85 КоАП РФ, по которым должностные лица войск национальной гвардии уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях. Исходя из этого, возникла правовая неопределенность, предполагающая осуществление мер процессуального обеспечения должностными лицами по определенному КоАП РФ перечню составов, составление протоколов об административных правонарушениях по иному перечню, рассмотрение дел об административных правонарушениях — по перечню отличному от первого и второго варианта составов. Устранить возникшую правовую ситуацию, по-видимому, возможно способом расширения ст. 23.85 КоАП РФ, дополнив ее составами, содержащимися в п. 79, 91.1 и 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

Автор придерживается мнения о том, что целью Концепции административно-юрисдикционной деятельности выступает повышение уровня административно-правовой защищенности участников административных правоотношений в сферах деятельности, осуществляемых Росгвардией.

Задачами административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии являются:

1) обеспечение государственной и общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина;

2) охрана окружающей среды и природопользования; предпринимательской деятельности; государственной власти; порядка управления; общественного порядка и общественной безопасности;

3) борьба с административными правонарушениями в установленных сферах;

4) осуществление производства по делам об административных правонарушениях, по жалобам и дисциплинарным проступкам;

5) применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административного принуждения;

6) осуществление государственного контроля (надзора) в предусмотренных законодательством сферах деятельности Росгвардии;

7) разработка внутриведомственного акта, регулирующего особенности применения должностными лицами положений относительно производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных Росгвардии.

С учетом цели и задач, стоящих перед административно-юрисдикционной деятельностью Росгвардии выделяется несколько ее функций: правоохранительная; регулятивная; организационная; воспитательная; информационно-политическая.

При выстраивании Концепции административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии назовем принципы, на основе которых осуществляется указанная деятельность: законность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, системность и комплексность применения мер государственно-правового принуждения, осуществление взаимодействия с иными субъектами административно-юрисдикционной деятельности¹.

¹ Кудашкин А. В., Шеншин В. М. Особенности организации взаимодействия органов внутренних дел МВД России, войск национальной гвардии и Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 3. С. 16—22; Фаисханов Р. Р., Шеншин В. М. Особенности взаимодействия

В качестве основных направлений административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии мы видим:

1) апробацию в нормотворческом процессе критериев соответствия составов административных правонарушений правоприменительным полномочиям Росгвардии и войск национальной гвардии;

2) пересмотр административно-процессуальной компетенции должностных лиц Росгвардии и войск национальной гвардии по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях;

3) выявление тенденции, направленной на универсализацию полномочий должностных лиц по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

4) пересмотр порядка возбуждения дел об административных правонарушениях в сторону его модернизации путем упрощения процедур установления, фиксации правонарушений и назначения административных наказаний;

5) расширение круга административных наказаний, к которым вправе привлекать должностные лица Росгвардии и войск национальной гвардии;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренное частью 1 статьи 28.6 КоАП РФ;

7) исключение из полномочий должностных лиц функций не свойственных Росгвардии;

8) определение на уровне субъекта Российской Федерации дел об административных правонарушениях в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, производство по которым отнесено к компетенции должностных лиц Росгвардии и войск национальной гвардии при условии внесения соответствующих дополнений в КоАП РФ;

подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии при выполнении возложенных на них задач // Военное право. 2019. № 6. С. 97—103.

9) приоритет профилактики административных правонарушений перед контрольно-надзорными мероприятиями¹;

10) совершенствование порядка обжалования дисциплинарных взысканий, налагаемых на военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии²;

11) корректирование сроков, предусмотренных законодательством на работу с обращениями граждан.

В ходе реализации Концепции административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии предполагается применять следующие механизмы:

1) проведение мониторинга применения уполномоченными субъектами административно-юрисдикционной деятельности мер государственного принуждения, предусматривающего формирование и ведение банков данных о лицах, в отношении которых ведется административно-юрисдикционное производство;

2) уточнение административного законодательства в области административно-процессуальных полномочий должностных лиц по осуществлению различных производств;

3) изучение и апробация на практике передового опыта применения мер государственного принуждения;

4) организация межведомственного и межгосударственного взаимодействия по указанным направлениям.

В ходе реализации Концепции административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии осуществляется повышение уровня:

1) правовой защищенности граждан, общества и государства от административно-правовых деликтов и иных противоправных посягательств;

2) административно-правовой защищенности участников административно-правовых отношений при осуществлении функций по выработке и реализации госу-

дарственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере ведомственной охраны;

3) совершенствования правового регулирования полномочий должностных лиц по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях и иных административно-юрисдикционных производств.

Таким образом, под административной юрисдикцией Росгвардии следует понимать административную деятельность войск национальной гвардии по возбуждению, рассмотрению и в определенных случаях разрешению дел об административных правонарушениях в установленном порядке и формах, рассмотрению споров о праве, применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, осуществлению контрольно-надзорных функций в установленных сферах деятельности.

Библиография

1. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения : дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Головкин. — Омск, 2008. — 404 с.
2. Дрозд, А. О. Понятие и сущность административно-юрисдикционной деятельности участковых уполномоченных милиции по делам об административных правонарушениях / А. О. Дрозд // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2010. — № 4 (48).
3. Каплунов, А. И. Значение трудов В. Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства / А. И. Каплунов // Административное право и процесс. — 2014. — № 3.
4. Кудашкин, А. В. Особенности организации взаимодействия органов внутренних дел МВД России, войск национальной гвардии и Вооруженных Сил Российской Федерации / А. В. Кудашкин, В. М. Шеншин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 3. — С. 16—22.
5. Панова, И. В. Юридический процесс : монография. Науч. ред. Н. М. Конин / И. В. Панова. — Саратов, 1998.
6. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. — М., 1964. —

¹ Обзор: «Реформа контроля и надзора: как правительство планирует изменить систему проверок бизнеса» (КонсультантПлюс, 2019).

² См. подробнее: Харитонов С. С. О справедливости и законности дисциплинарных взысканий // Военно-юридический журнал. 2018. № 11. С. 15—18.

108 с.

7. Сорокин, В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — 661 с.

8. Фаисханов, Р. Р. Особенности взаимодействия подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии при

выполнении возложенных на них задач / Р. Р. Фаисханов, В. М. Шеншин // Военное право. — 2019. — № 6. — С. 97—103.

9. Харитонов, С. С. О справедливости и законности дисциплинарных взысканий / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 11. — С. 15—18.

Concept of administrative and jurisdictional activity of Rosguard: point of view

© Shenshin V. M.,

candidate of legal Sciences, Deputy head of the Department of constitutional and administrative law of the faculty (command) of the St. Petersburg military order of Zhukov Institute of the national guard of the Russian Federation

Abstract. The article substantiates the author's approach to the formation of the Concept of administrative and jurisdictional activity of Rosgvardiya, gives the concept and reveals the structure of this legal phenomenon.

Keywords: administrative and jurisdictional activities; National Guard troops; concept; ROS guard.

Социальные гарантии военнослужащих, их семей, лиц гражданского персонала

Дифференциация оплаты труда работников воинских частей и организаций федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба

© Зайков Д. Е.,

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

Аннотация. В статье проводится сравнительный анализ условий оплаты труда работников военных организаций, подведомственных различным федеральным органам исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Ключевые слова: работники, военные организации, оплата труда, должностной оклад, выплаты.

В соответствии с ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Ст. 2 ТК РФ в целях реализации указанного положения предусматривает такой основной принцип правового регулирования трудовых отношений, как обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для него самого и его семьи, и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Оплата труда представляет собой важнейший институт трудового права, опосредующий в себе основной интерес работника и одну из главных обязанностей работодателя.

Согласно ч. 1 ст. 129 ТК РФ оплата труда работника (заработная плата) — вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в услови-

ях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Вместе с тем, в отношении отдельных категорий работников устанавливается особое правовое регулирование, обусловленное их правовым статусом и выполняемыми трудовыми функциями. Одной из таких категорий являются работники военных организаций и воинских частей федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба (далее — силовые госорганы).

Так, в силу ст. 349 ТК РФ на работников, заключивших трудовой договор о работе в воинских частях, учреждениях, военных образовательных организациях высшего образования и военных профессиональных образовательных организациях, иных организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, силовых госорганов, а также на работников, проходящих заменяющую военную службу альтернативную гражданскую службу (далее также

работники военных организаций), распространяются трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, с особенностями, установленными ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с задачами указанных органов, учреждений и организаций для работников устанавливаются особые условия оплаты труда, а также дополнительные льготы и преимущества.

В свете изложенного особый интерес вызывает сравнительный анализ условий оплаты труда работников военных организаций, подведомственным различным силовым госорганам.

Единым нормативным правовым актом, устанавливающим общие правила установления системы оплаты труда для работников военных организаций, является постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (далее — постановление Правительства № 583).

При этом Положение об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений, утвержденное указанным постановлением, на работников военных организаций не распространяется. С учетом этого в соответствии с п. 8 постановления Правительства № 583 силовым госорганам поручено разработать, в том числе:

— размеры окладов (тарифных ставок) гражданского персонала с учетом требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей

профессиональной деятельности (профессиональных квалификационных групп), а также порядок определения должностных окладов руководителей воинских частей, учреждений и подразделений, их заместителей и главных бухгалтеров;

— условия, размеры и порядок осуществления выплат компенсационного характера гражданскому персоналу в соответствии с перечнем видов выплат компенсационного характера, утверждаемым Минздравсоцразвития России, но не ниже размеров, установленных в соответствии с законодательством;

— условия и порядок осуществления выплат стимулирующего характера гражданскому персоналу, а также их размеры в соответствии с перечнем видов выплат стимулирующего характера, утверждаемым Минздравсоцразвития России.

Однако принятые указанными государственными органами нормативные правовые акты имеют отличия, зачастую существенные, что и явилось причиной, в силу которой в отношении работников военных организаций, подведомственным разным силовым госорганам, установлены различные системы оплаты труда. Это обуславливает отличающийся, иногда значительно, размер заработной платы работников военных организаций при их одинаковой квалификации, сложности, количестве, качестве и условиях выполняемой работы.

Вместе с тем, общая структура системы оплаты труда работников военных организаций идентична и состоит из:

1. Должностного оклада (тарифной ставки).

2. Выплат компенсационного характера:

— выплаты работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда;

— выплаты за работу в местностях с особыми климатическими условиями;

— выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных (при выполнении работ различной квалификации, совмещении профессий (должностей),

сверхурочной работе, работе в ночное время и при выполнении работ в других условиях, отклоняющихся от нормальных);

— надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, их засекречиванием и рассекречиванием, а также за работу с шифрами¹.

3. Выплат стимулирующего характера:

— выплаты за интенсивность и высокие результаты работы;

— выплаты за качество выполняемых работ;

— выплаты за стаж непрерывной работы, выслугу лет;

— премиальные выплаты по итогам работы².

Таким образом, единство и противоположность позиций силовых госорганов по рассматриваемым вопросам привели к дифференциации в оплате труда работников военных организаций³.

Первое отличие, которое нельзя признать существенным в силу своей незначительности, это разница в должностных окладах работников военных организаций. Они, в связи с их крайне низкими размерами в действующих системах оплаты труда работников военных организаций, играют в основном второстепенную роль⁴,

представляя собой постоянную величину, от которой рассчитывается большинство компенсационных и стимулирующих выплат⁵.

Выплаты компенсационного характера, закрепленные в системах оплаты труда работников военных организаций, несмотря на наличие их общих видов, также имеют различия.

Например, в соответствии с п. 4 Условий, размеров и порядка осуществления выплат компенсационного и стимулирующего характера гражданскому персоналу (работникам) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденных приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 сентября 2019 г. № 545 (далее — Условия и размеры выплат в Вооруженных Силах), работникам военных организаций, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, должностные оклады (тарифные ставки) повышаются:

— на работах с вредными условиями труда 1 степени — на 4 процента;

¹ Перечень видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных, автономных, казенных учреждениях, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 822.

² Перечень видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных, автономных, казенных учреждениях, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818.

³ См., напр.: Зайков Д. Е. Ограничение размера заработной платы как нарушение трудовых прав работников военных организаций // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 9—10. С. 89—95.

⁴ Такой подход обусловлен попыткой перевода работников военных организаций на эффективный контракт.

Эффективный контракт — это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных)

услуг, а также меры социальной поддержки (Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012—2018 годы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р). К сожалению, эта действительно позитивная идея так и не была в полном объеме реализована, что обусловлено, в первую очередь, отсутствием необходимого финансирования. Эффективный контракт должен обеспечивать такой уровень заработной платы работников, который является конкурентоспособным по отношению к другим секторам экономики. (Янкевич С. В. Эффективный контракт с научно-педагогическими работниками образовательных организаций высшего образования: правовые аспекты // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 121—122).

⁵ Ср., напр.: Размеры должностных окладов (тарифных ставок) гражданского персонала (работников) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденные приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 сентября 2019 г. № 545, и Размеры должностных окладов (окладов, ставок заработной платы, тарифных ставок) работников федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении ФСО России, утвержденные приказом ФСО России от 2 августа 2018 г. № 383.

— на работах с вредными условиями труда 2 степени — на 8 процентов;

— на работах с вредными условиями труда 3 и (или) 4 степеней — на 12 процентов;

— на работах с опасными условиями труда — на 24 процента¹.

Однако в силу п. 15 Положения об оплате труда гражданского персонала Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации, утвержденного приказом Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 17 (далее — Положение об оплате труда в ГУСП), работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, устанавливается доплата к окладам в следующих размерах:

— для работников, условия труда на рабочих местах которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным условиям труда 1 степени, — в размере 4 процентов оклада;

— для работников, условия труда на рабочих местах которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным условиям труда 2 или 3 степени, — в размере 8 процентов оклада;

— для работников, условия труда на рабочих местах которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным условиям труда 4 степени или к опасным условиям труда, — в размере 12 процентов оклада.

Разница очевидна: повышение должностного оклада с учетом его второстепенной роли в разы экономически выгоднее для работника, чем установление лишь доплаты к такому окладу². При этом прирав-

нение размера доплаты за работу во вредных условиях труда 4 степени и в опасных условиях труда видится явно необоснованным³.

Похожая ситуация складывается и применительно к ежемесячной процентной надбавке за работу со сведениями, составляющими государственную тайну.

Согласно п. 18 Условий и размеров выплат в Вооруженных Силах за работу со сведениями, имеющими степень секретности «секретно», размер указанной надбавки составляет:

— при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий — 15 процентов должностного оклада;

— при оформлении допуска без проведения проверочных мероприятий — 10 процентов должностного оклада.

В соответствии с п. 28 Положения об оплате труда в ГУСП за работу со сведениями, имеющими степень секретности «секретно», размер указанной надбавки составляет:

— при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий — в размере от 10 до 15 процентов должностного оклада;

— при оформлении допуска без проведения проверочных мероприятий — в размере от 5 до 10 процентов должностного оклада⁴.

размеры выплат в МЧС), и подп. 7 п. 5 Условий и размеров выплат в Вооруженных Силах.

³ Согласно ч. 4 ст. 14 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» вредные условия труда 4 степени — условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, уровни воздействия которых способны привести к появлению и развитию тяжелых форм профессиональных заболеваний (с потерей общей трудоспособности) в период трудовой деятельности; опасные условия труда — условия труда, при которых на работника воздействуют вредные и (или) опасные производственные факторы, уровни воздействия которых в течение всего рабочего дня (смены) или его части способны создать угрозу жизни работника, а последствия воздействия данных факторов обуславливают высокий риск развития острого профессионального заболевания в период трудовой деятельности.

⁴ Размер надбавки устанавливается работодателем исходя из объема сведений, составляющих госу-

¹ П. 1 Условий, размеров и порядка осуществления выплат стимулирующего характера работникам федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении ФСО России, утвержденных приказом ФСО России от 2 августа 2018 г. № 383 (далее — Условия и порядок выплат в ФСО России).

² Ср., напр.: п. 6.2.4 Условий, размеров и порядка осуществления выплат компенсационного характера работникам бюджетных, автономных и казенных учреждений МЧС России и гражданского персонала спасательных воинских формирований МЧС России, утвержденный приказом МЧС России от 28 декабря 2015 г. № 700 (далее — Условия и

Представляется, что разумных оснований для подобного разграничения в условиях оплаты труда работников военных организаций не имеется.

Еще большие различия условий оплаты труда установлены в компенсационных выплатах.

Например, п. 26 Условий и размеров выплат в Вооруженных Силах работникам устанавливается процентная надбавка за выслугу лет к должностным окладам (тарифным ставкам) в следующих размерах:

- свыше 1 года — 5 процентов;
- свыше 2 лет — 10 процентов;
- свыше 3 лет — 15 процентов;
- свыше 5 лет — 20 процентов;
- свыше 10 лет — 30 процентов;
- свыше 15 лет — 40 процентов¹.

Однако работникам военных организаций, подведомственных МЧС России, указанная процентная надбавка за выслугу лет выплачивается в иных размерах (при выслуге лет):

- свыше 1 года — 5 процентов;
- свыше 3 лет — 10 процентов;
- свыше 5 лет — 15 процентов;
- свыше 10 лет - 20 процентов;
- свыше 15 лет - 30 процентов².

дарственную тайну, к которым работник имеет доступ, интенсивности работы с документами особой важности, совершенно секретными или секретными документами, ознакомления со сведениями, составляющими государственную тайну, при посещении организаций, с которыми взаимодействует ГУСП, а также продолжительности срока, в течение которого сохраняется актуальность засекречивания этих сведений.

Стоит указать, что отсутствие четких критериев установления указанной надбавки обуславливает наличие коррупциогенного фактора — широта дискреционных полномочий (подп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96).

¹ Напр., аналогичное положение закреплено п. 16 Условий и порядка выплат в ФСО России.

² См.: п. 6 Условий, размеров и порядка осуществления выплат стимулирующего характера работникам бюджетных, автономных и казенных учреждений МЧС России и гражданского персонала спасательных воинских формирований МЧС России, утвержденные приказом МЧС России

Согласно п. 5.7 Условий и порядка выплат в МЧС России работникам, имеющим почетные звания СССР, Российской Федерации и союзных республик, входивших в состав СССР, соответствующие направленности (профилю) и специфике выполняемой работы, устанавливается надбавка к окладу в следующих размерах:

- «Заслуженный» — 15 процентов;
- «Народный» — 25 процентов.

А Условия и размеры выплат в Вооруженных Силах предусматривают аналогичные выплаты (правда, в 3 и 2,5 раза меньше соответственно) только для конкретных почетных званий³.

Отдельными силовыми госорганами для работников подведомственных военных организаций установлены эксклюзивные компенсационные выплаты.

Так, п. 7 Условий и порядка выплат в ФСО России работникам военных организаций, замещающим должности медицинских работников, выплачивается ежемесячная надбавка за продолжительность непрерывной работы на должностях медицинских работников к должностному окладу (тарифной ставке) в следующих размерах:

- при стаже работы от 3 до 5 лет включительно — 20 процентов;
- при стаже работы свыше 5 лет — 30 процентов.

Пунктами 40 и 41.1 Положения об оплате труда в ГУСП установлены соответственно:

- надбавка за ведение бюджетного учета в размере до 30 процентов оклада, которая устанавливается работникам военных организаций, непосредственно занятым ведением бюджетного учета;

от 28 декабря 2015 г. № 700 (далее — Условия и порядок выплат в МЧС России).

³ В частности, «Народный артист Российской Федерации», «Заслуженный работник культуры Российской Федерации», «Заслуженный деятель науки Российской Федерации» и др. (п. 79 и 80 Условий и размеров выплат в Вооруженных Силах. При этом такие выплаты осуществляются только работникам, которые осуществляют трудовую деятельность в военных организациях, осуществляющих соответствующие виды деятельности (в сфере культуры, в сфере науки и т.д.).

— надбавка за проведение правовой экспертизы в размере 30 процентов оклада, которая устанавливается работникам военных организаций, имеющим высшее юридическое образование, в должностные обязанности которых входит проведение правовой экспертизы проектов правовых актов, подготовка и редактирование проектов правовых актов.

Также стоит отметить и на имеющиеся «перекося» условий оплаты труда работников военных организаций внутриведомственного характера.

Так, согласно п. 70 Условий и размеров выплат в Вооруженных Силах работникам суворовских военных, Нахимовского военно-морского и военно-музыкального училищ, кадетских (морских кадетских) корпусов, президентских кадетских училищ и их филиалов выплачивается ежемесячная надбавка в следующих размерах:

— расположенных в городах Москве и Санкт-Петербурге, Ленинградской и Московской областях; расположенных в городах Владивостоке и Севастополе филиалов Нахимовского военно-морского училища; президентских кадетских училищ (независимо от места расположения) — 400 процентов должностного оклада (ставки заработной платы) (тарифной ставки);

— расположенных в других городах и прочих населенных пунктах — 300 процентов должностного оклада (ставки заработной платы) (тарифной ставки).

Данное положение распространяется не только на педагогических работников¹, но и на все другие категории работников указанных военных организаций².

Но насколько это обоснованно и справедливо? Неужели слесарь, водитель или бухгалтер президентского кадетского училища, которым установлена рассматриваемая ежемесячная надбавка, в разы превышающая весь размер заработной платы работников иных военных организаций с

аналогичной профессией, работают в настолько особых условиях?³ И если да, то в чем это заключается? И справедлив ли подход, исключающий какую-либо дифференциацию при установлении указанной надбавки, причем, в первую очередь, к педагогическим работникам таких организаций?

Приведенные примеры свидетельствуют об отсутствии среди силовых госорганов единых подходов не только к определению условий оплаты труда работников военных организаций, но и в целом к установлению систем оплаты труда для указанной категории лиц⁴.

В такой ситуации работники военных организаций, подведомственных разным силовым госорганам, изначально состоящие друг с другом в условно равном положении⁵, находятся в существенно различных условиях оплаты труда, которые во многом обусловлены не спецификой выполняемой ими трудовой деятельности, а исключительно принятыми решениями об установлении силовыми госорганами условий оплаты труда.

Обеспечивается ли таким образом конституционное право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации и соблюдается ли принцип равенства и справедливости? Представляется, что нет.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении

³ Ср., напр., с п. 10 Условий и размеров выплат в Вооруженных Силах, в силу которого работникам авиационных соединений (воинских частей) и организаций, замещающим должности, исполнение трудовых обязанностей по которым связано с перевозками руководителей федеральных органов исполнительной власти, за особые условия работы устанавливается компенсационная выплата в размере 300 процентов должностного оклада.

⁴ К сожалению, подобная ситуация складывается в различных сферах деятельности. См., напр.: Зайков Д. Е. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции с участием работников военных организаций // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7. С. 116—124.

⁵ С учетом аналогичности замещаемых должностей работают в государственных организациях, созданных для выполнения особых задач, поставленных перед соответствующими государственными органами.

¹ Применительно к этой категории работников вопросы об установлении рассматриваемой надбавки не возникают.

² Ср. с п. 68 и 69 Условий и размеров выплат в Вооруженных Силах.

от 11 апреля 2019 г. № 17-П, вытекающие из ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации общеправовые принципы юридического равенства и справедливости, обуславливающие, помимо прочего, необходимость предусматривать обоснованную дифференциацию в отношении субъектов, находящихся в разном положении, и предполагающими обязанность государства установить правовое регулирование в сфере оплаты труда, которое обеспечивает справедливую, основанную на объективных критериях, заработную плату всем работающим и не допускает применения одинаковых правил к работникам, находящимся в разном положении.

По нашему мнению, существующие условия и системы оплаты труда работников военных организаций требуют переработки и изменения подходов к их формированию. В первую очередь, это касается значительного повышения на сегодняшний день минимальной, но наиболее важной, гарантированной части заработной платы — должностного оклада (тарифной ставки). Размер должностного оклада (тарифной ставки) большинства должностей работников военных организаций ниже уста-

новленного минимального размера оплаты труда, который с 1 января 2020 г. составит 12 130 руб.

Кроме того, видится необходимым введение общих положений и критериев при установлении работникам военных организаций компенсационных и стимулирующих выплат, отвечающих принципам единства и обоснованной дифференциации, при обязательном сохранении существующих выплат, обусловленных спецификой осуществляемой трудовой деятельности.

Библиография

1. Зайков, Д. Е. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции с участием работников военных организаций / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7. — С. 116—124.
2. Зайков, Д. Е. Ограничение размера заработной платы как нарушение трудовых прав работников военных организаций / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 9—10. — С. 89—95.
3. Янкевич, С. В. Эффективный контракт с научно-педагогическими работниками образовательных организаций высшего образования: правовые аспекты / С. В. Янкевич // Журнал российского права. — 2018. — № 2. — С. 112—122.

Differentiation of remuneration of employees of military units and organizations of the Federal bodies of Executive power, in which the law provides for military service

© Zaykov D. E.,

candidate of law, associate Professor of the Department "Civil law, private international law and civil procedure" of the Law Institute of the Russian University of transport

Annotation. The article provides a comparative analysis of the conditions of remuneration of employees of military organizations under the jurisdiction of various Federal Executive authorities, in which the law provides for military service.

Key words: employees, military organizations, remuneration, official salary, payments.

К вопросу об осуществлении предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности военнослужащими, осуществляющими сдачу внаем жилого помещения, приобретенного в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих

© Иванов В. Ю.,
юрист

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос осуществления предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности военнослужащими, осуществляющими сдачу жилого помещения, приобретенного в рамках НИС по договору найма (аренды), указаны правовые препятствия для осуществления данной деятельности военнослужащими. Произведен анализ позиции надзорных органов.

Ключевые слова: накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, право военнослужащих на жилище, запрет на осуществление предпринимательской и другой оплачиваемой деятельности.

Действующая накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения постепенно вытесняет уже ставшие традиционными для российских военнослужащих формы реализации права на жилище (для постоянного проживания), такие, как предоставление жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно; предоставление жилищной субсидии, государственного жилищного сертификата. По информации ФГКУ «Росвоенипотека» по состоянию на 1 июня 2019 г. уже более 231 тыс. военнослужащих приобрели жилые помещения в рамках данной системы, более 508 тыс. военнослужащих являются участниками НИС¹.

Наряду со значительным увеличением количества участников НИС появляются проблемные вопросы², в том числе при реализации участниками права на жилище.

К одним из них можно отнести вопрос сдачи военнослужащим приобретенного в рамках НИС жилого помещения по договору найма (аренды).

Указанный вопрос довольно актуален для действующих военнослужащих и вызывает у некоторых из них определенную настороженность.

Актуальность вопроса обусловлена, прежде всего, не только извлечением прибыли военнослужащим из сдачи данного жилого помещения внаем, а, как минимум, необходимостью компенсации затрат за коммунальные и иные платежи, а также поддержания жилого помещения в надлежащем состоянии, учитывая, что данная обязанность возложена на собственника жилого помещения в силу ч. 4 ст. 30 ЖК РФ.

Действующее законодательство предусматривает возможность заключения договоров аренды (ст. 606 ГК РФ) и найма (ст. 671 ГК РФ) жилого помещения. Учитывая, что НИС позволяет приобрести жилое помещение уже по истечении трех лет с момента участия в ней, то разумеется военнослужащие активно приобретают недвижимость с целью удовлетворения своих жилищных потребностей. С точки зрения государства данное обстоятельство является выгодным — при приобретении жилого помещения по месту прохождения службы военнослужащий освобождает уполномоченные органы от обязанности обеспече-

¹ Инфографика. [Электронный ресурс] URL: https://www.rosvoenipoteka.ru/rp/lichnaya_informaciya/infografika. (дата обращения: 15.11.2019).

² См. подробнее: Харитонов С. С. Земельный участок как препятствие в получении жилья военнослужащим: необходимость корректировки правовой нормы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 9 (266). С. 84—91; Харитонов С. С. К вопросу реализации права военнослужащих на дополнительную жилую площадь по нескольким основаниям // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 1 (246). С. 45—52, и др.

ния его и членов его семьи служебным жильем (выплаты компенсации за поднаем) и, что не менее важно, он может сосредоточиться на исполнении своих обязанностей, а не решении жилищно-бытовых вопросов.

Однако не является секретом то, что военнослужащие для прохождения военной службы не раз переводятся из одного региона в другой. Порядка сдачи уполномоченным органам жилого помещения, приобретенного в рамках НИС, не предусмотрено, как не предусмотрен возврат денежных средств. Наблюдается картина, в которой военнослужащие, переведенные к новому месту военной службы, оставляют свое жилье и продолжают оплачивать текущие расходы по нему. Учитывая постоянное повышение коммунальных и иных платежей, а также затраты на поддержание его в надлежащем состоянии, данные траты обходятся военнослужащим и их семьям в копеечку (даже учитывая состояние их денежного довольствия).

В чем же могут заключаться правовые препятствия сдачи жилья, приобретенного в рамках НИС, по договору найма (аренды), а также какие правовые последствия возможны при указанных обстоятельствах, рассмотрим далее.

Во-первых, необходимо отметить, что в силу п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы.

Рассмотрим понятие предпринимательской деятельности.

В соответствии с абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг; лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы

в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено ГК РФ. Значимым обстоятельством в данном случае является регистрация лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, в порядке, установленном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹. Учитывая, что военнослужащие не регистрируются в качестве лиц, осуществляющих данную деятельность, следует сделать вывод, что к предпринимательской деятельности сдача жилого помещения по договору найма (аренды) не относится.

Более того, аналогичную позицию отразило Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, в своем письме от 6 июля 2004 г. № 04-3-01/398 «О сдаче помещений в аренду (наем)», согласно которому сдача в аренду (наем) принадлежащего физическому лицу на праве собственности имущества является юридическим актом, удостоверяющим факт использования собственником своего законного права на распоряжение принадлежащим ему на праве собственности имуществом, и потому не содержит необходимых элементов, характеризующих понятие «экономической деятельности»; арендодатель получает обусловленный договором аренды доход в виде арендной платы и являющийся объектом налогообложения по налогу на доходы, но при этом не осуществляет на свой риск какой-либо экономической деятельности, поскольку именно арендатор осуществляет деятельность с использованием арендованного имущества.

С предпринимательской деятельностью все довольно понятно, однако остается понятие «другая оплачиваемая деятельность», с которой не все так просто.

Исходя из буквального толкования данного запрета, следует, что законодатель выделил лишь три возможных исключения из него, а именно — педагогическую,

¹ Корякин В. М. Предпринимательское право в схемах : учебное пособие. М.: Проспект, 2019. С. 32—37.

научную и иную творческую деятельность, и то в случае если они не препятствуют исполнению обязанностей военной службы. Следовательно, остальные оплачиваемые виды деятельности, не указанные в законе, автоматически подпадают под запрет.

Органы прокуратуры придерживаются данной позиции. Так, надзорным органом дан ответ по вопросу отнесения сдачи жилого помещения в наем (аренду) к иной оплачиваемой деятельности¹. Из его мотивировочной части следует, что совершение военнослужащим сделки путем передачи его по договору найма или аренды является другой оплачиваемой деятельностью, поскольку предполагает систематическое получение собственником жилья дохода от её заключения и реализации. При этом обращается внимание, что основание возникновения у военнослужащего права собственности на жилое помещение, а также его участие (неучастие) в НИС, какого-либо юридического значения не имеют. Подход прокуратуры сводится к формуле «получил доход по договору найма (аренды) — занимаешься другой оплачиваемой деятельностью».

С формальной точки зрения данная позиция понятна. Но в каком контексте рассматривать понятие «доход»? Согласно Современному экономическому словарю² доход — денежные средства или материальные ценности, полученные государством, физическим или юридическим лицом в результате какой-либо деятельности за определённый период времени.

Учитывая все необходимые платежи, производимые по квартире, а также осуществляемый износ жилого помещения, фактического дохода от сделки военнослужащий может и вовсе не получить, а вопрос о привлечении к установленной законом ответственности может возникнуть.

За нарушение рассматриваемого запрета статьей 28.2 Закона о статусе воен-

нослужащих предусмотрена дисциплинарная ответственность, а подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрена возможность досрочного увольнения такого военнослужащего с военной службы.

Необходимо отметить, что данные правовые нормы, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации³. Согласно позиции, изложенной в Определении суда следует, что, учитывая выполнение военнослужащими функции по обеспечению обороны страны и безопасности государства, законодатель вправе предъявлять особые требования к ним, в том числе устанавливать обязанности, ограничения и запреты, связанные с прохождением военной службы, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и льготами; законодатель с целью преодоления коррупции и защиты интересов общества и государства в указанной сфере определил действия, которые лица, проходящие военную службу не вправе совершать. Указанная позиция Конституционного Суда Российской Федерации согласуется с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Разумеется, указанные запреты, с точки зрения поддержания законности и правопорядка, обусловлены необходимостью обеспечения эффективности исполнения

¹ Письмо Главной военной прокуратуры от 16.08.2018 №14/2-6-2018-1847/12890-2018.

² Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь / 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2007. С. 495.

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 1233-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куренкова Федора Владимировича на нарушение его конституционных прав подпунктом «е.1» пункта 2 статьи 51, пунктами 1, 2, 3, 3.1, 4 и 6 статьи 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», а также абзацем вторым пункта 7 статьи 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

военнослужащими служебных обязанностей, а также недопустимости влияния данной деятельности на службу. Вместе с тем, слабо представляется оказание возможного влияния на службу от сдачи жилого помещения по договору найма (аренды). Более того, нельзя забывать, что в нашем случае запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, выраженной в сдаче жилого помещения по договору найма (аренды), конкурирует не только правом военнослужащего на труд, но и с его жилищными правами и ставит под вопрос исполнение обязанностей собственника жилого помещения по его надлежащему содержанию и оплате коммунальных, и иных платежей. Такой подход нельзя считать разумным и рациональным, так как военнослужащие становятся заложниками ситуации с имеющимися в других населенных пунктах жилыми помещениями.

В противовес позиции надзорных органов необходимо отметить, что запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью предусмотрен ст. 10 Закона о статусе военнослужащих, имеющей название «Право на труд». Статьей закреплены основные начала реализации военнослужащими права на труд путем участия в военно-служебных отношениях, которые не затрагивают жилищные права. Вопросы же реализации жилищных прав закреплены ст. 15 Закона о статусе военнослужащих. Следовательно, не предполагается распространение запрета заниматься другой оплачиваемой деятельностью на жилищные права военнослужащих.

Таким образом, имеется правовая неопределенность в вопросе отнесения сдачи в наем (аренду) жилого помещения, приобретенного в рамках НИС, которая в свою очередь позволяет трактовать сдачу жилого помещения как в пользу военнослужащего, так и против него. Возникает так называемое «усмотрение» командиров (начальников), под которым, по мнению В. М. Корякина, «следует понимать возможность отступать от прямого применения норм права в случае отсутствия четких нормативно закрепленных правил разре-

шения конкретного вопроса»¹, злоупотребление, которым может повлечь неблагоприятные для службы последствия. Более того, данная неопределенность вынуждает военнослужащих прибегать к различным схемам обхода запрета на осуществление другой оплачиваемой деятельности.

Таким образом, вопрос сдачи жилого помещения, приобретенного в рамках НИС, требует своего разрешения и последующего правового закрепления. А учитывая складывающуюся судебную практику² по вопросам предоставления компенсации за наем жилого помещения, при которой военнослужащим, реализовавшим право на жилье путем получения целевого жилищного займа и жилищной субсидии, прекращается (до момента перевода к новому месту военной службы) выплата компенсации за наем жилого помещения, можно сделать однозначный вывод, что сдача жилого помещения по договору найма (аренды) будет являться одним из возможных решений жилищной проблемы.

Библиография

1. Корякин, В. М. Предпринимательское право в схемах : учебное пособие / В. М. Корякин. — М.: Проспект, 2019. — 160 с.
2. Корякин, В. М. Усмотрение в деятельности командира / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2.
3. Харитонов, С. С. Земельный участок как препятствие в получении жилья военнослужащим: необходимость корректировки правовой нормы / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9 (266). — С. 84—91.
4. Харитонов, С. С. К вопросу реализации права военнослужащих на дополнительную жилую площадь по нескольким основаниям / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 1 (246). — С. 45—52.

¹ Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2. С. 7.

² Определения Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. по делу № 208-КГ18-19; от 25 апреля 2018 г. № 202-КГ18-2.

To the question of the implementation of entrepreneurial or other paid activities by military personnel engaged in rental of residential premises purchased as part of the accumulative-mortgage system of housing provision for military personnel

© **Ivanov V. Yu.**,
lawyer

Annotation. The article deals with the issue of entrepreneurial or other paid activities by military personnel engaged in the delivery of residential housing, acquired in the framework of NIS under a contract of employment (lease), indicates the legal obstacles to the implementation of this activity by military personnel. The analysis of the position of Supervisory bodies is made.

Keywords: accumulative-mortgage system of housing provision of military personnel, the right of military personnel to housing, the ban on entrepreneurial and other paid activities.

Эскроу военнослужащим

© Калашникова А. Н.,
юрист

Аннотация. Предметом настоящей статьи является проблема, связанная с отсутствием возможности у участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (НИС) получения жилья с использованием счетов эскроу.

Ключевые слова: счет эскроу, договор счета эскроу, накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, целевой жилищный займ.

Вопросы, возникающие при анализе правового регулирования новых форм жилищного обеспечения военнослужащих, к числу которой относится и накопительно-ипотечная система (НИС), традиционно находится в центре внимания военных юристов¹.

Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, разработанная по поручению Президента Российской Федерации, действует в стране уже пятнадцать лет. С 2014 г. на предоставление жилищных субсидий государ-

ством было выделено более 218 млрд. руб. Она даёт военнослужащим возможность реализовать свое право на постоянное жильё уже в начале прохождения службы с использованием целевого жилищного займа.

При этом участник НИС сам может определить место приобретения своей квартиры и её характеристики. Система «военной ипотеки» полностью доказала свою эффективность, и именно поэтому по инициативе Минобороны России в 2019 г. был принят федеральный закон, в соответствии с которым все военнослужащие, заключившие первый контракт после 1 января 2020 г., будут обеспечиваться постоянным жильём только в рамках НИС².

С 1 июля 2019 г. вступили в силу поправки в Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», где оговорено использование эскроу-счетов при покупке квартир в ипотеку.

Предметом настоящей статьи является проблема, связанная с отсутствием возможности у участников НИС получения жилья с использованием счетов эскроу, ввиду того, что отсутствует соответствующее регулирование в сфере «военной ипотеки» после перехода застройщиков на проектное финансирование. На сегодня ФГКУ «Росвоенипотека» лишена возможности направлять деньги НИС на счета эскроу.

¹ См., напр.: Воробьев Е. Г. Экономико-правовой механизм накопительно-ипотечной системы: к вопросу об эффективности использования федеральных бюджетных средств // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 9. С. 42—56; Гайдин Д. Ю. Перспективные направления совершенствования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих // Военное право. 2017. № 2 (42). С. 85—89; Глухов Е. А. Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 3. С. 32—41; Корякин В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих. М.: За права военнослужащих, 2014; Трофимов Е. Н. О праве выбора и изменения формы обеспечения жильем различными категориями военнослужащих в период прохождения ими военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 11. С. 25—35; Туганов Ю. Н., Харитонов В. С. О трактовке норм права военными судами // Военно-юридический журнал. 2019. № 7. С. 10—13; Тараненко В. В., Харитонов С. С. О правоприменительной практике в области жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 8 (265). С. 20—25; Харитонов С. С. О законности и справедливости привлечения к уголовной ответственности за неправомерное получение военнослужащим квартиры // Военное право. 2019. № 3 (55). С. 225—230, и др.

² Из интервью «Красной звезде» заместителя Министра обороны России Тимура Иванова // Красная звезда от 23 декабря 2019 г.

Реестр «военной ипотеки», иными словами, реестр участников НИС — формируется и ведется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 89¹.

Участие военнослужащих в долевом строительстве многоквартирных домов по программе военной ипотеки в целом реализуется по тому же принципу, что и покупка готовой квартиры на условиях ипотечного кредитования. Участник НИС выбирает у застройщика подходящую квартиру в строящемся доме и заключает в рамках программы «военная ипотека» договор участия в долевом строительстве, который регистрируется в органах государственной регистрации, кадастра и картографии. После перечисления денежных средств на банковский счет застройщика и окончания строительных работ квартира в новом доме переходит в собственность военнослужащего с одновременным обременением недвижимости у государства и банка, предоставившего военнослужащему ипотечный кредит². Однако возможность размещения средств, выделенных по программе «военной ипотеки», на эскроу-счетах для военнослужащих законодательством не предусмотрена.

Правила предоставления участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих целевых жилищных займов, а также погашения целевых жилищных займов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 370, не предусматривают размещение средств целевого жилищного займа на счетах эскроу.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 89 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба».

² Мананников Д. Ю. Что полезно знать военнослужащему, решившему приобрести по «военной ипотеке» квартиру на этапе строительства? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 5. С. 34—41.

Для того чтобы военнослужащие — участники НИС наряду с другими гражданами нашей страны имели возможность воспользоваться новым механизмом эскроу, необходимо внести соответствующие изменения в законодательные акты регулирующие накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих. Такие изменения позволят военнослужащим вносить средства целевого жилищного займа не только на банковский счет застройщика, но и на счета эскроу, с целью приобретения ими жилого помещения.

Такая модель будет выгодна и банку, поскольку предоставленные гражданам кредитные средства на приобретение квартир будут фактически возвращены банку (размещены на специальном счете) и переданы застройщику (в виде кредита). Банк при этом сможет получить выгоду за счет предоставления кредитов по ипотеке как участникам долевого строительства, так и застройщику³. Согласно п. 3 ст. 12.1 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» возмещение по договору счета эскроу, открытого для расчетов по сделкам купли-продажи недвижимого имущества, выплачивается в размере 100 процентов суммы, находящейся на указанном счете на момент наступления страхового случая, но не более 10 млн. руб.

Появление и законодательное закрепление новой договорной конструкции в ГК РФ, такой, как договор счета эскроу, способствовало ее использованию на рынке недвижимости.

До 1 июля 2018 г. большая часть многоквартирных домов возводилась на денежные средства, полученные от участников долевого строительства (напрямую от покупателя квартиры — застройщику), в рамках ипотеки, в том числе военной.

Проблема обманутых дольщиков известна давно. Государство пытается

³ Савина С. В. Новеллы правового регулирования отношений по участию в долевом строительстве: дополнительные ограничения, новые возможности или компромисс // Закон. 2017. № 1. С. 136—146.

решить эту проблему различными способами, среди которых — и рассматриваемые изменения на законодательном уровне.

Однако, ряд проблем, связанных с отсутствием комплексного развития территории, увеличением срока строительства некоторых многоквартирных домов, а иногда и полное прекращение работ в результате банкротства, способствовали переходу на проектное финансирование.

Как работает проектное финансирование? Средства участников долевого строительства, депонируемые на счетах эскроу, будут использованы для фондирования кредитной линии¹.

С 1 июля 2018 г. счета эскроу впервые стали использоваться в долевом строительстве, а с 1 июля 2019 г. нововведениями предусматривается, что банк выдает застройщику целевой кредит на строительство, а участник долевого строительства открывает в этом банке счет эскроу и размещает на нём денежные средства по договору счета эскроу.

Согласно п. 1 ст. 860.7 ГК РФ по договору счета эскроу банк (эскроу-агент) открывает специальный счет эскроу для учета и блокирования денежных средств, полученных им от владельца счета (депонента) в целях их передачи другому лицу (бенефициару) при возникновении оснований, предусмотренных договором счета эскроу. Права на денежные средства, находящиеся на счете эскроу, принадлежат депоненту до даты возникновения оснований для передачи денежных средств бенефициару, а после указанной даты — бенефициару.

Согласно п. 2 ст. 860.7 ГК РФ обязательства по договору счета эскроу могут содержаться наряду с договором счета эскроу в ином договоре, по которому эскроу-агентом является банк. В нашем случае иным договором является договор о долевом участии. Договор счета эскроу является аксессуарным по отношению к основному — договору участия в долевом строи-

тельстве, заключенному между депонентом и бенефициаром².

К отношениям сторон по договору счета эскроу применяются общие положения о банковском счете (кроме п. 1 и 2 ст. 859 ГК РФ) и о договоре эскроу (гл. 47.1 ГК РФ «Условное депонирование (эскроу)»). Счет эскроу открывается на основании зарегистрированного договора участия в долевом строительстве.

Для регистрации договора долевого участия необходимо собрать установленный законом комплект документов и подать его вместе с заявлением сторон договора (застройщика, участника долевого строительства) и договором на регистрацию в территориальное отделение Росреестра по месту нахождения многоквартирного жилого дома (ст. 48 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»)³.

Сдача объекта недвижимости в эксплуатацию считается исполнением обязательства застройщиком по договору долевого участия. Это является основанием для перечисления денежных средств со счета эскроу на счет застройщика. Если квартира имеет скрытые недостатки, которые проявятся после ее оформления в собственность дольщика, вернуть часть денежных средств, перечисленных банком со счета эскроу, нельзя. В данном случае будет действовать механизм, предусмотренный Законом об участии в долевом строительстве⁴.

Срок действия договора счета эскроу не может превышать 5 лет. Страховая сумма счета эскроу, что немаловажно, составляет 10 млн. руб. и не более того. При-

² Новикова Н. А. Перспективы эскроу-счетов в российском законодательстве // Научный диалог. 2013. № 7(19). С. 135; Коневина Ю. Л. Юридическая конструкция условного депонирования (эскроу) // Вопросы экономики и права. 2013. № 8. С. 11.

³ Как зарегистрировать договор участия в долевом строительстве? // Азбука права: электрон. журн. 01.11.2019 г.

⁴ Ручкина Г. Ф. Банковское сопровождение долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости с использованием счета эскроу: некоторые вопросы правового регулирования // Банковское право. 2019. № 3. С. 7—15.

¹ См. официальный сайт АО «ДОМ.РФ» <https://дом.рф/project-finance/>

остановление операций по данному счету, а также арест и списание денежных средств со счета эскроу по любым обязательствам депонента или бенефициара согласно п. 4 ст. 860.8 ГК РФ не допускается. Пожалуй, главная положительная особенность счета эскроу — неприкосновенность денежных средств на период их хранения у эскроу-агента.

Заккрытие счета эскроу регулируется ст. 860.10 ГК РФ и осуществляется банком по истечении срока действия или прекращения по другим основаниям договора эскроу.

Если участник долевого строительства расторгнет договоры в связи с нарушением застройщиком своих обязательств, то получит только остаток денежных средств, учтенных на счете эскроу, без уплаченных ранее процентов по кредиту.

При банкротстве банка деньги страховой суммы должны будут размещены на эскроу счете другого банка, с которым продолжит работать застройщик, но только в пределах 10 млн. руб. В случае банкротства застройщика и расторжения в связи с этим договора счета эскроу, остаток денежных средств перечисляется или выдается владельцу счета, если иное не предусмотрено соглашением депонента и бенефициара.

Участник долевого строительства также может встать в очередь кредиторов с требованием о получении жилого помещения, в надежде, что данный объект незавершенного строительства будет достроен.

Поправки в ст. 15.4 и 15.5 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве» содержат положения, регулирующие применение эскроу счетов при заключении договора о долевом участии. Согласно условиям, изложенным в п. 4 и 6 ст. 15.5 данного Федерального закона, денежные средства на счет эскроу вносятся дольщиком после регистрации договора участия в долевом строительстве на срок условного депонирования и после представления застройщиком в уполномоченный банк разрешения на ввод в эксплуатацию и иных документов перечисляются банком застройщику либо направляются на оплату обязательств застройщика по

кредитному договору или залоговый счет застройщика.

В настоящее время количество объектов недвижимого имущества, по которым заключены эскроу-счета, увеличивается, некоторые застройщики полностью перешли на эскроу счета. В то же самое время военнослужащие и члены их семей, выбирая в качестве способа обеспечения жильем получение квартиры в военную ипотеку, могут направить денежные средства только на банковские счета застройщика.

Количество счетов эскроу, открытых для расчетов по договорам участия в долевом строительстве, и сумма средств, депонированных участниками долевого строительства на счетах эскроу, за два месяца возросло более чем в 2 раза — с 10,1 тыс. счетов и 30,2 млрд. руб. на 26 августа до 23,2 тыс. счетов и 73,8 млрд. руб. на 28 октября 2019 г. За период с 28 октября по 2 декабря 2019 г. значительно (почти на 10 тыс., или более чем на 40 %) выросло количество счетов эскроу¹. Об этом свидетельствуют результаты обследования уполномоченных банков, в которых могут открываться расчетные счета застройщиков и счета эскроу. Расширяется география проектного финансирования. На 28 октября 2019 г. такие проекты реализуются уже в 68 регионах².

Ввиду вышеупомянутого факта уменьшается количество квартир, которые можно получить по «военной ипотеке». Иными словами, предложение для военнослужащих, к сожалению, ограничено, так как многие застройщики перешли на кредитование от банка с использованием счетов эскроу. Есть большой выбор квартир на этапе котлована и стоимость этих квартир значительно ниже. Использование счетов

¹ См. официальный сайт <https://cbr.ru/press/event/?id=5251> Объем средств на счетах эскроу по договорам участия в долевом строительстве вырос за месяц почти в 1,5 раза и превысил 100 млрд. руб.

² См. официальный сайт <https://cbr.ru/Press/event/?id=4004> Количество счетов эскроу по договорам участия в долевом строительстве удвоилось за два месяца 15 ноября 2019 г.

эскроу позволит выбрать любую локацию объекта недвижимого имущества.

Жилье является одним из базовых жизненных благ для любого человека¹. Согласно п. 5 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» никто не вправе ограничивать военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в правах и свободах, гарантированных Конституцией Российской Федерации и данным законом.

Достаточно новый механизм эскроу продолжает свое поступательное движение в нашей стране. Прежде всего, это связано со счетом эскроу, который используется в системе сделок, связанных с приобретением недвижимого имущества по новым правилам проектного финансирования.

Для того чтобы участники НИС имели возможность, в случае необходимости, размещать средства целевого жилищного займа не только на банковском счете, но и на счете эскроу, нужно внести соответствующие изменения в правила предоставления участникам НИС целевых жилищных займов, а также погашения целевых жилищных займов. Немаловажно предусмотреть возврат денежной суммы на счет участника долевого строительства в случае прекращения договора счета эскроу.

Библиография

1. Воробьев, Е. Г. Экономико-правовой механизм накопительно-ипотечной системы: к вопросу об эффективности использования федеральных бюджетных средств / Е. Г. Воробьев // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2012. — № 9. — С. 42—56.
2. Гайдин, Д. Ю. Перспективные направления совершенствования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих / Д. Ю. Гайдин // *Военное право.* — 2017. — № 2 (42). — С. 85—89.
3. Глухов, Е. А. Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях / Е. А. Глухов // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2012. — № 3. — С. 32—41.
4. Калашникова, А. Н. Изменение порядка и способа исполнения решения суда / А. Н. Калаш-

никова // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2013. — № 5. — С. 49—56.

5. Коневина, Ю. Л. Юридическая конструкция условного депонирования (эскроу) / Ю. Л. Коневина // *Вопросы экономики и права.* — 2013. — № 8.

6. Корякин, В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2014. — 256 с.

7. Мананников, Д. Ю. Что полезно знать военнослужащему, решившему приобрести по «военной ипотеке» квартиру на этапе строительства? / Д. Ю. Мананников // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2017. — № 5. — С. 34—41.

8. Новикова, Н. А. Перспективы эскроу-счетов в российском законодательстве / Н. А. Новикова // *Научный диалог.* — 2013. — № 7(19).

9. Ручкина, Г. Ф. Банковское сопровождение долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости с использованием счета эскроу: некоторые вопросы правового регулирования / Г. Ф. Ручкина // *Банковское право.* — 2019. — № 3. — С. 7—15.

10. Савина, С. В. Новеллы правового регулирования отношений по участию в долевом строительстве: дополнительные ограничения, новые возможности или компромисс / С. В. Савина // *Закон.* — 2017. — № 1. — С. 136—146.

11. Тараненко, В. В. О правоприменительной практике в области жилищного обеспечения военнослужащих / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2019. — № 8 (265). — С. 20—25.

12. Трофимов, Е. Н. О праве выбора и изменения формы обеспечения жильем различными категориями военнослужащих в период прохождения ими военной службы / Е. Н. Трофимов // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2014. — № 11. — С. 25—35.

13. Туганов, Ю. Н. О трактовке норм права военными судами / Ю. Н. Туганов, В. С. Харитонов // *Военно-юридический журнал.* — 2019. — № 7. — С. 10—13.

14. Харитонов, С. С. О законности и справедливости привлечения к уголовной ответственности за неправомерное получение военнослужащим квартиры / С. С. Харитонов // *Военное право.* — 2019. — № 3 (55). — С. 225—230.

¹ Калашникова А. Н. Изменение порядка и способа исполнения решения суда // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* 2013. № 5. С. 49—56.

Escrow for military personnel

© Kalashnikova A. N.,
Lawyer

Abstract. The subject Of this article is the problem related to the lack of opportunities for NIS participants to obtain housing using escrow accounts.

Key words: account escrow, agreement escrow account, savings and mortgage system of housing provision of military men of target housing loans.

Некоторые проблемы в назначении выплат и пособий членам семей погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации

© Фомин А. В.,

кандидат социологических наук, слушатель 2 факультета войск национальной гвардии Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, касающиеся предоставления социальных гарантий детям, супругам и родителям военнослужащих, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы. Проанализированы актуальные проблемы, касающиеся предоставления членам семей погибших (умерших) военнослужащих ряда выплат и пособий, исследуется практический опыт применения законодательства в рассматриваемой области, а также наиболее эффективные методы разрешения возникающих проблем.

Ключевые слова: пособия; выплаты членам семей погибших (умерших) военнослужащих; гибель (смерть), связанная с исполнением обязанностей военной службы; военно-врачебная комиссия; пенсионные органы МВД России.

В последнее время возросло количество отказов, принимаемых отделами пенсионного обслуживания центров финансового обеспечения территориальных органов МВД России (далее — пенсионные органы МВД России), касающихся выплат, предусмотренных членам семей погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации и военнослужащих, ранее проходивших военную службу во внутренних войсках МВД России. Подобные действия создают предпосылки к нарастанию социальной напряженности среди данной категории граждан.

О социальных гарантиях и компенсациях членам семей военнослужащих подготовлена немало справочных изданий¹. Государственный «социальный пакет» для членов семей погибших (умерших) военнослужащих представлен рядом существенных социальных гарантий и компенсаций. Однако остается достаточно много вопросов в порядке их реализации на местах, что зачастую приводит к трудностям

в вопросах их назначения и получения. Данный вопрос периодически поднимается в публикациях специалистов военного права (А. В. Ефремов, Е. А. Капитонова, Д. И. Ковтков, В. М. Корякин, С.С. Харитонов и др.)².

² Ефремов А. В. О предоставлении мер социальной поддержки членам семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 9. С. 98—102; Капитонова Е. А. Проблемы реализации социальных гарантий, предоставленных законодательством членам семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 9. С. 31—38; Ковтков Д. И. Предоставление субсидии для приобретения или строительства жилого помещения членам семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и членам семей граждан, уволенных с военной службы и погибших (умерших) после увольнения с военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7. С. 64—69; Корякин В. М. Положения законодательства о социальной поддержке семей погибших военнослужащих будут скорректированы // Военное право. 2019. № 2. С. 172—178; Тараненко В. В., Харитонов С. С. О выплатах членам семьи посмертно награжденного военнослужащего: законность и справедливость правовой нормы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 9 (266). С. 28—33; Харитонов С. С. О некоторых аспектах

¹ См, например: Корякин В. М., Скулакова О. В. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих. М.: За права военнослужащих, 2010.

В соответствии с действующим законодательством, помимо прочего, члены семей погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы военнослужащих имеют право на получение следующих выплат и пособий (далее — выплаты):

— ежемесячной денежной компенсации, предусмотренной ч. 9 ст. 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»;

— ежемесячного пособия, предусмотренного ст. 1 Федерального закона от 4 июня 2011 г. № 128-ФЗ «О пособии детям военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальное звание полиции, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в войсках, органах и учреждениях)»;

— выплаты на проведение летнего оздоровительного отдыха, предусмотренной Правилами осуществления выплаты на проведение оздоровительного отдыха детей военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, ставших инвалидами вследствие военной травмы, погибших (умерших), пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) по контракту, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911.

Из содержания данных законов и постановления правительства Российской Федерации следует, что общим, определя-

ющим основанием для назначения всех вышеперечисленных выплат является гибель (смерть) военнослужащего, наступившая при исполнении им обязанностей военной службы либо вследствие военной травмы.

Слово *либо* согласно толковому словарю С. И. Ожегова «либо — союз, то же, что *или*». Таким образом следует, что гибель (смерть) военнослужащего признается основанием для выплаты членам его семьи выплат и пособий в двух имеющих самостоятельное значение случаях: если она наступила при исполнении им обязанностей военной службы либо вследствие военной травмы.

Данные выводы также подтверждают смыслом ст. 2 Федерального закона от 4 июня 2011 г. № 128-ФЗ, в которой эти обстоятельства разведены по различным пунктам. Право на пособие предоставляется:

1) детям военнослужащих, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы;

2) детям лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальное звание полиции, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, федеральных органов налоговой полиции, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении служебных обязанностей;

3) детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в войсках, органах и учреждениях, указанных выше).

Аналогичные формулировки вытекают и из положений Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ и постановления

правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5 (250). С. 9—12, и др.

Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 № 911.

Частью 1 ст. 37 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службы» дан исчерпывающий перечень событий и обстоятельств, при которых военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы:

а) участие в боевых действиях, выполнение задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженных конфликтов, а также участие в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности либо пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации;

б) исполнение должностных обязанностей;

в) несение боевого дежурства, боевой службы, службы в гарнизонном наряде, исполнение обязанностей в составе суточного наряда;

г) участие в учениях или походах кораблей;

д) выполнение приказа или распоряжения, отданных командиром (начальником);

е) нахождение на территории воинской части в течение установленного распорядком дня служебного времени или в другое время, если это вызвано служебной необходимостью;

ж) нахождение в служебной командировке;

з) нахождение на лечении, следование к месту лечения и обратно;

и) следование к месту военной службы и обратно;

к) прохождение военных сборов;

л) нахождение в плену (за исключением случаев добровольной сдачи в плен), в положении заложника или интернированного;

м) безвестное отсутствие — до признания военнослужащего в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявления его умершим;

н) защита жизни, здоровья, чести и достоинства личности;

о) оказание помощи органам внутрен-

них дел, другим правоохранительным органам по защите прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности;

п) участие в предотвращении и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф;

р) совершение иных действий, признанных судом совершенными в интересах личности, общества и государства.

В ч. 2 данной статьи указаны обстоятельства, при совершении которых, военнослужащий не признается погибшим (умершим) при исполнении обязанностей военной службы, таковыми являются:

а) самовольное нахождение вне расположения воинской части или установленного за пределами воинской части места военной службы, за исключением случаев, предусмотренных указанными выше пунктами "л", "м", "н", "о", "п" и "р";

б) добровольное приведение себя в состояние опьянения;

в) совершения им деяния, признанного в установленном порядке общественно опасным.

Данная позиция подтверждена п. 31 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

Определение связи гибели (смерти) военнослужащего с исполнением обязанностей военной службы, либо отсутствием таковой устанавливается в ходе проведения административных расследований (разбирательств) по фактам гибели (смерти) военнослужащего, проводимых должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации (ранее — внутренних войск МВД России), а также расследований, проводимых органами дознания, следствия, вынесенных судебных решений.

По результатам административных расследований (разбирательств) составляются заключения, в которых, кроме прочего, устанавливается связь гибели (смерти) военнослужащего с исполнением им обязанностей военной службы. На основании

выводов из данных заключений, командиры (начальники) воинских частей и организаций издают приказы, в которых указывается о связи гибели (смерти) военнослужащего с исполнением им обязанностей военной службы или отсутствием таковой.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 142, от 30 июня 2010 г. № 481, от 31 декабря 2004 г. № 911 вышеуказанные выплаты членам семей военнослужащих войск национальной гвардии и ранее проходивших службу во внутренних войсках МВД России назначаются пенсионными органами МВД России.

В зависимости от обстоятельств гибели (смерти) военнослужащего — при исполнении обязанностей военной службы или в результате военной травмы для назначения выплат члены их семей подают в пенсионные органы заявления с приложением ряда документов. В первом случае это копия документа, подтверждающего гибель (смерть) военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы, во втором — заключение ВВК о причинной связи увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, приведшего к смерти военнослужащего, гражданина, уволенного с военной службы, с исполнением ими обязанностей военной службы с формулировкой «военная травма».

Конкретный перечень документов, подтверждающих гибель (смерть) военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы для военнослужащих войск национальной гвардии действующим законодательством не определен. По мнению автора, документами, подтверждающими связь гибели (смерти) военнослужащего с исполнением обязанностей военной службы в войсках национальной гвардии, на данный момент являются копии заключений административного расследования (разбирательства) и приказы командиров воинских частей, о которых шла речь выше.

В дальнейшем необходимо нормативное закрепление формы такого документа. При разработке и утверждении данного документа может быть взята за основу

форма справки об обстоятельствах гибели (смерти) военнослужащего, установленная приложением № 2 Порядка выплаты в Министерстве обороны Российской Федерации единовременных пособий, предусмотренных частями 8 и 12 статьи 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 мая 2012 г. № 1100.

Отсутствие указания на конкретный документ, подтверждающий факт гибели (смерти) военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы, дает повод пенсионным органам трактовать данный пункт перечня самостоятельно и в большинстве случаев ошибочно, что препятствует реализации положенных социальных гарантий членам семей погибших (умерших) военнослужащих.

Пенсионные органы МВД России для подтверждения связи гибели (смерти) военнослужащего с исполнением обязанностей военной службы как в первом, так и во втором случаях от заявителей требуют заключение ВВК о причинной связи гибели (смерти) с формулировкой «военная травма». При принятии ими решений о назначении выплат или об отказе заключение ВВК является единственным определяющим фактором.

При этом, даже если военнослужащий по материалам заключения административного расследования (разбирательства) и приказа командира воинской части признан погибшим (умершим) при исполнении обязанностей военной службы, пенсионные органы требуют от заявителей дополнительно к представленным документам заключения ВВК с формулировкой «военная травма». При определении в заключении ВВК формулировки «заболевание получено в период военной службы» они отказывают в назначении выплат.

Довольно часто при смерти (гибели) военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы военно-врачебные комиссии выносят заключение с формулировкой «заболевание получено в период военной службы», а не «военная травма»,

что никак не отменяет вывод командования о том, что смерть (гибель) наступила при исполнении обязанностей военной службы. Простой пример: военнослужащий рядовой М., находясь на стационарном лечении в военном госпитале, умер, диагноз «Тромбоэмболия легочной артерии». В соответствии с п. «з» ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службы» нахождение военнослужащего на лечении считается исполнением обязанностей военной службы — следовательно смерть рядового М. наступила при исполнении обязанностей военной службы. При этом ВВК выносит заключение с формулировкой «заболевание получено в период военной службы», что совершенно очевидно. При этом факт того, что смерть рядового М наступила при исполнении им обязанностей военной службы не должно ставиться под сомнение.

Тем не менее очевидные вещи никак не могут понять должностные лица пенсионных органов МВД России.

Приведу пример. 27 июня 2019 г. вдова погибшего при исполнении обязанностей военной службы военнослужащего, проходившего военную службу по контракту во внутренних войсках МВД России рядового Б. В. Джабиева обратилась в ОПО ЦФО МВД по РСО-Алания, для назначения вышеназванных выплат на себя и детей Б. В. Джабиева. 5 июля 2019 г. за подписью начальника отдела Д. С. Пилипенко был дан следующий ответ: «Согласно статье 61 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» военно-врачебная экспертиза проводится в целях установления причинной связи увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний у военнослужащих (приравненных к ним лиц, граждан, призванных на военные сборы) и граждан, уволенных с военной службы (приравненной к ней службы, военных сборов), с прохождением военной службы (приравненной к ней службы). Заключение военно-врачебной экспертизы является обязательным для исполнения должностными лицами на территории Российской Федерации.

В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, прохождение военно-врачебной экспертизы является обязательным. Результатами Заключения по материалам расследования по факту смерти в результате заболевания рядового Б. В. Джабиева, утвержденного 21 декабря 2009 года, командиром войсковой части 3724, определено, что смерть наступила при исполнении обязанностей военной службы. Заключением ВВК СКРК ВВ МВД России от 26 февраля 2010 г. № 31, связь заболевания рядового Джабиева Б. В. с прохождением военной службы определена в формулировке: «заболевание получено в период военной службы», а не «военная травма». При таких обстоятельствах оснований для принятия положительного решения о выплате ЕДК, назначении пособия на проведения летнего оздоровительного отдыха ее детей и выплат им ежемесячного пособия не имеется».

Анализируя ст. 61 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», на которую ссылаются должностные лица пенсионных органов МВД России, мы видим, что целью проведения ВВЭ является установление причинной связи увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний у военнослужащих (приравненных к ним лиц, граждан, призванных на военные сборы) и граждан, уволенных с военной службы (приравненной к ней службы, военных сборов), с прохождением военной службы (приравненной к ней службы). При этом прохождение военной службы и исполнение обязанностей военной службы имеют совершенно различное значение как во времени, так и по роду деятельности и обстоятельствам.

Из анализа Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» следует, что ВВК не может установить факт смерти военнослужащего с формулировкой – «Гибель (смерть) наступила при исполнении обязанностей военной службы», т.к. данная формулировка не предусмотрена указан-

ным нормативным документом и не входит в компетенцию ВВК.

В соответствии с действующим законодательством заключение ВВК с формулировкой «Военная травма» для назначения вышеперечисленных выплат необходима только в том случае, если смерть военнослужащего наступила не при исполнении обязанностей военной службы или после увольнения с военной службы, но от заболевания, полученного им ранее при исполнении обязанностей военной службы.

Несмотря на сложившуюся судебную практику в разрешении аналогичных вопросов¹ пенсионные органы МВД России как будто не видят очевидных вещей.

К слову сказать, тот же вышеупомянутый автором начальник ОПО ЦФО МВД по РСО-Алания Д. С. Пилипенко в октябре 2018 г. отказал гражданке С., вдове умершего при исполнении обязанностей военной службы старшего сержанта К, в назначении ЕДК, пособия на проведения летнего оздоровительного отдыха ее детей и выплат им ежемесячного пособия по все тем же основаниям: согласно заключению ВВК связь заболевания старшего сержанта К с прохождением военной службы определена в формулировке «заболевание получено в период военной службы», а не «военная травма». Решением Моздокского районного суда РСО-Алания от 20 мая 2019 г. такое решение признано незакон-

ным, суд обязал ОПО ЦФО МВД по РСО-Алания назначить и выплачивать С., все положенные выплаты. Судебный процесс проходил с участием представителей прокуратуры. Апелляционным определением Верховного суда РСО-Алания от 28 августа 2019 г. Решение Моздокского районного суда РСО-Алания от 20 мая 2019 г. оставлено без изменения, апелляционная жалоба МВД по РСО-Алания – без удовлетворения. Несмотря на указанные судебными органами явные ошибки начальника ОПО ЦФО МВД по РСО-Алания Д. С. Пилипенко в принятии им решений по отказу в назначении выплат, он продолжает давать однотипные ответы заявителям и ссылается на заключения ВВК как в случае с вдовой и детьми рядового Б. В. Джабиева из первого примера.

Пенсионные органы МВД России повсеместно продолжают закрывать глаза на очевидные факты и настойчиво отказывать гражданам в назначении положенных им социальных гарантий и компенсаций, работают по принципу будет судебное решение — будем выплачивать.

Вызывает настороженность что данную позицию поддерживает Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий МВД России.

На запрос автора о разъяснении правовой позиции руководства данного Департамента в части применения действующего законодательства по социальной поддержке членов семей погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы военнослужащих войск национальной гвардии РФ, при назначении им ежемесячной денежной компенсации, пособия на проведение летнего оздоровительного отдыха детей военнослужащих и выплат им ежемесячного пособия были сформулированы следующие вопросы:

1. Законны ли требования должностных лиц пенсионных отделов ЦФО МВД России о предоставлении заявителями вместе с заявлениями, заключений ВВК для назначения выплат;

2. Законны ли отказы должностных лиц пенсионных отделов ЦФО МВД России в назначении выплат членам семей по-

¹ Обзор практики рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23 декабря 2015 г.); Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 декабря 2017 г.); Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № 9-КГ19-7, от 22 января 2018 г. № 16-КГПР17-43, от 30 января 2017 г. № 5-КГ16-218 и др.

гибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы военнослужащих войск национальной гвардии РФ, если в заключениях ВВК отсутствует формулировка «военная травма»;

3. Что относится к документам, подтверждающим гибель (смерть) военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы, копии которых должны предоставить заявители вместе с заявлением о назначении выплат в пенсионные отделы ЦФО МВД РФ.

Ответ за подписью заместителя начальника управления нормирования оплаты труда и социальных гарантий Департамента по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий МВД России С. А. Алешиной от 28 ноября 2019 г. № 3/197717785457 пришел следующего содержания: «...выплаты пособий, установленные названными в Вашем обращении нормативными правовыми актами, назначаются, в том числе в связи со смертью (гибелью) военнослужащего при исполнении им обязанностей военной службы. Поскольку законодательством обязанность выявлять и аргументировать причинную связь гибели или смерти военнослужащих с исполнением служебных обязанностей возложена на военно-врачебные комиссии (ВВК), то одним из документов, необходимых для рассмотрения вопроса о назначении выплат, является копия заключения ВВК. При установлении причинной связи гибели (смерти) военнослужащего вследствие увечья, ранения, контузии, заболевания с исполнением обязанностей военной службы, ВВК выносятся заключение в формулировке «военная травма». Согласно статье 61 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» военно-врачебная экспертиза проводится в целях установления причинной связи увечий (ранений, травм, контузий), заболеваний у военнослужащих (приравненных к ним лиц, граждан, призванных на военные сборы) и граждан, уволенных с военной службы (приравненной к ней службы, военных сборов), с прохождением военной службы (приравненной к ней службы). Заключения

военно-врачебной экспертизы являются обязательными для исполнения должностными лицами на территории Российской Федерации. В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, прохождение и проведение военно-врачебной экспертизы являются обязательными. Кроме того, представление заключения ВВК поименовано в перечне документов, необходимых для назначения выплаты пособий...».

Как видим, правовая позиция Департамента (автор настаивает на ее несоответствии требованиям действующего законодательства, о чем написано выше) четко исполняется начальниками Пенсионных органов МВД на местах.

Сложившаяся ситуация выглядит еще более абсурдной при рассмотрении ее с позиции ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». Исходя из положений п. 8 и 9 данной статьи, в случае гибели (смерти) военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, наступившей при исполнении им обязанностей военной службы, либо смерти, наступившей вследствие военной травмы, членам его семьи выплачиваются установленные этим законом пособия и компенсации.

Единовременное пособие, предусмотренное п. 8 ст. 3 выплачивается федеральным органом исполнительной власти (федеральным государственным органом), в котором федеральным законом предусмотрена военная служба. Порядок его выплаты военнослужащим войск национальной гвардии определен приказом Росгвардии от 25 марта 2019 г. № 96 «Об утверждении Порядка предоставления военнослужащим и членам их семей выплат, предусмотренных частями 8 и 12 статьи 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», в войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Ежемесячная денежная компенсация, предусмотренная п. 9 ст. 3 в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г.

№ 142 «О финансовом обеспечении и об осуществлении выплаты ежемесячной денежной компенсации, установленной частями 9, 10 и 13 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» членам семей военнослужащих войск национальной гвардии и внутренних войск МВД России назначается и выплачивается пенсионными органами МВД России. Основание для обеих выплат в нашем случае одно — смерть (гибель) военнослужащего, наступившая при исполнении обязанностей военной службы.

На практике получается: членам семей, получившим единовременно пособие, предусмотренное п. 8, в воинских частях войск национальной гвардии Российской Федерации, в последующем отказывают в назначении ежемесячной денежной компенсации, предусмотренной п. 9 в пенсионных органах МВД России.

Подводя итог, можно констатировать, что принятие решений должностными лицами пенсионных отделов ЦФО МВД России о назначении или отказе в назначении членам семей военнослужащих, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы ежемесячной денежной компенсации, пособия на проведения летнего оздоровительного отдыха детей военнослужащих и выплат им ежемесячного пособия, основанное только на формулировках заключения ВВК, не соответствует действующему законодательству и грубо нарушают права членов семей погибших (умерших) военнослужащих.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной власти, федеральными государственными органами.

Реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей возлагается на органы государственной власти, федеральные государ-

ственные органы, органы местного самоуправления, федеральные суды общей юрисдикции, правоохранительные органы в пределах их полномочий. Никто не вправе ограничивать военнослужащих, и членов их семей в правах и свободах. Должностные лица органов государственной власти, федеральных государственных органов виновные в неисполнении обязанностей по реализации прав военнослужащих, и членов их семей, несут ответственность в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

С целью полной реализации мер социальной защиты членов семей военнослужащих, погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы, Департаменту по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий МВД России необходимо пересмотреть свою позицию в части назначения социальных гарантий и компенсаций, рассмотренных в данной статье. При принятии решений о назначении выплат за основу следует брать требования ст. 37 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службы» и выводы, сделанные по итогам административных расследований (разбирательств) по фактам гибели (смерти) военнослужащего, проводимых должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации (ранее — внутренних войск МВД России), а также расследований, проводимых органами дознания, следствия, вынесенных судебных решений и приказов командиров воинских частей.

Командованию войск национальной гвардии Российской Федерации необходимо проработать вопрос об утверждении единого документа, подтверждающего факт гибели (смерти) военнослужащего, наступившей при исполнении обязанностей военной службы, установить порядок их получения членами семей военнослужащих, в целях дальнейшего представления в пенсионные органы и органы социальной поддержки населения для назначения выплат, пособий и компенсаций, при назначения которых данные документы

являются обязательными.

Библиография

1. Ефремов, А. В. О предоставлении мер социальной поддержки членам семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий / А. В. Ефремов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 9. — С. 98—102.

2. Капитонова, Е. А. Проблемы реализации социальных гарантий, предоставленных законодательством членам семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту / Е. А. Капитонова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 9. — С. 31—38.

3. Ковтков, Д. И. Предоставление субсидии для приобретения или строительства жилого помещения членам семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и членам семей граждан, уволенных с военной службы и погибших (умерших) после увольнения с военной службы /

Д. И. Ковтков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7. — С. 64—69.

4. Корякин В. М. Положения законодательства о социальной поддержке семей погибших военнослужащих будут скорректированы // Военное право. — 2019. — № 2. — С. 172—178.

5. Корякин, В. М. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих / В. М. Корякин, О. В. Скулакова. — М.: За права военнослужащих, 2010.

6. Тараненко, В. В. О выплатах членам семьи посмертно награжденного военнослужащего: законность и справедливость правовой нормы / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9 (266). — С. 28—33.

7. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5 (250). — С. 9—12.

Some problems in purpose of payments and grants to members of families of the died (dead) at fulfillment of duties of military service of the military personnel of the National Guard Troops of the Russian Federation

© Fomin A. V.,

Candidate of Sociological Sciences, Slushatel 2 Faculty of National Guard Troops of the Military University

Abstract: Within the present article the list of the questions concerning granting social guarantees to children, spouses and parents of the military personnel is studied, the died (dead) at fulfillment of duties of military service. The current problems related to the provision of a number of payments and benefits to family members of dead (deceased) soldiers were also analysed, practical experience in the application of legislation in the field under consideration, as well as the most effective methods of resolving emerging problems.

Keywords: grants; Payments to family members of fallen soldiers; Death (death) related to the performance of military service duties, military medical commission, pension bodies of the Ministry of Internal Affairs.

Проблемы правового регулирования деятельности работников военного учебного центра

© Калашников В. В.,

полковник юстиции, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры военно-юридической подготовки военного учебного центра при Российском государственном университете правосудия

Аннотация. Предметом настоящей статьи являются изменения в законодательстве о деятельности военных учебных центров в части особенностей правового положения профессорско-преподавательского состава военного учебного центра, прохождения военной службы не на воинской должности, автором представлено свое мнение по вопросу реформирования законодательства.

Ключевые слова: военный учебный центр, военное обучение, профессорско-преподавательский состав военного учебного центра.

12 декабря 2019 г. исполняется 6 лет с начала реформирования системы военного обучения граждан как формы добровольной подготовки к военной службе, положенной идеей Президента Российской Федерации, изложенной в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2013 г. Целью изменений является повышение эффективности использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Суть проведенной за эти годы работы и изменений военного законодательства заключается в том, что обучение граждан по всем существующим программам военной подготовки теперь осуществляется в едином структурном подразделении высшего учебного заведения — военном учебном центре. С этой целью были ликвидированы ранее существующие структуры военной подготовки — военные кафедры, учебные военные центры, факультеты военного обучения.

Повысить эффективность обучения планировалось за счет использования общей учебно-материальной базы, учебного вооружения и военной техники.

Как известно, основным фактором хорошей военной подготовки является не только использование соответствующей учебно-материальной базы, но и наличие качественного профессорско-

преподавательского состава, что неоднократно подчеркивалось в научных публикациях¹.

Организация трудовых отношений занимает важное место в деятельности военного учебного центра. Особенности задач, возложенных на профессорско-преподавательский состав военного учебного центра, определяют особое правовое положение и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, а также особых требований и обязанностей работников.

К сожалению, в условиях реформирования военной подготовки за пределами внимания остались отдельные вопросы правового регулирования внедрения военной подготовки в образовательную среду гражданского вуза, что часто приводит к ограничению прав профессорско-преподавательского состава.

Предметом настоящей статьи являются особенности правового положения работников военного учебного центра в свете вновь принятых нормативных правовых актов.

¹ См. подробнее: Харитонов С. С. О статусе военнослужащих — работников военных учебных центров в контексте обеспечения законности решений об их материальном обеспечении // Военно-юридический журнал. 2019. № 6. С. 8—11; Харитонов В. С. О правовом регулировании функционирования учебных пунктов в рамках обязательной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2019. № 5 (57). С. 119—122, и др.

В настоящее время существуют две формы военной подготовки граждан, обучающихся в государственных образовательных организациях высшего образования: первая — по программе военной подготовки для прохождения военной службы по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, после получения высшего образования и вторая — для подготовки офицеров запаса, сержантов, старшин запаса либо солдат, матросов запаса.

Различие в формах организации военной подготовки не предполагает различий в правовом статусе военнослужащих, направленных в установленном порядке без приостановления им военной службы в указанные образовательные организации на должности преподавательского состава.

Особенности правового регулирования деятельности профессорско-преподавательского состава военного учебного центра регулируются постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 848 «Об утверждении Положения о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее — Положение), которое содержит главу, которая так и называется «Работники военных учебных центров».

В первую очередь необходимо отметить некоторые противоречия. Ст. 20 ТК РФ определяет работника как физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем. Однако в соответствии с п. 12. Положения замещение должностей профессорско-преподавательского состава военного учебного центра производится в соответствии с его штатным расписанием военнослужащими, направленными в установленном порядке в образовательную организацию, и офицерами запаса.

Каждая из указанных категорий в силу положений законодательства Российской Федерации, обусловленных спецификой его деятельности и выполняемыми функ-

циями, обладает различным правовым статусом.

Как указывается в п. 4 ст. 42 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации могут быть установлены другие случаи прохождения военнослужащим военной службы не на воинских должностях. Порядок направления военнослужащих не на воинские должности без приостановления им военной службы и особенности прохождения военной службы не на воинских должностях регулируется ст. 19 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

Военнослужащие, проходя военную службу не на воинской должности, выполняют обязанности военной службы. Как известно, нормы трудового законодательства могут применяться к правоотношениям, связанным с прохождением военной службы, лишь в случаях, когда об этом имеется прямое указание в законе. В соответствии с законодательством Российской Федерации содержание и объем прав, обязанностей и ответственности военнослужащих зависят от того, находятся ли они при исполнении обязанностей военной службы или нет. При этом военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы в случаях: исполнения должностных обязанностей, выполнения приказа или распоряжения, отданного командиром, нахождения в служебной командировке и др.¹ Таким образом, военно-служебные отношения не имеют никакого отношения к предмету регулирования трудового права.

Правовой формой реализации права на труд военнослужащего, направленного в образовательную организацию не на воинскую должность, является контракт о прохождении военной службы, заключенного от лица Минобороны России. То есть в данном случае имеет место именно воен-

¹ Ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

ная служба, а не трудовые отношения между военнослужащим и высшим учебным заведением.

Нововведением является п. 10 Положения, в котором сказано, что к профессорско-преподавательскому составу военного учебного центра относятся офицеры и лица гражданского персонала. Тем самым Положение вводит новую категорию работников военного учебного центра — лица гражданского персонала, по всей видимости под которыми понимаются работники военного учебного центра, осуществляющие трудовую деятельность на основе заключенного трудового договора в соответствии со штатным расписанием, утвержденным ректором в целях обеспечения выполнения ими возложенных на них задач ТК РФ, должностными инструкциями, правилами внутреннего распорядка. При этом гражданский персонал военного учебного центра обладает тем же правовым положением, что и иные работники высшего учебного заведения. При этом данная категория никак не относится к гражданскому персоналу Вооруженных Сил Российской Федерации, определенном ст. 12 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», хотя, учитывая требования приказа Министра обороны Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 1010 «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования фондов денежного довольствия военнослужащих и оплаты труда лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации» были бы не прочь таковыми являться.

Под гражданским персоналом Вооруженных Сил Российской Федерации понимается личный состав Вооруженных Сил Российской Федерации, комплектуемый как гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами, заключившими трудовой договор о работе или о профессиональной служебной деятельности по определенным штатным расписанием должностям и специальностям в воинских частях Вооруженных Сил Российской

Федерации в целях обеспечения выполнения ими возложенных на них задач¹.

Очевидно, что разработчики желали придать запасникам особый военизированный статус, отличный от обычных работников вуза². При этом необходимо отметить, что Минобороны России предъявляет к ним особые требования, что отличает их от иных работников высшего учебного заведения. Необходимым условием при проведении подбора военнослужащих и граждан, пребывающих в запасе, для замещения должностей преподавательского состава является соответствие уровня образования, военной подготовки и присвоенной им квалификации коду военно-учетной специальности по замещаемой должности, наличие опыта военной службы, связанного с реализуемой учебным военным центром программой военной подготовки граждан, склонность к преподавательской деятельности.

Преимущественным правом для назначения на высшие должности преподавательского состава военных учебных центров пользуются кандидаты: имеющие необходимый (более 10 лет) опыт военной службы по воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, в соответствии с реализуемыми программами военной подготовки граждан, имеющие ученую степень и (или) ученое звание, участники боевых действий, а также награжденные государственными наградами, проявившие при исполнении обязанностей военной службы высокие профессиональные качества и рекомендованные к назначению на должность решением аттестационной комиссии военного учебного центра или центрального органа военного управления, ответственного за организацию военной подготовки граждан по конкретным военно-учетным специальностям.

¹ Правовая работа в Вооруженных силах Российской Федерации : учебник / под ред. О. Г. Безбабнова и В. В. Ершова. М.: РГУП, 2018. С. 125.

² См. более подробно: Калашников В. В. Порядок ношения специальной и военной формы одежды, символики, знаков различия в военных учебных центрах нуждается в законодательном закреплении // Военное право. 2019. № 3. С. 100—105.

По мнению автора, необходима более детальная правовая регламентация правового положения работников военного учебного центра в части предоставления соответствующих гарантий и преимуществ, по сравнению с другими преподавателями, а также закрепление негласных требований, таких как проведения занятий в военной форме одежды, внешнему виду, участие в учебных сборах и иные особенности, связанные со спецификой военного учебного процесса.

Ранее в структурах военной подготовки должности профессорско-преподавательского состава в основном занимались военнослужащими. Указом Президента Российской Федерации от 26 июля 2008 г. № 1001 «О перечне федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, при которых созданы учебные военные центры и факультеты военного обучения (военные кафедры) и в которые военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут направляться не на воинские должности» было ограничено количество вузов, при которых созданы структуры военной подготовки и в которые военнослужащие, проходящие службу по контракту, могут направляться не на воинские должности, а также была установлена ограниченная численность должностей, которые могут замещаться полковниками.

В настоящее время в Минобороны России подготовлен совместный проект приказа Министра обороны Российской Федерации и Минобрнауки России «Об утверждении Положения о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования», который утвердит порядок замещения должностей работников военного учебного центра, перечень должностей военного учебного центра, которые могут замещаться военнослужащими, и их количественные показатели: для военного учебного центра, осуществляющего обучение по программе военной подготовки для прохождения военной службы по контракту,

— не более 25 процентов от установленного по штатному расписанию количества штатных единиц, для военного учебного центра, осуществляющего обучение только по программе военной подготовка военнослужащих запаса, — не более 50 процентов от установленного по штатному расписанию количества штатных единиц.

Большой интерес представляет характер правоотношений военнослужащих, направленных на не воинские должности, с руководством вуза. Несмотря на то, что с законодательством предусматривается с военнослужащими заключение контракта о прохождении военной службы с Минобороны России, в соответствии с п. 15 Положения общее руководство военной подготовкой осуществляет ректор образовательной организации.

Как известно военнослужащие являются носителями публичной власти и правоотношения, связанные с исполнением военнослужащими общих, должностных и специальных обязанностей, являются публично-правовыми¹. Что характерно, в качестве ответчиков (заинтересованных лиц) по искам и заявлениям военнослужащих, проходящих военную службу не на воинской должности при вузах, могут выступать как руководители соответствующих организаций (например, по вопросам освобождения от должности), так и органы военного управления, воинские должностные лица (например, по вопросам увольнения с военной службы)². Отметим, что суды рассматривают руководителя соответствующих организаций как работодателя, и судебные дела рассматриваются в порядке искового производства³.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

² Ст. 19 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

³ См. к примеру, Апелляционное определение Рязанского областного суда от 28 августа 2013 г. по делу № 33-1858.

Учитывая, что военнослужащему разрешено заниматься педагогической, научной и иной творческой деятельностью, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы, в силу ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» представляется, что в случае заключения трудового договора с данным военнослужащим о выполнении им функций, к примеру, научного работника в качестве совместителя или на основе гражданского правового договора преподавателем, возникнет ситуация, при которой деятельность данного гражданина будет одновременно регулироваться законодательством о военной службе и гражданским или трудовым законодательством¹.

Особенности также имеют место при назначении профессорско-преподавательского состава военного учебного центра на должности. Как известно, заключению трудового договора на замещение должности педагогического работника в организации, а также переводу на такую должность предшествует избрание по конкурсу на замещение соответствующей должности².

В соответствии с п. 11 Положения порядок замещения должностей работников военного учебного центра устанавливается Минобороны России и Минобрнауки России. Таким приказом в настоящее время является совместный приказ Минобороны России и Минобрнауки России от 10 июля 2009 г. № 666/249 «Об организации деятельности учебных военных центров, факультетов военного обучения и военных кафедр при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования». Приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 октября 2015 г. № 660 «О мерах по реализации правовых актов по во-

просам организации прохождения военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации» определен порядок направления военнослужащих на не воинские должности. В соответствии с данным приказом, подбор по согласованию с ректорами образовательных учреждений военнослужащих для направления в образовательные учреждения и граждан, пребывающих в запасе Вооруженных Сил и имеющих воинское звание офицера, для замещения должностей преподавательского состава возлагается непосредственно на органы военного управления.

Функции по подбору указанных военнослужащих в части, касающейся центральных органов военного управления, которые не имеют кадровых органов, возлагаются на военные округа по месту расположения соответствующих образовательных организаций по согласованию с руководителями указанных центральных органов военного управления и ректорами образовательных организаций. Таким образом, порядок замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, утвержденный для профессорско-преподавательского состава вуза, на профессорско-преподавательский состав военного учебного центра не распространяется.

В новом Положении остались прежними требования о замещении должностей профессорско-преподавательского состава только офицерами запаса. Учитывая это требование, возникает вопрос: по каким основаниям должен быть уволен работник военного учебного центра, переведенный в отставку, учитывая требования ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Кроме того, возникает вопрос о замещении должности офицера запаса с дефицитной военно-учетной специальностью, к примеру, связанной с знанием определенного языка.

Очень часто противоречия в подзаконных правовых актах нарушают права профессорско-преподавательского состава во-

¹ Бессонов Д. А. Выплаты военнослужащим - работникам вузов // Руководитель автономного учреждения. 2013. № 9. С. 46—48.

² Приказ Минобрнауки России от 23 июля 2015 г. № 749 «Об утверждении Положения о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу».

енного учебного центра, создавая неравенство по сравнению с иными работниками вуза или ставя в зависимость от замещения не воинской должности выплату надбавок, получения жилья военнослужащими и других социальных гарантий. Одним из известных примеров нарушения прав военнослужащих в данной сфере является проблема, разрешенная Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2017 № 29-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина М.В. Фокина». В данном примере представляется, что о военнослужащих, направленных для прохождения военной службы не на воинской должности, в сфере их жилищного обеспечения попросту забыли¹.

Подобными примерами также является приказ Министра обороны Российской Федерации от 31 июля 2019 г. № 430 «Об утверждении Правил выплаты ежемесячной надбавки за особые достижения в службе военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту», где указывается, что ежемесячная надбавка устанавливается и выплачивается военнослужащему к окладу по воинской должности. В соответствии с п. 43 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700, военнослужащим, которым в установленном порядке присвоена классная квалификация, выплачивается ежемесячная надбавка за классную квалификацию к окладу по воинской должности. Естественно не видать ни военнослужа-

щим, ни гражданскому персоналу военного учебного центра премии в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 1010 «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования фондов денежного довольствия военнослужащих и оплаты труда лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации».

Денежные выплаты военнослужащим военных учебных центров должны производиться в соответствии с Федеральным законом от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2008 г. № 847 «О порядке обеспечения военнослужащих, направленных не на воинские должности без приостановления им военной службы, всеми видами довольствия, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту»

Что касается офицеров запаса, то актуальным представляется распространение на них действие Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в котором Правительству Российской Федерации предписано обеспечить увеличение к 2018 г. средней заработной платы научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе. Достижение целей данного Указа представляется возможным, благодаря введению эффективного контракта с работником образовательной организации высшего образования. Эффективный контракт ввел очень грамотную систему дифференцированной оплаты труда в связи с тем, что как правило, часть профессорско-преподавательского состава всех университетов работает больше, чем основная масса преподавателей, — более

¹ См. более подробно: Багдасарян И. А. О праве военнослужащего на дополнительную общую площадь жилого помещения (комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» по жалобе гражданина М. В. Фокина" от 16 ноября 2017 г. № 29-П) // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2018. № 1. С. 39—45.

активно и, главное, результативно занимается научной работой.

В новой редакции Положения, как и в прежней, отсутствует как одна из задач военного учебного центра научная деятельность. Хотя ранее, к примеру, в Положении о военном обучении студентов по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 1994 г. № 544, действовавшем в период с 25 ноября 1994 г. по 6 декабря 1999 г., предусматривалась обязанность Минобороны России координировать деятельность военных кафедр по вопросам научно-исследовательских работ», при этом в штатах военных кафедр были должности научного персонала. В связи с тем, что перед структурами военной подготовки не ставятся цели научной деятельности, преподавателям гарантируется получение только базовой части оклада, дополнительные стимулирующие выплаты будут начисляться при соответствии работы принятым в образовательном учреждении показателям эффективности труда.

Применительно к преподавателям военного учебного центра автором предлагается взамен научной деятельности выработать совместно с руководством вуза измеримые показатели результатов работы, исходя из задач, применимых к деятельности военного учебного центра, таких как участие в учебных сборах, проведение воспитательной работы и др.

В военных учебных центрах где не применяется эффективный контракт, должности профессорско-преподавательского состава являются низкооплачиваемыми, среднемесячный размер

их заработной платы является неконкурентоспособным, в связи с чем в таких вузах военная подготовка является неэффективной.

В заключении необходимо отметить, что из приведенных примеров видно, что интегрированность военной подготовки в деятельность гражданского вуза осуществлена не в полной мере, что имеет большой научный и практический интерес для ее дальнейшего совершенствования.

Библиография

1. Багдасарян, И. А. О праве военнослужащего на дополнительную общую площадь жилого помещения (комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» по жалобе гражданина М. В. Фокина" от 16 ноября 2017 года № 29-П) / И. А. Багдасарян // Право в Вооруженных Силах — 2018. — № 1. — С. 39—45.
2. Бессонов, Д. А. Выплаты военнослужащим — работникам вузов / Д. А. Бессонов // Руководитель автономного учреждения. — 2013. — № 9. — С. 46—48.
3. Калашников, В. В. Порядок ношения специальной и военной формы одежды, символики, знаков различия в военных учебных центрах нуждается в законодательном закреплении / В. В. Калашников // Военное право. — 2019. — № 3. — С. 100—105.
4. Правовая работа в Вооруженных силах Российской Федерации : учебник / под ред. О. Г. Безбабнова и В. В. Ершова. — М.: РГУП, 2018.
5. Харитонов, В. С. О правовом регулировании функционирования учебных пунктов в рамках обязательной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 5 (57). — С. 119—122.
6. Харитонов, С. С. О статусе военнослужащих — работников военных учебных центров в контексте обеспечения законности решений об их материальном обеспечении / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 6. — С. 8—11.

Problems of legal regulation of activity employees of the military training center

© **Kalashnikov V. V.**,

Colonel of justice, candidate of legal Sciences, associate Professor, head of the Department of military legal training of the military training center at the Russian state University of justice

Abstract. The subject of this article is the changes in the legislation on the activities of military training centers in terms of the features of the legal status of the teaching staff of the military training center, military service not in a military position, the author presents his opinion on the issue of reforming the legislation.

Keywords: military training center, military training, teaching staff of the military training center.

Возмещение военными служащими средств федерального бюджета, затраченных на их военную и специальную подготовку: проблемные вопросы при увольнении в связи совершением коррупционных правонарушений

© Корякин В. М.,

доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта, профессор 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье анализируются проблемные вопросы, связанные с увольнением военнослужащих с военной службы в связи с утратой доверия, а также за несоблюдение запретов и ограничений, неисполнение дополнительных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Выявлен существенный пробел в правовом регулировании данных вопросов, связанный с невозможностью взыскания с таких военнослужащих денежных средств, затраченных на их военную и специальную подготовку. Сформулированы предложения нормотворческого и правоприменительного характера по разрешению данной проблемы.

Ключевые слова: противодействие коррупции; ограничения и запреты, связанные с прохождением военной службы; дополнительные обязанности, устанавливаемые в целях предупреждения коррупции; утрата доверия; возмещение средств, затраченных на военную и специальную подготовку военнослужащих.

Согласно п. 7 ст. 35 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее — Федеральный закон) граждане, окончившие военные профессиональные образовательные организации или военные учебные центры при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, увольняемые с военной службы ранее срока, установленного контрактом о прохождении военной службы¹, обязаны возместить средства федерального бюджета, затраченные на их военную или специальную подготовку.

Данный правовой институт имеет неоднозначную правовую природу, поскольку взыскание этих средств не относится ни к материальной, ни к гражданско-правовой, ни к дисциплинарной ответственности. По этому поводу в научных публикациях имеет место дискуссия².

С развитием законодательства о военной службе, в частности, в связи с совершенствованием регулирования вопросов противодействия коррупции рассматриваемый правовой институт приобрел ряд противоречий и пробелов. Этому и посвящена настоящая публикация.

Обязанность возместить средства федерального бюджета, затраченные на их военную (специальную) подготовку возникает у военнослужащих при их досрочном увольнении с военной службы по следующим основаниям:

(специальную) подготовку // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 4. С. 91—27; Завальнюк А. В. К вопросу о совершенствовании правового регулирования отношений по возмещению средств федерального бюджета за военную (специальную) подготовку в образовательных учреждениях ФСБ России // Военное право. 2012. № 2. С. 137—149; Малаханов А. В. Некоторые аспекты возмещения средств федерального бюджета гражданами, отчисленными из военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования // Военное право. 2019. № 3. С. 106—108.

¹ В соответствии с подп. «г» и «д» п. 3 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» контракт заключается на время обучения и на 3 или 5 лет после окончания обучения.

² Завальнюк А.В. К вопросу об основаниях для возмещения гражданами Российской Федерации средств федерального бюджета за военную

а) в связи с лишением воинского звания (подп. «д» п. 1 ст. 51 Федерального закона);

б) в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы (подп. «е» п. 1 ст. 51 Федерального закона);

в) в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, наказания в виде лишения свободы условно за преступление, совершенное умышленно (подп. «е1» п. 1 ст. 51 Федерального закона);

г) в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнослужащего права занимать воинские должности в течение определенного срока (подп. «з» п. 1 ст. 51 Федерального закона);

д) в связи с невыполнением военнослужащим условий контракта (подп. «в» п. 2 ст. 51 Федерального закона);

е) в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы условно за преступление, совершенное по неосторожности (подп. «д» п. 2 ст. 51 Федерального закона).

Порядок исчисления денежных средств, подлежащих возмещению уволенными по указанным основаниям военнослужащими, определен постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 г. № 402 «Об исчислении размера подлежащих возмещению средств федерального бюджета, затраченных на военную или специальную подготовку граждан Российской Федерации в военных профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования».

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ пункт 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» был дополнен двумя подпунктами «е.1» и «е.2», предусматривающими возможность досрочного увольнения военнослужащего с военной службы:

— в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы, предусмотренных п. 7 ст. 10 и ст. 27.1 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

— 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, органах государственной охраны.

С 3 декабря 2012 г. вступил в силу Федеральный закон 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», которым установлено дополнительные основания досрочного увольнения военнослужащего с военной службы — в связи с утратой доверия (подп. «д.1» и «д.2» п. 1 Федерального закона).

В связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, военнослужащий подлежит увольнению в случае:

— непринятия им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

— непредставления сведений 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 либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

— участия на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

— осуществления предпринимательской деятельности;

— вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных ор-

ганизаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

— нарушения военным служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Военнослужащий, являющийся командиром (начальником) подлежит увольнению с военной службы в связи с утратой доверия к нему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, также в случае непринятия таким военным служащим, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему военного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Сведения об увольнении военного служащего с военной службы в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включаются соответствующим федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых военный служащий проходил службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный ст. 15 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Сравнительный анализ оснований досрочного увольнения военных служащих с военной службы показывает, что несмотря на всю очевидность негативности уволь-

нения в связи с совершением коррупционных правонарушений, на что неоднократно указывалось в научных публикациях¹, на военным служащих, увольняемых с военной службы в соответствии с подп. «д.1» и «д.2» п. 1 и подп. «е.1» и «е.2» п. 2 ст. 51 Федерального закона, не распространяется обязанность возместить средства федерального бюджета, затраченные на их военную или специальную подготовку. Таким пробелом в законодательстве о военной службе нередко пользуются офицеры — выпускники военных образовательных организаций и военных учебных центров, не желающие проходить военную службу, искусственно создавая ситуации необходимости их увольнения с военной службы в связи с утратой доверия в целях избежать возмещения ими средств федерального бюджета, затраченных на их военную или специальную подготовку.

Правоприменительная практика показывает, что уже далеко не единичными являются факты, когда молодые офицеры регистрируются в качестве индивидуальных предпринимателей и добровольно подают рапорты на увольнение с военной службы в связи с утратой доверия. И командиры в данном случае обязаны их уволить именно по этому основанию. Таким образом средства федерального бюджета, затраченные на их военную и специальную подготовку, ввиду указанного выше пробела в правовом регулировании, остаются невозмещенными.

Потенциальную возможность избежать возмещения средств федерального бюджета создают и факты досрочного увольнения военных служащих по основаниям, предусмотренным подп. «к» и «л» п. 2 ст. 51 Федерального закона (в связи с непрохождением в установленном порядке обязательных химико-токсикологических исследований наличия в организме чело-

¹ Более подробно см.: Корякин В. М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 10. С. 12—15; Штаненко В. И., Цветков А. С. Увольнение военных служащих в связи с утратой доверия // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 2. С. 25—27.

века наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов; в связи с совершением административного правонарушения, связанного с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ).

Изложенные выше обстоятельства диктуют необходимость внесения в п. 7 ст. 35 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» дополнений, расширяющих перечень оснований досрочного увольнения военнослужащих с военной службы, при которых они обязаны возместить средства федерального бюджета, затраченные на их военную и специальную подготовку. Соответствующие дополнения следует внести и в постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 г. № 402.

До принятия соответствующих нормативных актов разрешить образовавшуюся проблему возможно, на наш взгляд, следующими способами:

а) либо представлять военнослужащих, намеренно создающих условия для их увольнения с военной службы по основаниям, не предусматривающим возмещение ими средств федерального бюджета, к увольнению не по п. «д.1» и «д.2» п. 1 и подп. «е.1», «е.2», «к» и «л» п. 2 ст. 51 Федерального закона, а в аттестационном порядке — по подп. «в» п. 2 ст. 51 Федерального закона (в связи с невыполнением условий контракта) с учетом норм п. 2.2 ст. 51 Федерального закона;

б) либо увольнять их по п. «д.1» и «д.2» п. 1 и подп. «е1», «к» и «л» п. 2 ст. 51 Федерального закона и при этом взыскивать с них средства федерального бюджета, затраченные на их специальную и военную подготовку, а в случае обжалования — в судебном порядке доказывать правомерность и обоснованность такого взыскания.

Библиография

1. Завальнюк, А. В. К вопросу об основаниях для возмещения гражданами Российской Федерации средств федерального бюджета за военную (специальную) подготовку / А. В. Завальнюк // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 4. — С. 91—27.
2. Завальнюк, А. В. К вопросу о совершенствовании правового регулирования отношений по возмещению средств федерального бюджета за военную (специальную) подготовку в образовательных учреждениях ФСБ России / А. В. Завальнюк // Военное право. — 2012. — № 2. — С. 137—149.
3. Корякин, В. М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10. — С. 12—15.
4. Малаханов, А. В. Некоторые аспекты возмещения средств федерального бюджета гражданами, отчисленными из военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования / А. В. Малаханов // Военное право. — 2019. — № 3. — С. 106—108.
5. Штаненко, В. И. Увольнение военнослужащих в связи с утратой доверия / В. И. Штаненко, А. С. Цветков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 2. — С. 25—27.

Compensation by military personnel of the Federal budget funds spent on their military and special training: problematic issues when dismissed in connection with the Commission of corruption offenses

© Koryakin V. M.,

doctor of law, Professor, Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport, Professor of the 25 Department of the Military University

Annotation. The article analyzes the problematic issues related to the dismissal of military officers from military service due to loss of trust, as well as for non-compliance with prohibitions and restrictions, non-performance of additional duties established in order to combat corruption. A significant gap in the legal regulation of these issues has been identified, which is related to the inability to recover from such military personnel funds spent on their military and special training. The author formulates proposals of a normative and law-enforcement nature to resolve this problem.

Key words: anti-corruption; restrictions and prohibitions related to military service; additional duties established in order to prevent corruption; loss of confidence; reimbursement of funds spent on military and special training of military personnel.

Совершенствование законодательства об альтернативной гражданской службе

© Лагашкина Ю. В.,

младший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории (военных правовых и экономических исследований) научно-исследовательского центра (военной научной информации, военно-правовых проблем), соискатель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируется законодательство, регулирующее альтернативную гражданскую службу, выявляются положения, которые требуют доработки и уточнения и выработываются предложения по совершенствованию отечественного законодательства об альтернативной гражданской службе, обеспечению реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.

Ключевые слова: альтернативная гражданская служба; военная служба по призыву; воинская обязанность.

Вступление в законную силу в 2004 г. Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» (далее по тексту — Федеральный закон) является немаловажным событием. Преимуществом данного Федерального закона является то, что в России более чем через шестьдесят лет восстановлено предусмотренное законом право на замену военной службы альтернативной гражданской службой.

Данный Федеральный закон содержит следующие положения, регулирующие альтернативную гражданскую службу:

- определение категорий граждан, имеющих на нее право;
- организацию прохождения службы;
- порядок и условия прохождения службы;
- определение правового положения лиц, проходящих альтернативную службу;
- основания и порядок увольнения со службы.

Вместе с тем, ряд нормативных положений, касающихся альтернативной гражданской службы, требует определенных изменений.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона, направление гражданина на альтернативную гражданскую службу включает в себя подачу им заявления о замене

военной службы, рассмотрение и регистрация данного заявления, выступление гражданина на заседании призывной комиссии и вынесение указанной комиссией заключения о замене гражданину военной службы альтернативной службой либо решения об отказе в такой замене.

Однако распространены случаи нерассмотрения заявлений призывников о направлении их на альтернативную гражданскую службу.

Так, гражданин обратился в суд с исковым заявлением по вопросу оспаривания отказа призывной комиссии в замене военной службы альтернативной, указав, что его заявление рассмотрено не было, и решением призывной комиссии он был призван на военную службу. Рассмотрев дело, суд принял решение о необходимости военному комиссариату рассмотреть заявление призывника и решить вопрос о призыве его на военную службу или о направлении на альтернативную службу¹.

¹ Выборгский районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил иск призывника Николая Алексева к призывной комиссии о признании незаконным отказа в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой. [Электронный ресурс] URL: <https://soldiersmothers.ru/news/alekseev-ags>

В целях предупреждения подобных нарушений предлагается закрепить в КоАП РФ ответственность за нарушение права граждан, которое заключается в нерасмотрении в установленный законом срок ходатайства на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, что влечет наложение административного штрафа в соответствующем размере на должностное лицо.

Нерасмотрение заявлений призывников тесно связано со сроками подачи таких заявлений. В ст. 11 Федерального закона сказано о необходимости подачи заявления о направлении на альтернативную гражданскую службу за полгода до призыва. Однако в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 447-О указано: «статья 11 не может рассматриваться как устанавливающая такие сроки обращения гражданина с заявлением о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, которые в случае их пропуска по уважительным причинам не могли бы быть восстановлены судом или иным правоприменительным органом».

В связи с этим, автор считает целесообразным закрепить в ст. 11 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» следующую норму: «в случае пропуска по уважительной причине срока подачи заявления на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой этот срок по ходатайству лица, подающего заявление, восстанавливается вышестоящим регистрирующим органом или федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в соответствии со статьей 6 настоящего Федерального закона».

Другим немаловажным обстоятельством в процедуре подачи заявления является возраст призывников, желающих заменить военную службу на альтернативную. Смысл данной нормы заключается в том, гражданину, желающему заменить военную службу на альтернативную, необходимо подать заявление в возрасте 17,5 лет. Однако, данный молодой человек юридически является недееспособным гражданином, поскольку в ст. 60 Консти-

туции Российской Федерации сказано, что граждане вправе осуществлять свои права в полном объеме с момента совершеннолетия, то есть с 18 лет.

В этой связи мы предлагаем закрепить в Федеральном законе следующее положение: «В случае подачи заявления на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой несовершеннолетним гражданином, его права, свободы, законные интересы защищают на заседании призывной комиссии его законные представители».

Следующим немаловажным положением Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе», нуждающимся в уточнении, является необходимость обоснования гражданином, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию.

Проведенный мониторинг показывает, что данное положение вызывает определенные трудности в правоприменительной практике, поскольку гражданину достаточно трудно обосновать свои убеждения как на заседании призывной комиссии, так и в судебном порядке. Это связано с тем, что убеждения являются основополагающим началом совести, а совесть — это взаимосвязь мысли и действия, являющихся нравственным критерием оценки собственного внутреннего мира человека. Поэтому очень часто весьма трудно объективно оценить и взвесить убеждения человека.

По мнению автора, данные трудности связаны с тем, что в Федеральном законе не урегулирован вопрос, каким образом гражданин должен обосновать призывной комиссии свои убеждения, и какие аргументы призывная комиссия воспримет.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» состав призывной комиссии включает в себя следующих лиц:

- председатель призывной комиссии;
- военный комиссар либо заместитель военного комиссара — заместитель председателя комиссии;
- секретарь комиссии;

— врач, руководящий работой по медицинскому освидетельствованию граждан, подлежащих призыву на военную службу;

— представитель соответствующего органа внутренних дел;

— представитель соответствующего органа управления образованием;

— представитель соответствующего органа службы занятости населения (в части вопросов, касающихся альтернативной гражданской службы).

По большей части лица, являющиеся членами данной комиссии, заинтересованы, чтобы было больше граждан, способных нести военную службу, поэтому встречаются случаи, когда призывникам, которые действительно имеют убеждения, выражающиеся в отрицании военной служб с оружием в руках, отказывают в удовлетворении их заявления на право прохождения альтернативной гражданской службы.

Специальная же комиссия для определения достоверности убеждений призывника (на случай, если гражданин, прикрываясь религиозными или иными убеждениями, желает уклониться от воинской обязанности), а также для защиты конституционного права граждан не создается.

Чтобы законодательно оформить предложение о формировании экспертной группы, необходимо внести изменения в ряд статей законов, затрагивающих порядок направления граждан на альтернативную гражданскую службу. Суть таких изменений видится в следующем:

1) экспертная группа должна включать:

— председателя общественного объединения, который осуществляет защиту прав призывника;

— юриста — лицо, которое юридически грамотно могло бы ответить на вопросы призывника, разъяснить возникшие проблемы с законом;

— врача-нарколога;

— психолога (полиграфолога) — лицо, которое могло бы обследовать призывника с письменного его согласия в целях проверки достоверности его убеждений в форме беседы, тестирования, полиграфа;

— местного священнослужителя, кто бы мог убедиться в истинности веры призывника;

2) экспертная группа должна выносить свое решение на основе:

— заявления призывника с подробной характеристикой мотивов отказа от военной службы, полной автобиографией, справкой о поведении из полиции;

— выступлений гражданина и лиц, которые должны подтвердить достоверность его доводов.

При конструктивном и спокойном выражении точки зрения в замене военной службы альтернативной, призывник обязан иметь обоснованное мнение. Мы часто слышим слово «обосновать», однако далеко не все правильно понимают его значение. Большинство думают, что обосновать — это просто выразить свое мнение, опираясь на личную точку зрения и максимально четко изложить ход собственных мыслей.

Согласно словарю С. И. Ожегова, толкование слова "обосновать" означает: подкрепить доказательствами. Призывнику, поэтому, недостаточно выразить свое мнение. Опираясь на личную точку зрения, важно подкрепить данное мнение доказательствами с целью того, чтобы точка зрения призывника стала максимально мотивированной и объективной. В общении с составом призывной комиссии очень важно подкрепить свои доводы такими фактами, которые бы поясняли целесообразность данного выбора.

Кроме этого, к сожалению, в правоприменительной практике распространены случаи, когда призывники уклоняются от предоставленной возможности пройти альтернативную гражданскую службу, которые выражаются в следующем:

— неявка без уважительных причин к месту прохождения альтернативной гражданской службы в указанные в предписании сроки;

— прогул;

— обман;

— отказ от исполнения обязанностей альтернативной гражданской службы.

С учетом проведенного мониторинга, мы приходим к выводу о необходимости

внесении изменений в другие положения Федерального закона в части максимального предотвращения граждан от данного уклонения.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона граждане проходят альтернативную гражданскую службу за пределами территорий субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают. Однако не всегда существует возможность направить данных граждан за пределы территории, где они постоянно проживают, поскольку существует проблемы в обеспечении гражданина местом в общезжитии. В этой связи достаточно распространены случаи, согласно которым, граждан направляют для прохождения альтернативной гражданской службы в организа-

ции, находящиеся на территориях, в которых они постоянно проживают.

Таким образом, по нашему мнению, существует необходимость внести изменения в Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», регулирующие принцип территориального прохождения службы, поскольку это сохранит затраты федерального бюджета, альтернативная гражданская служба станет более эффективной и будет способствовать уменьшению уклонения граждан от данной службы.

На основании вышеизложенного мы полагаем, что высказанные в рамках настоящей статьи предложения позволят усовершенствовать законодательство в области альтернативной гражданской службы в Российской Федерации.

Improvement of legislation at institute of alternative civil service

© Lagashkina J. V.,

Junior researcher of the research center (the military-scientific information, military legal problems) Military University of the Defense Ministry of the Russian Federation

Abstract. The article analyzes the legislation governing alternative civil service, identifies provisions that require refinement and clarification, and develops proposals to improve domestic legislation on alternative civil service, to ensure that citizens of the Russian Federation exercise their constitutional right to replace military service with alternative civilian service.

Key words: alternative civilian service, military service, Ministry of Defense, legislation, improvement.

К вопросу о действии отсрочки от призыва на военную службу в период последиplomных каникул

© Фаттахова К. А.,

студентка 1 курса магистратуры по направлению «Лингвистика», Санкт-Петербургский государственный университет

Аннотация. В статье автор приходит к выводу, что законодательство, по крайней мере, на первый взгляд, а вслед за ним и судебная практика не дают однозначного ответа на вопрос: имеет ли студент право на отсрочку от призыва на военную службу в период каникул после прохождения государственной итоговой аттестации по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры (период так называемых «последиplomных каникул»). В связи с этим сегодня студенты призывного возраста, оканчивающие свое обучение в образовательных организациях высшего образования, могут столкнуться с тем, что в период нахождения на последиplomных каникулах они могут быть призваны на военную службу. Суды, которые отвечают отрицательно на вышеупомянутый вопрос, как правило, исходят из того, что необходимости в сохранении за студентами отсрочки от призыва на военную службу в период последиplomных каникул нет, так как они должны считаться уже реализовавшими свое право на образование после прохождения государственной итоговой аттестации по соответствующим образовательным программам и получения документов об образовании. Но может ли такой подход рассматриваться в качестве точки баланса между конституционной обязанностью защищать Отечество и правом гражданина на образование? Более детальный анализ законодательства позволил автору прийти к выводу, что ответ на этот вопрос может быть только отрицательным. Между тем, этот ответ не лежит на поверхности и, похоже, есть более глубинные причины расхождения судов во мнениях относительно возможности призыва студента на военную службу в период его нахождения на последиplomных каникулах. По мнению автора, эти причины могут крыться в соотношении сфер регулирования Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». В связи с этим автор полагает, что существует необходимость внесения изменений в законодательство. В статье предлагаются поправки к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе», которые позволят не только упорядочить судебную практику в рассматриваемой области правового регулирования, но и обеспечить его предсказуемость.

Ключевые слова: призыв на военную службу, воинская обязанность, право на образование, отсрочка от призыва на военную службу, последиplomные каникулы.

Как известно, защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ч. 1 ст. 59 Конституции Российской Федерации). На сегодняшний день военная служба по призыву в России остается уделом исключительно мужчин в возрасте от 18 до 27 лет, состоящих или обязанных состоять на воинском учёте и не пребывающих в запасе. Но так получается, что у большинства обязанных служить призыв на военную службу приходится именно на то время жизни, когда исполнение долга перед Отечеством конкурирует с определенными задачами, возникающими перед человеком после окончания школы. В первую очередь, это, конечно, получение высшего образования. И здесь государство, признавая неотъемлемое пра-

во каждого на образование (ч. 1 ст. 43 Конституции Российской Федерации), идет на определенные уступки в отношении будущих студентов-призывников. За ними закрепляется возможность отложить военную службу и посвятить свое время образовательному процессу в университете, воспользовавшись правом на отсрочку от призыва на военную службу, предусмотренным подп. «а» п. 2 ст. 24 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее — Закон о воинской обязанности).

Однако, несмотря на попытку законодателя наиболее справедливым образом урегулировать соответствующие правоотношения, на практике существуют определенные проблемы, связанные с действием

отсрочки от призыва на военную службу. Одной из подобных проблем является вопрос о наличии у студента права на отсрочку от призыва, если он находится на каникулах, предоставленных в соответствии с ч. 17 ст. 59 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании). Актуальность указанной проблемы подтверждается обращениями студентов в Юридическую клинику СПбГУ с просьбой разъяснить, будут ли они призваны на военную службу после окончания обучения в университете¹. Эти обращения и послужили причиной написания настоящей статьи.

Право на отсрочку закреплено в п. 8 ч. 1 ст. 34 Закона об образовании как академическое право обучающегося. Согласно этой норме отсрочка от призыва на военную службу предоставляется «в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"».

По смыслу абз. 7—9 подп. «а» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности право на отсрочку имеют граждане, обучающиеся по очной форме обучения в образовательных организациях и научных организациях по имеющим государственную аккредитацию программам бакалавриата, специалитета и магистратуры в период освоения указанных образовательных программ, но не свыше установленных федеральными государственными образовательными стандартами, образовательными стандартами (далее — стандарты) сроков получения высшего образования по ним².

¹ Подробнее о Юридической клинике СПбГУ см.: Доброхотова Е. Н. Практическое обучение юристов в России: история становления и перспективы развития (на примере Юридической клиники СПбГУ): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 50—108; Доброхотова Е. Н., Лаврикова М. Ю. Качество профессионального образования: соответствие запросу рынка труда // Качество образования. 2017. № 4. С. 51—54.

² Данное правило приведено нами в обобщенном виде без учета некоторых иных условий предоставления отсрочки, предусмотренных Законом о воинской обязанности. Текст норм абз. 7—9 подп. «а» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности таков: право на отсрочку от призыва на военную службу имеют

Таким образом, общее правило состоит в том, что отсрочка от призыва на военную службу предоставляется в период освоения образовательных программ. Фраза «но не свыше установленных федеральными государственными образовательными стандартами, образовательными стандартами сроков получения высшего образования» в абз. 7—9 подп. «а» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности означает, что, если период освоения образовательной программы затянется более, чем на срок получения высшего образования, предусмотренный стандартами, на период обучения студента за пределами такого срока отсрочка предоставляться не должна.

Согласно ч. 17 ст. 59 Закона об образовании «обучающимся по основным профессиональным образовательным программам после прохождения итоговой аттестации предоставляются по их заявлению каникулы в пределах срока освоения соответствующей основной образовательной программы, по окончании которых производится отчисление обучающихся в связи с получением образования». Как следует из

граждане, обучающиеся по очной форме обучения «в образовательных организациях и научных организациях по имеющим государственную аккредитацию:

программам бакалавриата, если указанные обучающиеся не имеют диплома бакалавра, диплома специалиста или диплома магистра, — в период освоения указанных образовательных программ, но не свыше установленных федеральными государственными образовательными стандартами, образовательными стандартами сроков получения высшего образования по программам бакалавриата;

программам специалитета, если указанные обучающиеся не имеют диплома бакалавра, диплома специалиста или диплома магистра, — в период освоения указанных образовательных программ, но не свыше установленных федеральными государственными образовательными стандартами, образовательными стандартами сроков получения высшего образования по программам специалитета;

программам магистратуры, если указанные обучающиеся не имеют диплома специалиста или диплома магистра и поступили на обучение по программам магистратуры в год получения высшего образования по программам бакалавриата, — в период освоения указанных образовательных программ, но не свыше установленных федеральными государственными образовательными стандартами, образовательными стандартами сроков получения высшего образования по программам магистратуры».

этой нормы, субъектом права на последипломные каникулы является обучающийся по основным профессиональным образовательным программам. При этом согласно п. 15 ст. 2 Закона об образовании «обучающийся — физическое лицо, осваивающее образовательную программу». Из этих положений Закона об образовании следует, что студент¹, находящийся на таких каникулах (далее — последипломные каникулы), должен рассматриваться как все еще осваивающий образовательную программу и, следовательно, при выполнении прочих условий, предусмотренных Законом о воинской обязанности, как имеющий право на отсрочку.

Но не все так однозначно, как может показаться на первый взгляд.

Согласно ч. 1 ст. 59 Закона об образовании «итоговая аттестация представляет собой форму оценки степени и уровня освоения обучающимися образовательной программы». При этом в силу нормы ч. 3 ст. 59 Закона об образовании «итоговая аттестация, завершающая освоение ... основных профессиональных образовательных программ, является обязательной», а согласно норме ч. 4 ст. 59 Закона об образовании «итоговая аттестация, завершающая освоение имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ, является государственной итоговой аттестацией». Следовательно, прохождение государственной итоговой аттестации по основным профессиональным образовательным программам (т.е. в том числе по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры) является завершением их освоения. Тогда период после ее прохождения и до даты отчисления обучающегося (т.е. в том числе период последипломных каникул, если они были ему предоставлены), по идее, не должен рассматриваться в качестве периода освоения образовательной программы. Исходя из этого, можно сделать вывод, что обучающийся права на отсрочку, предоставленную ему ранее в соответствии с абз. 7—9 подп. «а» п. 2 ст. 24

Закона о воинской обязанности, в этот период иметь не должен.

Как мы видим, законодательство допускает два подхода к пониманию того, имеет ли студент, находящийся на последипломных каникулах, право на отсрочку. Вслед за ним и мнения судов по данному вопросу разделились.

В ряде случаев суды полагали, что в период последипломных каникул студенты права на отсрочку не имеют². В них судьи исходили, среди прочего, из того, что поскольку административные истцы прошли государственную итоговую аттестацию, они реализовали свое право на образование и, следовательно, действие предоставленной ранее отсрочки от призыва прекратилось. Некоторые из судебных актов, на которые мы ссылаемся, имеют свою специфику аргументации. Мы уделим ей внимание лишь в той мере, в которой это необходимо, чтобы более точно определить круг норм права и юридических фактов, имеющих отношение к разрешению нашего вопроса.

Во-первых, в некоторых случаях суды связали момент прекращения действия отсрочки не только с датой (моментом) прохождения студентами государственной итоговой аттестации, но и с датой (моментом) получения ими дипломов³. Однако по-

² См. об этом: Решение Троицкого городского суда Челябинской области от 4 июля 2014 г. по делу № 2-725/2014; Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 18 сентября 2014 г. по делу № 11-9514/2014 (данное определение оставлено в силе Решением Троицкого городского суда Челябинской области от 4 июля 2014 г. по делу № 2-725/2014); Решение Хорошевского районного суда г. Москвы от 7 июля 2015 г. по делу № 2-4367/15; Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 14 сентября 2015 г. по делу № 2-8578/2015; Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 6 июля 2016 г. по делу № 2А-3678/17; Решение Ленинского районного суда г. Барнаула от 10 июля 2017 г. по делу № 2А-1636/2017; Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2017 г. по делу № 2а-6377/2017.

³ См. об этом: Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 6 июля 2016 г. по делу № 2А-3678/17; Решение Ленинского районного суда г. Барнаула от 10 июля 2017 г. по делу № 2А-1636/2017; Апелляционное определение судебной

¹ В силу п. 3 ч. 1 ст. 33 Закона об образовании студенты относятся к обучающимся.

лучение документа об образовании и о квалификации (диплома бакалавра, специалиста или магистра) не рассматривается законодателем как юридический факт, с наступлением которого завершается освоение основной образовательной программы. В ч. 4 ст. 59 Закона об образовании в качестве такого факта упомянута государственная итоговая аттестация. В ч. 7 ст. 60 Закона об образовании указано лишь на то, что «документ об образовании и о квалификации, выдаваемый лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию, подтверждает получение профессионального образования...». Таким образом, получение такого документа является фактом, лишь доказывающим успешное прохождение студентом государственной итоговой аттестации и получение им профессионального образования. Он не связан с определением момента завершения освоения образовательной программы.

Во-вторых, в некоторых делах суды рассматривали получение диплома и прохождение государственной итоговой аттестации как одномоментные события, прекращающие действие отсрочки¹. Такой подход не соответствует практике, поскольку обучающиеся получают документы об образовании и о квалификации лишь после успешного прохождения итоговой (государственной итоговой) аттестации.

В-третьих, некоторые из рассматриваемых нами судебных актов объединяет, в частности, то, что в них содержится ссылка на положение ч. 1 ст. 74 Закона об образо-

вании, согласно которому «профессиональное обучение завершается итоговой аттестацией в форме квалификационного экзамена»². Но, как следует из них, административные истцы получали высшее образование, а не проходили профессиональное обучение. В связи с этим ссылки судов на положение ч. 1 ст. 74 Закона об образовании являются ошибочными.

Наконец, некоторые суды, похоже, придерживались подхода, в соответствии с которым после прохождения государственной итоговой аттестации студенты утрачивают право на отсрочку, несмотря на то, что в период последипломных каникул они продолжают оставаться студентами. Подобный вывод, по всей видимости, был обусловлен стремлением судов соблюсти баланс между конституционным правом на образование (ч. 1 ст. 43 Конституции России) и конституционной обязанностью защищать Отечество (ч. 1 ст. 59 Конституции России).

Так, например, в Апелляционном определении судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 18 сентября 2014 г. по делу № 11-9514/2014 было указано: «Предоставление отсрочки от призыва на военную службу имеет своей целью обеспечение реализации всеми гражданами, подлежащими призыву на военную службу, конституционного права на образование, и в то же время, исполнение ими конституционной обязанности по несению военной службы». Далее судебная коллегия со ссылкой на положения пунктов 39, 62 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утв. Приказом Ми-

коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 18 сентября 2014 г. по делу № 11-9514/2014; Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2017 г. по делу № 2а-6377/2017; Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 14 сентября 2015 г. по делу № 2-8578/2015.

¹ См. об этом: Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 18 сентября 2014 г. по делу № 11-9514/2014; Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 14 сентября 2015 г. по делу № 2-8578/2015; Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 6 июля 2016 г. по делу № 2А-3678/17; Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2017 г. по делу № 2а-6377/2017.

² См. об этом: Решение Троицкого городского суда Челябинской области от 4 июля 2014 г. по делу № 2-725/2014; Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 18 сентября 2014 г. по делу № 11-9514/2014; Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 14 сентября 2015 г. по делу № 2-8578/2015; Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 6 июля 2016 г. по делу № 2А-3678/17.

нобрнауки России от 19 декабря 2013 г. № 1367 (далее — Порядок 2013 г.), а также на положение ч. 1 ст. 74 Закона об образовании (на последнее — ошибочно) заключила, что с момента прохождения итоговой государственной аттестации и получения диплома о высшем профессиональном образовании административный истец «...формально оставался студентом ВУЗа с учетом предоставленных каникул, но при этом он уже реализовал свое право на получение высшего профессионального образования, а, следовательно, задача отсрочки от призыва на военную службу в связи с обучением в ВУЗе достигнута»¹. В решениях некоторых других судов содержатся, в целом, схожие аргументы².

¹ Суд сослался на следующие положения п. 39 Порядка 2013 г.: «По заявлению обучающегося ему предоставляются каникулы после прохождения итоговой (государственной итоговой) аттестации. Срок получения высшего образования по образовательной программе включает в себя период каникул, следующий за прохождением итоговой (государственной итоговой) аттестации (вне зависимости от предоставления указанных каникул обучающемуся)». Суд также привел следующую норму п. 62 Порядка 2013 г.: «Лицам, успешно прошедшим итоговую (государственную итоговую) аттестацию, выдаются документы об образовании и о квалификации». Порядок 2013 г. утратил силу с 1 сентября 2017 г. в соответствии с п. 2, 3 Приказа Минобрнауки России от 5 апреля 2017 г. № 301, утвердившего новый Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, действующий по настоящее время.

² См. об этом: Решение Центрального районного суда г. Волгограда от 14 сентября 2015 г. по делу № 2-8578/2015; Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 6 июля 2016 г. по делу № 2А-3678/17; Решение Ленинского районного суда г. Барнаула от 10 июля 2017 г. по делу № 2А-1636/2017; Решение Якутского городского суда Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2017 г. по делу № 2а-6377/2017.

Якутский городской суд в упомянутом решении сослался, в частности, на норму п. 47 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении), утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2008 г. № 71, согласно которой «итоговая аттестация выпускника высшего учебного заведения является обязательной и осуществляется после освоения образовательной

Но устанавливает ли, на самом деле, применяемый судами подход в этих делах баланс между конституционным правом на образование и конституционной обязанностью защищать Отечество? Детальный анализ законодательства не позволяет утвердительно ответить на этот вопрос.

Действительно, нормы абз. 7—9 подп. «а» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности закрепляют за обучающимися право на отсрочку от призыва на военную службу лишь на период освоения имеющих государственную аккредитацию образовательных программ бакалавриата, специалитета или магистратуры. Более того, в целом подход законодателя в Законе о воинской обязанности состоит в том, чтобы рассматривать в качестве юридического факта, прекращающего освоение основной образовательной программы, имеющей государственную аккредитацию, государственную итоговую аттестацию. Об этом свидетельствует, в частности, содержание подп. «г.1» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности³. В Законе об образовании аналогич-

программы в полном объеме». Примечательно здесь то, что решение Якутского городского суда датировано 18 июля 2017 г., в то время как Типовое положение утратило силу еще 10 апреля 2014 г. на основании постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2014 г. № 245 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (см. п. 81 в перечне, прилагаемом к нему).

³ Согласно подп. «г.1» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности право на отсрочку от призыва на военную службу имеют граждане, «успешно прошедшие государственную итоговую аттестацию по образовательной программе среднего общего образования, — на период до 1 октября года прохождения указанной аттестации». Здесь обращает на себя внимание тот факт, что законодатель специально предусмотрел отсрочку от призыва на период после прохождения государственной итоговой аттестации и до 1 октября. Полагаем, что законодатель бы такой нормы не закреплял, если бы исходил из того, что учащиеся школы не могут быть призваны на военную службу в период после прохождения ими государственной итоговой аттестации, поскольку за ними право на отсрочку, предусмотренное подп. «г» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности, сохраняется. В соответствии с подп. «г» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности право на отсрочку от призыва на военную службу имеют граждане, «обучающиеся по очной форме обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по

ный подход закреплен в ч. 4 ст. 59, по смыслу которой государственная итоговая аттестация завершает освоение имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ, т.е. в том числе программ бакалавриата, специалитета, магистратуры.

Во всех судебных актах, которые мы упомянули выше, судьи не исследовали соотношение правил ч. 4 ст. 59 и ч. 17 ст. 59 Закона об образовании, предпочтя разрешить споры через иные, далеко не во всех случаях удачно подобранные, нормы права. Однако фактически приведенные выше подходы судов подразумевают квалификацию нормы ч. 4 ст. 59 в качестве специальной нормы (*lex specialis*) относительно ч. 17 ст. 59, толкуемой во взаимосвязи с п. 15 ст. 2 Закона об образовании. Иными словами, обучающийся не должен рассматриваться как осваивающий образовательную программу в период последипломных каникул в силу специального указания ч. 4 ст. 59 на событие, завершающее ее освоение (государственную итоговую аттестацию).

Но этот подход приводит к созданию правовой неопределенности относительно статуса лица, находящегося на последипломных каникулах. Как следует из п. 15 ст. 2 Закона об образовании, понятие обучающегося характеризуется единственным признаком — освоением образовательной программы. Оно включает в себе презумпцию, т.к. далеко не на всех этапах образовательных отношений обучающийся фактически осваивает образовательную программу¹. Между тем, толкование ч. 4 ст. 59

имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего общего образования, — в период освоения указанных образовательных программ, но не свыше сроков получения среднего общего образования, установленных федеральными государственными образовательными стандартами». В подп. «г» п. 2 ст. 24 данное правило было включено лишь Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе"», в то время как ранее оно содержалось в абз. 2 подп. «а» п. 2 ст. 24.

¹ Например, согласно п. 11 ч. 1 ст. 34 Закона об образовании «...каникулы — плановые перерывы при получении образования для отдыха и иных

в рассматриваемом смысле предполагает, что обучающийся после государственной итоговой аттестации уже не осваивает образовательную программу. Таким образом, данный подход порождает неясность того, кто такой обучающийся в период последипломных каникул, или, иными словами, невозможность применить п. 15 ст. 2 Закона об образовании к такому периоду.

Но на этом проблемы, порождаемые толкованием нормы ч. 4 ст. 59 в качестве *lex specialis*, не исчерпываются.

Толкование ч. 4 ст. 59 Закона об образовании в рассматриваемом смысле несовместимо и с таким принципом правового регулирования отношений в сфере образования, как признание приоритетности образования (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона об образовании).

В Законе об образовании не определено содержание принципа признания приоритетности образования. Однако из самого наименования данного принципа, с нашей точки зрения, следует приоритет права на образование, по крайней мере, в случае, когда применительно к конкретной жизненной ситуации законодательство может толковаться как благоприятствующее реализации этого права или, напротив, как препятствующее ему. Таким образом, когда толкование Закона о воинской обязанности во взаимосвязи с одними нормами Закона об образовании (ч. 4 ст. 59) способно воспрепятствовать возможности обучающегося продолжить получение профессионального образования более высокого уровня в год завершения освоения основной профессиональной образовательной программы предыдущего уровня, в то время как его толкование во взаимосвязи с другими нормами Закона об образовании (ч. 17 ст. 59, п. 15 ст. 2) такой возможности благоприятствует, приоритет должен отдаваться последнему подходу. Кроме того, норма п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона об образовании имеет равную юридическую силу с нормой ч. 4

социальных целей в соответствии с законодательством об образовании и календарным учебным графиком». Из этой нормы следует, что во время каникул освоения образовательной программы не происходит.

ст. 59, поскольку содержатся они в одном нормативном акте. В связи с этим норма ч. 4 ст. 59 не может толковаться и применяться таким образом, что это будет приводить к нарушению иных правил, закрепленных в Законе об образовании.

Толкование нормы ч. 4 ст. 59 как *lex specialis* относительно ч. 17 ст. 59, интерпретируемой во взаимосвязи с п. 15 ст. 2 Закона об образовании, в рассматриваемом случае является необоснованным еще и потому, что оно способно умалить значение некоторых других норм права.

Здесь, во-первых, заслуживает внимания норма абз. 9 подп. «а» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности, регламентирующая предоставление отсрочки в связи с обучением по программе магистратуры. При таком подходе к толкованию ч. 4 ст. 59 Закона об образовании на отсрочку в связи с обучением по программе магистратуры вправе будут рассчитывать лишь те студенты, которые в год получения высшего образования по программе бакалавриата не были призваны в ходе весенне-летнего призыва на военную службу по каким-либо объективным обстоятельствам, в том числе в связи с выполнением плана призыва, и поэтому смогли поступить на обучение по программе магистратуры. При этом заранее, разумеется, немногие из них будут знать о том, что они не будут призваны.

Во-вторых, такой подход сделает во многом бессмысленной норму ч. 17 ст. 59 Закона об образовании. Включение в закон этой нормы, по всей видимости, имело в качестве одной из своих целей позволить обучающимся избежать призыва на военную службу в год окончания обучения по основной профессиональной образовательной программе и тем самым предоставить им возможность продолжить получение профессионального образования более высокого уровня, пока знания, полученные в результате освоения программы предыдущего уровня, еще «не выветрились» из головы.

В-третьих, такой подход имеет все шансы перерасти в более серьезное препятствие на пути реализации студентами права на образование. Дело в том, что отсрочка от призыва, предусмотренная абз. 7—9 подп.

«а» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности, предоставляется в период освоения образовательных программ. Таким образом, есть риск того, что судебная практика может развиваться и дальше в направлении непризнания права на отсрочку за студентами даже во время каникул (летних и зимних), поскольку, с учетом понятия каникул, данного в п. 11 ч. 1 ст. 34 Закона об образовании, обучающийся во время каникул может не рассматриваться как осваивающий образовательную программу¹.

Наконец, рассматриваемый подход к толкованию ч. 4 ст. 59 Закона об образовании может иметь негативные социально-экономические последствия. Так, по окончании программы бакалавриата выпускники будут лишены возможности адекватно спланировать время получения образования в магистратуре, а многие после увольнения с военной службы, возможно, и вовсе откажутся от обучения в магистратуре, справедливо сочтя, что после выпуска из бакалавриата «на свежую голову» они имели бы больше шансов на поступление в магистратуру. Таким образом, непризнание за обучающимися, находящимися на последипломных каникулах, права на отсрочку объективно может привести к снижению в стране количества высококвалифицированных кадров, получивших образование в магистратуре.

С учетом вышеизложенного мы полагаем, что норма ч. 4 ст. 59 Закона об образовании, с одной стороны, и нормы ч. 17 ст. 59 и п. 15 ст. 2 Закона об образовании, с другой стороны, должны соотноситься прямо противоположным образом: норма ч. 17 ст. 59 во взаимосвязи с п. 15 ст. 2 должна рассматриваться как исключение из общего правила ч. 4 ст. 59 о том, что государственная итоговая аттестация завершает

¹ И аргумент о том, что такой потенциально возможный подход нарушает право на образование, в суде тоже может не сработать, ведь обучающийся может уйти в академический отпуск в связи с его призывом на военную службу (п. 2, 4 Порядка и оснований предоставления академического отпуска обучающимся, утв. приказом Минобрнауки России от 13 июня 2013 г. № 455), а после прохождения военной службы по призыву — продолжить освоение образовательной программы.

освоение имеющих государственную аккредитацию основных образовательных программ. Таким образом, если обучающемуся предоставлены последипломные каникулы, в качестве события, влекущего за собой завершение освоения имеющей государственную аккредитацию основной профессиональной образовательной программы, следует рассматривать отчисление обучающегося по их окончании. Такой подход к толкованию законодательства представляется, во-первых, более сбалансированным, поскольку не приводит к ситуации, когда реализация одних норм права оборачивается снижением эффективности, а то и вовсе нарушением других. Во-вторых, он более соответствует самой структуре ст. 59 Закона об образовании, которую, с нашей точки зрения, следует понимать с учетом присущего законодателью подхода — выстраивать нормативные предписания в статьях законов, начиная с более общих положений, содержащихся в начале статьи, и заканчивая более специальными правилами, помещаемыми, как правило, в середине и в конце статьи закона. Норма ч. 4 находится в начале ст. 59, в то время как норма ч. 17 — в ее конце, поэтому имеется больше оснований к тому, чтобы толковать норму ч. 17 ст. 59 как исключение из правила ч. 4 ст. 59.

Таким образом, подход, в силу которого за студентами в период последипломных каникул признается право на отсрочку от призыва на военную службу, является более точным и сбалансированным. Он распространен в судебной практике¹, поддер-

живается в доктрине² и разделяется Минобрнауки России³.

Но почему все же судебная практика не является единообразной по данной категории дел? Один из потенциально возможных ответов на этот вопрос заслуживает особого внимания, поскольку позволяет взглянуть на проблему под совершенно новым углом.

В преамбуле Закона о воинской обязанности указано, что он «...осуществляет правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества, а также правовое регулирование поступления на военную службу и военной службы в Российской Федерации иностранных граждан». Напротив, Закон об образовании регулирует «...общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование...» (ч. 1 ст. 1). В связи с этим возникает вопрос: право на отсрочку является предметом регулирования Закона о воинской обязанности или Закона об образовании?

С нашей точки зрения, эти отношения входят в сферу регулирования Закона о воинской обязанности, поскольку, во-первых, они в большей степени относятся к военной службе, чем к образовательным отношениям, а во-вторых, даже Закон об образовании устанавливает, что отсрочка от призыва на военную службу предоставляется в соответствии с Законом о воинской обязанности

¹ См. об этом: Апелляционное определение Московского городского суда от 22 марта 2017 г. по делу № 33а-1023/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 18 мая 2017 г. № 33а-850/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 20 ноября 2017 г. № 33а-5665/2017; Решение Красноармейского районного суда Краснодарского края от 14 июля 2014 г. по делу № 2-916/14; Решение Советского районного суда г. Воронежа от 21 апреля 2015 г. по делу № 2-1487/2015; Решение Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 11 июля 2017 г. по делу № 2А-4913/2017; Решение Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга от 6 сентября 2017 г. по делу № 2а3403/2017.

² Так, в одном из комментариев к Закону об образовании применительно к ч. 17 ст. 59 было отмечено, что «данные каникулы относятся к периоду обучения, поэтому обучающиеся в данное время обладают всеми правами, предусмотренными законодательством об образовании...» (Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. А. Н. Козырина (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015)).

³ См. об этом: Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации «О призыве обучающихся на военную службу» от 13 июля 2011 г. № АФ-278/17 и приложение к нему.

(п. 8 ч. 1 ст. 34 Закона об образовании). Таким образом, Закон об образовании не может регулировать вопросы, касающиеся отсрочки от призыва на военную службу.

Между тем, реализация ч. 17 ст. 59 Закона об образовании на практике, по сути, может иметь эффект продления отсрочки от призыва на военную службу. В связи с этим суды, не признавшие за студентами права на отсрочку, могли интуитивно отдать приоритет Закону о воинской обязанности в регулировании отсрочки от призыва и, как следствие, не сочли, что реализация права на последипломные каникулы продлевает такую отсрочку.

Все это свидетельствует о том, что источник проблемы имеет корни в сферах регулирования двух законов. Это обстоятельство следует учитывать при решении вопроса о том, какие меры следует предпринять, чтобы обеспечить единообразие подходов судов.

Свои подходы к решению рассматриваемой проблемы предлагали, в частности, А. В. Ефремов и Д. С. Богуславский. Так, А. В. Ефремов связывает действие отсрочки от призыва на военную службу с природой нормативного срока обучения. Как он отмечал, гражданин, как правило, зачисляется на учебу в вуз 1 сентября и может считаться студентом вплоть до истечения нормативных сроков освоения образовательных программ в конце августа соответствующего года его выпуска. Таким образом, после окончания вуза гражданина, подлежащего призыву на военную службу, в весенне-летнюю кампанию невозможно призвать в армию. Соответственно вопрос призыва такого гражданина переносится на осенне-зимнюю кампанию¹. Рассмотрением этого вопроса, как предлагает А. В. Ефремов, должна заниматься призывная комиссия, по результатам которого ей необходимо будет принять решение либо о призыве данного гражданина, либо о предоставлении ему времени для каникул. По его мне-

нию, для законного и обоснованного решения соответствующего вопроса призывной комиссией необходимы две составляющие — наличие приказа ректора об отчислении студента в связи с окончанием вуза и указание в соответствующих документах фактической даты окончания вуза. На основании этих документов представитель органа управления образованием, входящий в состав призывной комиссии, должен проверить все предоставленные документы и подготовить справку-доклад для призывной комиссии, руководствуясь которой она могла бы принять решение либо о призыве гражданина, либо о предоставлении ему времени для каникул. При этом А. В. Ефремов сам же признает, что чаще всего вопрос о призыве или о сохранении отсрочки от призыва в период каникул решается через суд².

Полагаем, что подобный подход предоставляет призывной комиссии чрезмерно большой объем полномочий в отношении судьбы студента-призывника. При этом отсутствует гарантия учета желания обучающегося в год выпуска поступить в образовательную организацию для освоения образовательной программы высшего профессионального образования более высокого уровня, равно как и гарантия справедливого и законного разрешения разногласий между студентом-призывником и призывной комиссией. Поскольку интересы призывной комиссии и студента-призывника можно считать заочно взаимоисключающими, вполне возможен такой вариант развития событий, когда призывная комиссия, как более сильная сторона спора, будет работать во имя реализации предписанных ей целей, ущемляя тем самым права студента-призывника. Кроме того, предоставление призывной комиссии права решать вопрос о последипломных каникулах сделает ситуацию с призывом для обучающегося совершенно непредсказуемой — ведь заранее он не будет знать, готовится ли ему к

¹ Ефремов А. В. Некоторые правовые вопросы, связанные с сохранением права гражданина на отсрочку от призыва на военную службу // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 2. С. 105.

² Ефремов А. В. О некоторых правовых вопросах, возникающих у призывных комиссий при призыве студентов на военную службу // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 7. С. 96—97.

вступительным экзаменам в магистратуру или к службе в вооруженных силах. Комментарии о том, как это может отразиться на судьбах обучающихся, мы полагаем, излишни.

Подход Д. С. Богуславского, на первый взгляд, выглядит более сбалансированным. Признавая необходимость удовлетворения интересов студентов-призывников, он полагает, что законодателю необходимо дать конкретные определения понятиям «срок освоения основных образовательных программ» и «срок получения высшего образования»¹. Но, на наш взгляд, подобное уточнение легальных дефиниций не принесет особых изменений в судебную практику. Суды, отрицающие или подтверждающие действие отсрочки от призыва на время последи дипломных каникул, не аргументируют свои подходы к существующей проблеме на основе дифференциации этих двух понятий. Следовательно, невозможно предсказать, окажет ли подобное изменение законодательства должный эффект на судебную практику.

Также Д. С. Богуславский предлагает введение правила, согласно которому выпускники вузов при переходе на новый уровень образования не призываются во время текущей кампании². Но все дело в том, что в силу п. 1 ст. 25 Закона о воинской обязанности весенне-летний призыв, по общему правилу, длится с 1 апреля по 15 июля, при том, что зачастую прием документов в магистратуру заканчивается в более поздние сроки. Таким образом, получается, что на момент окончания весенне-летнего призыва поступающий может еще не знать, перешел ли он на новый уровень образования или нет. Кроме того, Д. С. Богуславский пишет лишь о потенциальной возможности создания такого правила и не указывает на то, как оно должно быть сформулировано и в какой нормативный акт внесено.

¹ Богуславский Д. С. Призыв на военную службу во время перехода на новый уровень высшего образования: судебная практика // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 7. С. 81—85.

² Там же.

По нашему мнению, создание и включение новой нормы в закон является оптимальным решением рассматриваемой проблемы и оправдано неопределенностью в судебной практике.

Как мы уже отмечали, право на отсрочку является предметом регулирования Закона о воинской обязанности. Следовательно, необходимая норма должна быть включена именно в этот закон. Она может быть включена в качестве п. 3 в ст. 24 и иметь следующую формулировку: «Граждане, имеющие право на отсрочку от призыва на военную службу в соответствии с абзацами 3, 7—9 подпункта «а» пункта 2 настоящей статьи, пользуются ею в период освоения соответствующих образовательных программ, включая каникулы после прохождения государственной итоговой аттестации, если таковые были им предоставлены»³.

Подчеркнем, что поскольку последи дипломные каникулы предоставляются не автоматически, а по заявлению обучающегося, внесение предлагаемых изменений в Закон о воинской обязанности не заблокирует возможность призыва в ходе весенне-летней призывной кампании тех обучающихся, которые такие заявления не подали, но уже успешно прошли государственную итоговую аттестацию.

Таким образом, несмотря на то, что и в доктрине, и в преобладающей части судебной практики, право на отсрочку от призыва признается за обучающимися в период последи дипломных каникул, возможность нарушения их права на образование в связи с призывом на военную службу в период таких каникул сохраняется. Поэтому пока в Закон о воинской обязанности не будут

³ Поскольку по смыслу ч. 17 ст. 59 и подп. «а» п. 2 ч. 3 ст. 12 Закона об образовании последи дипломные каникулы могут также предоставляться обучающимся по образовательным программам среднего профессионального образования, полагаем целесообразным охватить предлагаемой поправкой и норму абз. 3 подп. «а» п. 2 ст. 24 Закона о воинской обязанности, закрепляющей право на отсрочку от призыва на военную службу за гражданами, обучающимися по очной форме обучения в образовательных организациях по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования.

внесены изменения, ни один студент не сможет быть уверен в том, что даже в случае предоставления ему последипломных каникул, он не проведет их, в конечном итоге, в воинской части.

Библиография

1. Богуславский, Д. С. Призыв на военную службу во время перехода на новый уровень высшего образования: судебные подходы / Д. С. Богуславский // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 7. — С. 81—85.
2. Доброхотова, Е. Н. Качество профессионального образования: соответствие запросу рынка

труда / Е. Н. Доброхотова, М. Ю. Лаврикова // Качество образования. — 2017. — № 4. — С. 48—54.

3. Доброхотова, Е. Н. Практическое обучение юристов в России: история становления и перспективы развития (на примере юридической клиники СПбГУ) : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Доброхотова. — СПб., 2007. — 196 с.

4. Ефремов, А. В. Некоторые вопросы, связанные с предоставлением права на отсрочку от призыва обучающимся гражданам / А. В. Ефремов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 2. — С. 104—105.

5. Ефремов, А. В. О некоторых правовых вопросах, возникающих у призывных комиссий при призыве студентов на военную службу / А. В. Ефремов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 7. — С. 96—101.

The right of a student to draft deferment during vacation period after final state examination

© **Fattakhova K. A.**,
student in law, Saint-Petersburg University

Abstract. In the article author comes to the conclusion that at first sight neither law nor jurisprudence has an unambiguous answer to the question: does a student have a right to deferment during vacation period after final state examination in Bachelor's, Specialist's and Master's programs (so-called «postgraduate vacation»)? Nowadays Russian call-up age students when finishing their university education may face a particular problem: while they are on postgraduate vacation they can be called into military service. Courts which answer negatively to foregoing question generally assume that there is no need for draft deferment, which was granted to students to get their education, to remain in effect, because after they pass final state examination and receive diploma of higher education, they should be considered to have exercised their right to education and consequently no longer have the right to draft deferment. But does this approach establish a balance between the duty to defend the homeland provided for in the Russian Constitution and constitutional right to education? The author scrutinizes this question and comes to the conclusion that there can be only a negative answer to it. But the answer does not appear on the surface. Furthermore, it seems that divergence of courts' opinions on the question concerning the right of a student to draft deferment during the period of his postgraduate vacations has some root causes. In the author's view, these causes may lie in the fact that while Federal Education Act, in general, does not cover issues concerning the duration of draft deferment, some of its provisions may have the effect of prolonging draft deferment period. In view of the foregoing, the author believes that there is a need to amend the legislation. In the article he formulates necessary amendments to Federal Military Duty and Service Act. Adoption of proposed amendments could not only encourage uniformity of future jurisprudence in the area under consideration but also ensure its predictability.

Keywords: military draft, military duty, the right to education, draft deferment, postgraduate vacation.

Правовые аспекты обучения и воспитания военнослужащих

Психологическая профилактика суицидального риска в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовой аспект

© Корчагин В. В.,

адъюнкт 18 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье раскрывается современное состояние нормативно-правового регулирования профилактических мер, направленных на снижение уровня суицидального риска военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации. Рассматриваются значимые вопросы превенции суицидальных происшествий, а именно их сущность и содержание. Дается анализ и обосновываются основные направления профилактических мер относительно суицидального поведения у военнослужащих.

Ключевые слова: суицид, суицидальные факторы, суицидальное поведение, превенция суицидального поведения, направления профилактики суицидального поведения.

В Вооруженных Силах Российской Федерации сложилась определенная система психологической работы, выполняющая задачи психологической подготовки военнослужащих, сплочения воинских коллективов, укрепления дисциплины, укрепления психического и физического здоровья личного состава. Важное место в этой системе занимает профилактика суицидального поведения — один из сложных видов психологической работы. Психологическая профилактика суицидальных происшествий осуществляется во взаимодействии с системой медико-психологической профилактики суицидального риска¹. Учитываются при этом рекомендации Всемирной Организации Здравоохранения², а также отечественные разработки³. Так, Б. С. Положий и Е. А. Панченко с учетом особенностей суицидального поведения разработали мо-

дель дифференцированной профилактики, которая включает в себя 4 уровня: универсальный, селективный, антикризисный и индикаторный.

Активно на экспериментально-эмпирической основе в Вооруженных Силах разрабатываются вопросы профилактики суицидального поведения военнослужащих, которые находят свое отражение, в том числе, в ведомственном нормотворчестве⁴. Примером этого является приказ Министра обороны Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № 533⁵, где устанавливается персональная ответственность должностных лиц за сохранение и укрепление психического здоровья военнослужащих. Приказ требует тщательного разбирательства по каждому факту суицидального происшествия (попытки), вскрытия его истинных причин и принятия адекватных профилактических мер.

¹ Евенко С. Л. Профилактика суицидального поведения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2006. № 1 (103). С. 100.

² World health Organization. Preventing suicide: a global imperative. Geneva: World Health Organization; 2014. (Пер. с англ.)

³ Положий Б. С. Суициды в России и Европе. М.: ООО «Медицинское информационное агентство», 2016. С.27.

⁴ Корякин В. М., Рыбакова М. А. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание // *Военное право*. 2017. № 1. С. 42—52.

⁵ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № 533 «О системе работы должностных лиц и органов управления по сохранению и укреплению психического здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации».

В данном приказе содержатся указания относительно изыскания новых методов определения психического здоровья военнослужащих, а также форм работы с военнослужащими, имеющими отклонения в состоянии психического здоровья, не препятствующие нахождению на военной службе.

В приказе Министра обороны Российской Федерации от 16 октября 2018 г. № 585¹ конкретизируются задачи психологической работы, выполнение которых направляется на профилактику суицидального поведения среди военнослужащих. В частности, требуется:

— научно обоснованное изучение индивидуальных особенностей военнослужащих, социально-психологических процессов в воинских коллективах, их прогнозирование и оптимизация;

— организация психологической подготовки и психологического просвещения личного состава, психологической профилактики отклоняющегося поведения;

— организация психологического сопровождения учебно-боевых (боевых) задач и психологической помощи личному составу.

В соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 404² психологическая работа нацеливается на формирование у личного состава психологической устойчивости и поддержание психического здоровья. Ее основными направлениями определяются: психологическая диагностика; психологическое сопровождение; психологическая помощь (индивидуальная и групповая); психологическая реабилитация; психологическая профилактика; психологическое просвещение.

Предусматриваются порядок и сроки проведения психологической диагностики. Военнослужащие, проходящие военную

службу по контракту, ежегодно привлекаются к психологической диагностике. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, проходят психологическую диагностику по прибытии в воинскую часть, где их первичное психологическое изучение осуществляется в течение первых трех дней после прибытия, а углубленное психологическое обследование — по истечении двух недель после прибытия. Военнослужащие, принимавшие участие в боевых действиях или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, проходят диагностику в течение 10—20 дней после прибытия к месту постоянной дислокации. Военнослужащие, назначаемые для несения боевого дежурства, караульной и внутренней (дежурной, вахтенной) служб, диагностируются не реже 1 раза в 6 месяцев.

Особенно актуальными являются вопросы психологической диагностики для военнослужащих, привлекаемых к несению службы с оружием³, поскольку данный вид службы сопряжен с интенсивными психологическими и физическими нагрузками, что, в свою очередь, провоцирует формирование различных психических расстройств⁴. Данное положение отражено в ст. 150 УГиКС ВС РФ, согласно которой в караул запрещается назначать личный состав с неудовлетворительным морально-психологическим состоянием (III и IV группами нервно-психической устойчивости).

Кроме того, является обязательным изучение военнослужащих по призыву и по контракту в течение всего периода их службы при проведении плановых, целевых психологических (медицинских) обследований.

Психологическая помощь и мероприятия, направленные на реабилитацию военнослужащих, осуществляются по мере об-

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 октября 2018 г. № 585 «Об организации военно-политической работы в Вооруженных Силах Российской Федерации».

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 404 «Об организации военно-политической работы в Вооруженных Силах Российской Федерации».

³ См. подробнее: Харитонов С. С. Правовые аспекты деятельности воинских должностных лиц по подготовке военнослужащих к несению службы в нарядах // Военно-юридический журнал. 2019. № 2. С. 14—16.

⁴ Караяни А. Г., Сыромятников И. В. Прикладная военная психология : учеб. пособие. СПб.: Питер, 2006.

ращения командиров подразделений и частей, отдельных военнослужащих и членов их семей.

Также приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 404 требует, чтобы рекомендации должностных лиц психологической службы учитывались в работе командиров, их заместителей по военно-политической работе, начальниками штабов и служб.

В целях полной реализации требований данного приказа Министра обороны Российской Федерации Главное военно-политическое управление Вооруженных Сил Российской Федерации предусматривает конкретные мероприятия по профилактике суицидальных происшествий. В том числе, ежегодное обобщение случаев гибели военнослужащих вследствие суицидальных происшествий, результатов выполнения требований руководящих документов по вопросам профилактики суицидальных происшествий и сохранения психического здоровья военнослужащих. В каждом соединении, воинской части должна выработываться определенная система превенции суицидальных происшествий, включающая контроль исполнения профилактических мероприятий.

Намечено регулярное поведение 2—3 дневных учебно-методических сборов со специалистами-психологами объединений военных округов (флотов) с привлечением преподавателей вузов, специалистов военно-медицинских учреждений, физической подготовки соединений (воинских частей), региональных социально-психологических служб и инструкторов по работе с семьями военнослужащих.

Аналогичные сборы проводятся с руководителями подразделений психологической службы военных округов (флотов), объединений, центральных органов военного управления, а также специалистами-психологами соединений (воинских частей), образовательных организаций согласно подчиненности военным округам, видам (родам войск) Вооруженных Сил.

Таким образом, система превенции суицидальных происшествий в Вооруженных Силах включает социальные, психо-

логические, правовые, педагогические и медицинские мероприятия, которые направлены на выявление лиц с суицидальными тенденциями, предотвращение попыток самоубийства и ликвидацию их причин. Превентивные мероприятия реализуются всеми должностными лицами воинской части. Ответственность за организацию и осуществление мероприятий по недопущению самоубийств, создание условий для их целенаправленной профилактики, выявление суицидальных намерений, идентификация лиц с нервно-психической неустойчивостью несут командиры (начальники) всех степеней, военно-политические органы, а также медицинская служба¹.

Порядок ответственности должностных лиц, а также общую организацию деятельности должностных лиц воинских частей, направленную на поддержание необходимых условий военной службы и порядка ее несения, определяется приказом Министра обороны от 22 июля 2015 г. № 444². Руководство, утвержденное данным приказом, ужесточает контроль касательно состояния безопасности военной службы. Это связано с тем, что для Вооруженных Сил проблемы гибели (смерти) военнослужащих, в том числе и в результате суицидального происшествия, получения ими увечий, причинения вреда жизни, здоровью, являются актуальным и по сей день.

В интересах сохранения психического здоровья военнослужащих согласно требованиям Положения о психологической службе в Вооруженных Силах Российской Федерации, введенного в действие приказом Министром обороны Российской Федерации от 16 октября 2018 г. № 585, психологи воинских частей и соединений:

— выявляют конкретные причины суицидальных происшествий, в том числе,

¹ Методические рекомендации по диагностике влияния социальных сетей на суицидальное поведение военнослужащих. М., 2018.

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2015 г. № 444 «Об утверждении Руководства по психологическому обеспечению военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации»

оценивают влияние социальных сетей на суицидальное поведение военнослужащих, и вносят предложения командованию по их ликвидации выявленных причин;

— консультируют, проводят методические занятия, координируют, налаживают взаимодействие должностных лиц в работе по недопущению самоубийств, добиваются выполнения своих предложений органами военного управления;

— ведут индивидуальную работу с военнослужащими, у которых обнаружены признаки суицидального риска;

— участвуют в расследовании фактов суицидальных происшествий.

Таким образом, проведенный анализ ведомственных актов Минобороны России показывает, что правовые основы относительно превентивных мер касательно суицидального поведения в Вооруженных Силах разработаны на достаточно высоком уровне.

Между тем анализ состояния психологической профилактики суицидального риска в ряде воинских частей свидетельствует о необходимости более глубокого анализа причин и условий, способствующих совершению суицидальных происшествий. Об этой необходимости говорит, например, то, что по фактам самоубийств должностными лицами большинства изученных нами частей расследования проводятся поверхностно, действительные причины не выявляются, предпринимаемые профилактические меры являются формальными и не способствуют исключения новых происшествий.

Диагностические процедуры нередко проводятся формально и преимущественно в массовых масштабах с уклоном на получение количественных показателей, в ко-

торых теряются индивидуальные особенности военнослужащих.

Бросается в глаза слабая психолого-педагогическая подготовленность офицеров к превентивной социально-педагогической работе, недостаточная профессиональная специализация психологов воинских частей в деле предупреждения самоубийств. Психологи еще не научились вести разъяснительную работу в воинских коллективах в целях коррекции неправильного отношения к своей жизни и жизни своих сослуживцев.

Все это говорит о том, что нужны повседневные усилия и многоплановые перспективные меры с тем, чтобы проблема суицидальных происшествий изживалась целиком и полностью, и чтобы воинские части в этом деле служили примером для других сфер нашего общества.

Библиография

1. Евенко, С. Л. Профилактика суицидального поведения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2006. — № 1 (103) — С. 100—105.
2. Караяни, А. Г. Прикладная военная психология : учеб. пособие / А. Г. Караяни, И. В. Сыромятников. — СПб. : Питер, 2006. — 480 с.
3. Корякин, В. М. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание / В. М. Корякин, М. А. Рыбакова // *Военное право*. — 2017. — № 1. — С. 42—52.
4. Положий, Б. С. Суициды в России и Европе / Б. С. Положий. — М.: ООО «Медицинское информационное агентство», 2016.
5. Харитонов, С. С. Правовые аспекты деятельности воинских должностных лиц по подготовке военнослужащих к несению службы в нарядах / С. С. Харитонов // *Военно-юридический журнал*. — 2019. — № 2. — С. 14—16.
6. World health Organization. Preventing suicide: a global imperative. Geneva: World Health Organization, 2014. (Пер. с англ.).

Psychological prevention of suicidal risk in the Armed Forces of the Russian Federation: legal aspect

© Korchagin V. V.,

Adjunct of the Department 18 of the Military university

Abstract. The article reveals the current state of regulatory and legal regulation of preventive measures aimed at reducing the level of suicidal risk of servicemen in the Armed Forces of the Russian Federation. The significant issues of prevention of suicidal incidents, namely their essence and content, are considered. The analysis is given and the main directions of preventive measures concerning suicidal behavior at the military personnel are proved.

Key words: suicide, suicidal factors, suicidal behavior, prevention of suicidal behavior, directions for the prevention of suicidal behavior.

Правовое регулирование информационно-психологического воздействия на военнослужащих с целью снижения их суицидального риска

© Корчагин В. В.,

адъюнкт 18 кафедры Военного университета

© Макаренков А. А.,

адъюнкт 18 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье рассмотрены особенности и перспективы проведения дистанционного психологического консультирования военнослужащих с целью профилактики суицидального риска. Отмечены особенности и принципы информационно-психологического воздействия в ходе такого консультирования, которые определяют его эффективность. Описаны этапы проведения психологического консультирования посредством интернет-коммуникации. Авторами сделан вывод о необходимости внесения отдельных изменений в действующие нормативные правовые акты, которые определяют должностные обязанности военных психологов.

Ключевые слова: информационно-психологическое воздействие, психологическая профилактика суицидального риска военнослужащих, дистанционное психологическое консультирование военнослужащих, информационно-психологическое воздействие на военнослужащих посредством телекоммуникационных технологий.

Случаи суицидальных происшествий в Вооруженных Силах Российской Федерации и других силовых ведомствах получают широкий общественный резонанс, поскольку затрагивают не только структурное подразделение и его представителей, а также близких родственников суицидента, которые обращаются в органы военного управления и средства массовой информации с целью поиска виновных в смерти близкого человека¹. Кроме того, суицид военнослужащего влечет определенные юридические последствия².

В настоящее время, в отношении суицидального происшествия, совершенного военнослужащим, проводится проверка в порядке ст. 144—145 УПК РФ³ и Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской

Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденной приказом Генпрокуратуры России от 23 октября 2014 г. № 150. Кроме того, в соответствии с требованиями ст. 91 УВС ВС РФ командир воинской части обязан незамедлительно доложить о суицидальном происшествии вышестоящему командованию и уведомить органы военной прокуратуры.

Рассматривая вопрос профилактики суицидального поведения, на взгляд авторов эффективной формой может быть применение «телефонов доверия». Такая форма в Японии, например, помогла снизить количество суицидов на 40 % по сравнению с пиковым значением 2003 г.⁴ Положительный опыт применения телефонов доверия существует в Министерстве обороны США, где профилактикой суицидов занимается специально выделенная структура, обладающая для этого необходимым кадровым и технологическим ресурсом.

Развитие телекоммуникационных технологий позволяет осуществлять деятельность по профилактике суицидов в Воору-

¹ Глухов Е. А. Высокомерие начальников в виде оскорблений подчиненных или пути защиты достоинства военнослужащего // Военное право. 2019. № 5 (57). С. 75—84.

² Корякин В. М. Самоубийство военнослужащего как юридический факт: правовые последствия // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2002. № 2. С. 8—11.

³ Новиков Н. А. Настольная книга дознавателя воинской части и иных участников уголовного процесса (для военнослужащих). М.: За права военнослужащих, 2001. С. 39.

⁴ Телефоны горячей линии в Японии помогли снизить количество суицидов // <https://24.kz/ru/news/in-the-world/item/307486-telefony-goryachej-linii-v-yaponii-pomogli-snizit-kolichestvo-suitsidov>.

женных Силах в консультативном и психотерапевтическом направлениях не только с помощью телефонной формы, но и посредством интернет-коммуникации.

Психотерапевтическая помощь и консультирование, осуществляемое посредством интернет-коммуникации, имеет следующие преимущества по сравнению с традиционной «классической» терапией и консультированием¹:

- 1) элиминированность;
- 2) максимальную анонимность;
- 3) особенности пространства;
- 4) временные особенности;
- 5) возможность прервать контакт;
- 6) «эффект ограниченной коммуникации»;
- 7) «эффект доверительности».

Проведем психологический анализ этих особенностей, поскольку именно они определяют сущность терапевтической помощи в формате опосредованной коммуникации².

Значимым фактором психологического консультирования посредством интернет-коммуникации является **элиминированность** (неопределенность) психотерапевтического характера помощи. Результаты исследований Всероссийского научно-методического суицидологического центра показывают, что в современной российской культуре обращение к психотерапевту субъективно связано с признанием себя психически больным. Обращение к специалисту посредством интернет-коммуникации обуславливается скрытностью и неопределенностью, что непосредственно увеличивает значимость данной формы в сфере профилактических мероприятий касательно суицидального поведения.

Максимальная анонимность. Контакт посредством интернет-коммуникации способен обеспечить полную анонимность, что для многих обратившихся представляется крайне существенным.

Особенности пространства. Широкая распространённость сети Интернет и наличие персональных средств коммуникации (смартфон) дает возможность любому военнослужащему обратиться из любого места за психотерапевтической помощью.

Временные особенности. Коммуникация в сети Интернет, в отличие от сеанса психотерапии в кабинете, не ограничена определённым периодом времени. Реципиент имеет возможность всегда связаться с определенным специалистом и может рассчитывать на незамедлительную помощь, которая является крайне важной для лиц с суицидальными тенденциями.

Возможность прервать контакт. Контакт посредством интернет-коммуникации позволяет обратившемуся военнослужащему в любой момент времени прервать беседу и выйти из контакта, что при личной встрече является крайне сложным. Возникшая возможность управления контактом для большинства категорий военнослужащих, обратившихся к специалисту, является значимой, так как потенциально увеличивает доверие и снижает психологическую дистанцию между собеседниками.

Эффект ограниченной коммуникации. Общение с помощью интернет-коммуникации осуществляется по определенному каналу, который для суицидента в данный момент времени является единственным. Данная особенность способствует как уменьшению самого потока информации, так и обуславливает определённую реорганизацию речевой деятельности. Ограничение общения одним лишь каналом передачи информации повышает последовательность, внутреннюю организованность, систематичность психотерапевтической беседы в целом, делает её более структурированной и логичной. Отсутствие зрительного восприятия обратившегося, как правило, включает механизмы воображения и идеализации, что позволяет обратившемуся и психотерапевту скорее наладить взаимную симпатию, установить доверие, при условии необходимой квалификации психолога и опыта работы в таком опосредованном с помощью телекоммуникаций формате.

¹ Научные и организационные проблемы суицидологии. М.: Изд. Московского НИИ психиатрии МЗ РСФСР, 1983.

² Полев А. М. Телефонная психотерапия кризисных состояний. М.: Изд. Московского НИИ психиатрии МЗ РСФСР, 1984.

Эффект доверительности. Опосредованная интернет-коммуникация позволяет общаться на значительном расстоянии, в процессе диалога у коммуникатора и реципиента складывается ощущение непосредственной близости, что повышает уровень доверительности к специалисту.

Указанные выше особенности крайне значимы для определённых категорий людей, в особенности для лиц, испытывающих семейные, интимно-личностные проблемы, которые могут быть отягощены суицидальными намерениями¹.

Обращение за психологической помощью в удаленном формате для многих субъективно более приемлемо, чем личное общение со специалистом психологического профиля, в частности, если проблематика носит интимный и психосексуальный характер.

Для успешного купирования и предупреждения развития суицидальных тенденций у обратившихся военнослужащих, помощь, оказываемая специалистом, должна соответствовать следующим принципам психотерапевтической беседы²:

1) принцип эмоционального «принятия», обратившегося как личности и готовности к пониманию его проблем и психического состояния;

2) принцип анонимности обратившегося и анонимности оказывающего помощь;

3) принцип переориентации обратившегося на базовые ценности, не нарушенные кризисом;

4) принцип «партнёрства» в психотерапевтической беседе, т.е. принцип совместного анализа обратившимся и психотерапевтом кризисной ситуации;

Оказание психологической помощи военнослужащим с выраженными суицидальными тенденциями, обратившимся за помощью посредством интернет-коммуникации, складывается из определен-

ных этапов, каждый из которых предполагает свою специфическую задачу и определённый спектр психотерапевтических приёмов, преимущественно используемых на данном этапе беседы.

На первичном этапе психологического консультирования устанавливается контакт. Основой этого этапа является убеждение обратившегося в его эмоциональном принятии и готовности к пониманию, что позволяет уменьшить степень эмоциональной напряженности коммуникатора.

Второй этап психотерапевтической беседы ориентирован на сбор информации о личности обратившегося и его ситуации. Собранные данные специалистом, если обратившийся совершил самоубийство, могут выступать в качестве доказательств при инкриминировании ст. 110 УК РФ («Доведение до самоубийства») и п. «б» ч. 1 ст. 63 УК РФ (наступление тяжких последствий в результате совершения преступления).

Основными терапевтическими приёмами, используемыми на втором этапе беседы, являются приёмы, поддерживающие и углубляющие коммуникацию:

- структурирование хода беседы;
- отражение эмоций;
- классификация;
- «постоянное внимание к содержанию»;
- «определение конфликта».

В завершение второго этапа беседы психотерапевт часто прибегает к приёму «определение конфликта» — высказывает чёткую формулировку ситуации, переживаемой абонентом. Использование этого приёма особенно предписывается в тех случаях, когда неблагоприятная ситуация является неожиданной для обратившегося, когда он встревожен или растерян.

Третий этап беседы представляет собой совместное планирование деятельности по преодолению кризисной ситуации. Основываясь на знании личности обратившегося, системы его отношений с окружающими, настоящей неблагоприятной ситуации, сотрудник телефонной службы предлагает абоненту определённый вариант поведения, который может привести к выходу из психологического кризиса. Такие рекомендации

¹ Телефонная психотерапевтическая помощь — «Телефон Доверия» — в системе социально-психологической службы. Методические рекомендации. М.: Изд. МЗ РСФСР, 1988.

² Проект Спид — Лос-Анжелес. «Горячая линия». (Тренинг для обучения). — М.: Изд. МЗ РСФСР, 1991.

даются в несколько общем, незавершённом виде. На этом этапе используются приёмы:

- незавершённость высказываний;
- интерпретация;
- удержание паузы.

Четвёртый, завершающий этап беседы является этапом окончательного формулирования решения и придания обратившемуся уверенности в своих силах. План действий должен быть выражен предельно ясно, последовательно и кратко.

Телекоммуникационные технологии на современном этапе позволяют реализовать полностью анонимное и поэтому более доверительное общение как в голосовом, так и в текстовом формате. Интернет в обоих случаях может выступать в роли технического канала связи. При этом формат общения для профилактики суицидального поведения среди военнослужащих лучше всего может быть реализован с помощью мессенджера. Указанный формат наиболее предпочтителен потому что, как показывают результаты опросов военнослужащих, использование мессенджеров является привычной формой коммуникации в повседневной деятельности.

Проведенный авторами анализ суицидальной обстановки в Вооруженных Силах в период с 2018 г. по 2019 г. включительно, показывает, что большую часть суицидальных происшествий совершают военнослужащие, проходящие военную службу по контракту. То есть значимую часть времени они проводят вне воинской части, использование средств сотовой связи, и интернет-коммуникация со стороны военнослужащего не ограничена в данном случае законом¹.

Должностные лица и органы управления, в том числе психологи, отвечают за профилактику суицидального поведения среди военнослужащих, при этом психолог воинской части может быть как гражданским служащим, так и военнослужащим —

в зависимости от конкретного структурного подразделения Вооруженных Сил. Вместе с тем, в обоих случаях во время исполнения должностных обязанностей на территории воинской части он не может пользоваться средствами сотовой связи с расширенными мультимедийными возможностями согласно указанному закону.

Учитывая изложенные выше обстоятельства, предлагается рассмотреть вопрос о внесении в должностные обязанности специалистов, отвечающих за психологическую работу, возможности оказывать психологическое консультирование обратившимся военнослужащим в формате интернет-коммуникации, так как это, в конечном счете, может спасти человеческую жизнь.

Учитывая, что в таком случае психолог будет выполнять свои должностные обязанности, перечисленные в приказе², ограничения по пользованию средствами коммуникации на него распространяться не будут.

Таким образом, авторами показано, что информационно-психологическое воздействие на военнослужащих в формате психологического консультирования, осуществляемого дистанционно посредством телекоммуникационных технологий, в частности с помощью интернет-коммуникации, является перспективным направлением профилактики суицидального поведения военнослужащих в Вооруженных Силах.

Для внедрения такой практики в профессиональную деятельность специалистов психологического профиля необходимо внести изменения в соответствующие нормативные правовые акты, которые определяют должностные обязанности военных психологов.

Библиография

1. Глухов, Е. А. Высокомерие начальников в виде оскорблений подчиненных или пути защиты достоинства военнослужащего / Е. А. Глухов // Военное право. — 2019. — № 5 (57). — С. 75—84.

¹ Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 28 Федерального закона "О статусе военнослужащих"». Более подробно о данной проблеме см.: Корякин В. М. Об ограничениях прав военнослужащих в сфере оборота информации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 1. С. 2—6.

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № 533 «О системе работы должностных лиц и органов управления по сохранению и укреплению психического здоровья военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации»

2. Корякин, В. М. Самоубийство военнослужащего как юридический факт: правовые последствия / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2002. — № 2. — С. 8—11.

3. Научные и организационные проблемы суицидологии / Сбор. науч. трудов. — М.: Изд. Московского НИИ психиатрии МЗ РСФСР, 1983.

4. Новиков, Н. А. Настольная книга дознавателя воинской части и иных участников уголовного процесса (для военнослужащих) /

Н. А. Новиков. — М.: За права военнослужащих, 2001.

5. Полеев, А. М. Телефонная психотерапия кризисных состояний / А. М. Полеев. — М.: Изд. Московского НИИ психиатрии МЗ РСФСР, 1984.

6. Телефонная психотерапевтическая помощь — «Телефон Доверия» — в системе социально-психологической службы. Методические рекомендации. — М.: Изд. МЗ РСФСР, 1988.

Legal regulation of informational and psychological impact on military personnel in order to reduce their suicidal risk

© Korchagin V.V.,

Adjunct of the Department 18 of the Military university

© Makarenkov A.A.,

Adjunct of the Department 18 of the Military university

Annotation. The article discusses the features and prospects of conducting remote psychological counseling of military personnel in order to prevent suicidal risk. The features and principles of information-psychological impact during such counseling, which determine its effectiveness, are noted. The stages of conducting psychological counseling through Internet communication are described. The authors concluded that it is necessary to make separate changes to the existing legal acts that determine the duties of military psychologists.

Key words: information and psychological impact, psychological prevention of suicidal risk of military personnel, remote psychological counseling of military personnel, information and psychological impact on military personnel through telecommunication technologies.

Правовые проблемы информационно-психологического воздействия на военнослужащих

© Макаренков А. А.,
адъюнкт 18 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье раскрывается современное состояние правового регулирования применения специалистами военно-политической работы информационно-психологического воздействия на военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации. Даются конкретные практические рекомендации сотрудникам структур, занимающихся военно-политической работой, в частности военно-политической пропагандой и агитацией в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В статье обосновывается актуальность совершенствования нормативно-правового и методического обеспечения мероприятий военно-политической работы посредством информационно-психологического воздействия как непосредственно, так и с помощью телекоммуникационных технологий. Приводятся примеры реализации информационно-психологического воздействия посредством интернет-коммуникации. Делается вывод о важности межведомственного взаимодействия по указанной проблематике для обобщения существующих ситуаций негативного информационно-психологического воздействия на военнослужащих для их эффективной нейтрализации.

Ключевые слова: информационно-психологическое воздействие, военно-политическая пропаганда и агитация, информационно-психологическое воздействие, информационно-психологическое воздействие посредством телекоммуникационных технологий.

В современных условиях развитие Вооруженных Сил Российской Федерации связано с перманентным возрастанием роли телекоммуникационных технологий в повышении боеспособности армии и флота. Однако помимо совершенствования непосредственно технических характеристик вооружения и техники упускается значимость человеческого фактора. Ярким примером этого служит статистика преступлений в сфере телекоммуникационных технологий, согласно которой только 20 % утечек информации связаны с техническими аспектами, оставшиеся 80 % правонарушений совершаются с помощью социальной инженерии, посредством негативного информационно-психологического воздействия (ИПВ) на индивидуальное или групповое сознание определенной группы лиц¹.

На государственном уровне осознается необходимость защиты от негативного информационно-психологического воздействия на граждан. Проблемы в данной сфере и частично пути их решения обозна-

чены в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации².

С помощью деструктивного информационно-психологического воздействия, которое направлено на дестабилизацию внутренней социальной обстановки, разжигание конфликтов среди населения в различных странах, вследствие чего происходит подрыв суверенитета и территориальной целостности. Объектами такой деятельности становятся как отдельные личности, так и различные групповые общности, вплоть до целых этносов³. Информационные технологии позволяют спецслужбам отдельных стран увеличивать масштаб такого ущерба.

Объектом негативного информационно-психологического воздействия является все население, особенно молодежь, цель таких деструктивных воздействий — изменение традиционных ценностей.

¹ Корякин В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства / В. М. Корякин // Военное право. 2019. № 1 (53). С. 217—228.

² Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

³ Абдулаев Р. О. Национальные особенности создания незаконных вооруженных формирований на территории Северо-Кавказского федерального округа // Военное право. 2019. № 4 (56). С. 10—16.

Конкретным примером являются систематические попытки снизить роль советского народа в победе над фашизмом в Великой Отечественной войне.

В Доктрине информационной безопасности отмечаются следующие актуальные проблемы:

— недостаточная эффективность научных исследований по разработке перспективных информационных технологий;

— нехватка кадров в области информационной безопасности;

— слабая осведомленность гражданского населения в вопросах персональной информационной безопасности.

Цель государственной важности в сфере информационной безопасности — нейтрализация негативного информационно-психологического воздействия. Важнейшая задача — сохранение и укрепление исторических, патриотических и этнических основ российской государственности, в том числе, что особенно важно для военнослужащих, указывается связь этих основ с защитой Отечества.

К 2020 г. всемирная сеть «Интернет» прочно заняла лидирующее положение в сфере распространения самой разнообразной информации. Результаты исследований 2019 г. в сфере рекламы отражают лидирующее положение сети Интернет по сравнению с телевидением, и другими телекоммуникационными технологиями¹. Отметим, что сфера рекламы является одной из наиболее динамично развивающихся областей профессионального применения информационно-психологического воздействия.

При этом посредством интернет-коммуникаций оказывается не только информационно-психологическое воздействие на потребителей товаров и услуг. Известным российским исследователем психологии сети Интернет (киберпсихологии) А. Е. Войкунским отмечено, что одной из ключевых особенностей интернет-коммуникации является физическая непредставленность и, как следствие, факти-

ческая анонимность субъекта интернет-коммуникации². В основном из-за этой причины интернет является доступной площадкой для представителей террористических и экстремистских организаций. Отметим, что в качестве объектов негативного информационного воздействия могут оказаться не только гражданские лица, но и военнослужащие. Для нейтрализации таких негативных проявлений проводится системная работа как на внутреннем, так и на международном уровне.

17 декабря 2019 г. был организован круглый стол с участием представителей Генеральной прокуратуры России и Венгрии по противодействию проявлениям экстремизма и терроризма, в том числе посредством телекоммуникационных технологий. Его цель — обмен опытом противодействия проявлениям экстремизма и терроризма в сети Интернет, обсуждение конкретных примеров и ситуаций из практики³.

В нормативно-правовых документах силовых ведомств Российской Федерации обозначены задачи по борьбе с негативным информационно-психологическим воздействием⁴. В Положении о Главном военно-политическом управлении Вооруженных Сил Российской Федерации одной из функций данного центрального органа военного управления обозначено участие в организации и выполнении задач информационного противоборства, организация контрпропагандистской работы по защите личного состава Вооруженных Сил от

² Войкунский А. Интернет — новая область исследований в психологической науке // Ученые записки кафедры общей психологии МГУ. — Вып. 1. — М.: Смысл, 2002. — С. 82—101.

³ В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялась встреча с делегацией Генеральной прокуратуры Венгрии // <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1756432>.

⁴ См. подробнее: Харитонов С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект // Военное право. 2018. № 5 (51). С. 41—44.

¹ Точно в цель: как большие данные меняют рекламный рынок // <http://target.rbc.ru/subject-article-1.html>.

негативного информационно-психологического воздействия¹.

Кроме того, в Основах организации военно-политической работы в Вооруженных Силах Российской Федерации одной из задач военно-политической работы, которую реализуют военно-политические органы, определена организация мероприятий по защите войск (сил) от негативного информационно-психологического воздействия².

В Положении о военно-политических органах Вооруженных Сил Российской Федерации среди функций военно-политических органов в части организации военно-политической пропаганды и агитации отмечено, что военно-политические органы принимают участие в организации и выполнении задач информационного противоборства, организуют мероприятия по защите личного состава Вооруженных Сил от негативного информационно-психологического воздействия³.

Согласно Положению о психологической службе Вооруженных Сил Российской Федерации основными задачами психологической службы Вооруженных Сил являются психологическая подготовка и защита личного состава Вооруженных Сил от деструктивных психологических воздействий⁴.

Конкретным примером одной из практических рекомендаций для реализации указанных выше задач, может служить следующий подход.

Начальным этапом отбора граждан, проходящих военную службу по контракту, является их массовый подбор. Отмечается, что в том числе привлечение граждан в населенных пунктах с небольшим количеством жителей специалисты по военным кадрам будут проводить с использованием

мобильных пунктов набора на контракт⁵. Задача таких мобильных пунктов состоит в доведении будущим военнослужащим информации о службе в Вооруженных Силах Российской Федерации. Результативность указанной агитации будет выражена в числе кандидатов, желающих проходить военную службу по контракту, и готовых проходить дальнейший профессиональный психологический отбор.

Для эффективной агитации, на наш взгляд, представляется возможным применение информационно-психологического воздействия на потенциальных кандидатов не только через использование мобильных пунктов подбора, но и посредством телекоммуникационных технологий. Особый интерес в этом плане представляет сфера интернет-коммуникаций, как наиболее интенсивно развивающаяся на текущий момент в сравнении с другими формами телекоммуникаций (например, радио или телевидение). Примером реализации данного подхода является подбор кандидатов на военную службу через сайты, социальные сети и другие формы интернет-коммуникации.

Очевидна и экономическая целесообразность применения такого информационно-психологического воздействия в целях агитации. Таким образом, будет обеспечена более полная реализация двух обозначенных в Методических материалах⁶ принципов: первый — «равный доступ кандидатов», второй — «открытость и доступность информации».

⁵ В ВВО планируют набрать около 14,5 тысяч кандидатов на военную службу по контракту // <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/201901101127-mil-ru-dipjg.html>.

⁶ Методические материалы по подбору кадров на воинские должности с высокими коррупционными рисками, связанные с распоряжением финансовыми ресурсами и материальными средствами, осуществлением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий в органах военного управления, воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждены статс-секретарем — заместителем Министра обороны Российской Федерации 22 сентября 2017 г.).

¹ Приложение к приказу Министра обороны Российской Федерации от 16 октября 2018 г. № 585.

² Приложение № 1 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 404.

³ Приложение № 2 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 404.

⁴ Приложение к приказу Министра обороны Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 576.

Уточняя нормативно-правовые особенности такого подхода необходимо отметить, что использование интернет-коммуникации для оказания информационно-психологического воздействия на кандидатов со стороны военнослужащих, являющихся субъектами данного воздействия, то есть представителей кадровых органов, не будет нарушать законодательные нормы, ограничивающие некоторые права военнослужащих в сфере информации¹, так как распространение информации, связанной с такой агитацией, входит в обязанности данных военнослужащих.

Таким образом, еще раз обозначим актуальные проблемы и кратко перечислим конкретные практические рекомендации по их возможному решению:

— во-первых, необходимо интенсифицировать количество и качество научных исследований в области нейтрализации информационно-психологического воздействия на население России, особенно на молодежь и военнослужащих;

— во-вторых, необходимо наладить межведомственное взаимодействие между психологами различных силовых структур для обмена опытом по выявлению негативных информационно-психологических воздействий на сотрудников и военнослужащих. Результатом такого взаимодействия должна стать единая база данных, содержащая примеры негативных информационно-психологических воздействий, которые возможны в сети Интернет;

— в-третьих, необходима разработка тренингов, раскрывающих различные копинг-стратегии по противодействию указанным негативным информационно-психологическим воздействиям;

— в-четвертых, методические рекомендации по вопросам организации психологической защиты личного состава должны не только раскрывать аспекты формирования индивидуальной психоло-

гической защиты и самозащиты военнослужащих от манипулятивных воздействий, но и содержать практические примеры таких негативных воздействий;

— в-пятых, одним из примеров эффективной организации контрманипулятивных информационно-психологических воздействий является ведомственный телевизионный канал Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Эффективность такого ТВ-формата в том, что он доступен в сети Интернет в виде отдельных видеосюжетов, формирующих положительный образ сотрудников данной структуры у целевой аудитории.

Результаты проведенных автором исследований показывают, что только междисциплинарный подход и систематическое межведомственное взаимодействие способны эффективно нейтрализовать негативное информационно-психологическое воздействие на военнослужащих и население Российской Федерации.

Библиография

1. Абдулаев, Р. О. Национальные особенности создания незаконных вооруженных формирований на территории Северо-Кавказского федерального округа / Р. О. Абдулаев // Военное право. — 2019. — № 4 (56). — С. 10—16.
2. Войкунский, А. Интернет — новая область исследований в психологической науке / А. Войкунский // Ученые записки кафедры общей психологии МГУ. — Вып. 1. — М.: Смысл, 2002. — С. 82—101.
3. Корякин, В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства / В. М. Корякин // Военное право. — 2019. — № 1 (53). — С. 217—228.
4. Харитонов, С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 5 (51). — С. 41—44.

¹ Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 28 Федерального закона "О статусе военнослужащих"».

Legal problems of informational and psychological impact on military personnel

© Makarenkov A. A.,

Adjunct of the Department 18 of the Military university

Annotation. The article reveals the current state of legal regulation of the use by specialists of the military-political work of the information-psychological impact on the military personnel of the Armed Forces of the Russian Federation. For the first time, specific practical recommendations are given to employees of structures involved in military-political work, in particular military-political propaganda and agitation in the Armed Forces of the Russian Federation.

The article substantiates the relevance of improving the regulatory and methodological support of military-political activities through information and psychological impact, both directly and through telecommunication technologies. Examples of the implementation of the information-psychological impact through Internet communication are given.

The conclusion is drawn about the importance of interagency cooperation on these issues to generalize the existing situations of negative IPV to military personnel in order to effectively neutralize them.

Key words: information-psychological impact, military-political propaganda and agitation, information-psychological impact, information-psychological impact through telecommunication technologies.

Правовая культура военнослужащих и основные тенденции ее развития

© Щербак С. И.,

кандидат юридических наук, доцент

© Володин В. Р.,

кандидат философских наук, доцент

Аннотация. В статье представлены результаты анализа отдельных тенденций, обуславливающих развитие и возрастание правовой культуры военнослужащих в Российской Федерации в последнее десятилетие при осуществлении ими военно-служебной деятельности.

Ключевые слова: военнослужащие; военная культура; вежливые люди; правовая культура военнослужащих.

Человек, на всем протяжении своего существования, осваивая окружающую его первозданную природу, преобразует ее, создает орудия труда и другие средства для комфортной жизни. Это преобразование природы и приспособление ее для своих целей принято называть культурой. Наряду с дикой природой, человек преобразует и себя. Так, ученые пришли к выводу о существовании внешней и, пожалуй, самой важной, внутренней культуры как способности человека воспринимать, ощущать, оценивать и творить¹. Она (внутренняя культура) представляет собой не только биологические изменения, но преимущественно социальные и духовные. Культура уравнивает биологическое и социальное (духовное) в человеке. Н. А. Бердяев отмечал: «В жизни общественной духовный примат принадлежит культуре. Не в политике и не в экономике, а в культуре осуществляются цели общества. И высоким качественным уровнем культуры измеряется ценность и качество общественности»².

Значение культуры вообще и ее различных проявлений в частности, трудно переоценить. Человечество существует и развивается благодаря культуре во всем ее многообразии. Практика подтверждает, что военная организация государства не

может существовать и качественно выполнять задачи без высокоразвитой культуры.

В данной статье авторы предлагают обратить внимание на частное проявление общей культуры — военную культуру в силу принадлежности значительной части читателей к военной сфере. В. Н. Гребеньков, обращая внимание на ее значение отмечает, что отсутствие военной культуры у людей, пришедших к государственному управлению в России после 1991 г., поставило вооруженные силы и само общество в трудные условия³. Вместе с тем, полагая, что в полном объеме отразить все проявления военной культуры в масштабах научной статьи довольно сложно, ограничимся только одним из элементов военной культуры, но наиболее значимым — правовой культурой военнослужащих.

Аргументами, подтверждающими этот тезис, являются некоторые факты, имевшие место в последнее время, которые свидетельствуют о значительных изменениях в состоянии правовой культуры военнослужащих Российской Федерации. С точки зрения авторов, эти изменения основываются на различных факторах, субъективных и объективных. В частности, речь идет о значимых проявлениях правовой культуры в поведении военнослужащих в Сирии⁴ (особенно военной полиции)¹, де-

¹ Рыжков В. Н. Культура офицера пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации: учебное пособие. М.: Пограничная академия ФСБ России, 2007. С. 7.

² Бердяев Н. А. Философия неравенства. М., 1990. С. 247.

³ Гребеньков В. Н. Военная культура российского общества: монография. Ставрополь: Изд-во СГУ, 2009. С. 12.

⁴ Президент В. В. Путин констатировал: «В целом действия российской группировки в Сирии заслуживают высокой положительной оценки. Это результат труда специалистов Минобороны,

монстрации «вежливого» отношения к гражданам в Крыму² и других местах, в которых им приходится выполнять военно-служебные задачи.

Выявление сущности и понимания правовой культуры как особого качественного состояния правовой жизни начинается в XX в. Системные исследования правовой культуры предпринимаются в 60—70-е годы XX в. В силу отдельных негативных проявлений, характерных для 90-х гг., в российском обществе долгое время было принято критично относиться к правовой культуре военнослужащих — либо безапелляционно ругать, либо деликатно не замечать ее состояния. К сожалению, в выявлении ее сущности нет однозначного подхода³. Так, В. В. Круглов, определяя содержание военной культуры, к основным ее компонентам относит: политическую культуру; управленческо-исполнительскую культуру (культуру управления); дисциплинарную культуру;

штабную и военно-техническую культуру; культуру взаимоотношений между военнослужащими, которые в совокупности, определяют ее своеобразие⁴. Отсутствие правовой культуры в «основных компонентах» военной культуры позволяет предположить, что автор считает ее не основной или второстепенной. С таким подходом к содержанию военной культуры нельзя согласиться. Факт наличия, существования и развития правовой культуры военнослужащих подтверждают специалисты⁵. Утверждать, что понятия «культура взаимоотношений между военнослужащими» и «дисциплинарная культура» тождественны понятию «правовая культура военнослужащих», нельзя. Представляется, что они соотносятся как частное и общее.

На существование правовой культуры указывает Инструкция по организации правового обучения в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 7 декабря 2013 г. № 878 «О правовом обучении в Вооруженных Силах Российской Федерации», которая, определяя основные задачи правового обучения, на первое место ставит «повышение уровня правовой культуры и правового воспитания военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации». В Инструкции не уточняется ни понятие, ни содержание правовой культуры, лишь указывается, что правовое обучение направлено на усвоение военнослужащими и лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации правового минимума, норм

офицеров генерального штаба, летчиков ВКС и моряков ВМФ. Хочу еще раз поблагодарить участников операции за мужество и профессионализм» // Гаврилов Ю., Степанов А. Патрули остановят стрельбу // Российская газета. Столичный выпуск 240(7998). <https://rg.ru/2019/10/23/voennye-rf-vzjali-pod-kontrol-territoriiu-u-sirijsko-tureckoj-granicy.html> (дата обращения: 08.12.2019).

¹ Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации принимала и принимает активное участие в боевых действиях против террористических формирований «Аль-Каиды», «Исламского государства» и других группировок на стороне правительственных войск и проправительственных военизированных формирований в ходе гражданской войны в Сирии с сентября 2015 г. по настоящее время. Военные полицейские помогают обеспечивать порядок в освобождённых от боевиков районах и контролируют соблюдение перемирия // <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 08.12.2019).

² Войскам в Крыму было дано жесточайшее указание не открывать огонь по украинским военным ни в каком случае, кроме одного — когда вашей жизни будет угрожать реальная (!) смертельная опасность // <https://www.kp.ru/daily/26356.4/3237819/> (дата обращения: 15.11.2019).

³ Ермоченко С. Н. Российская воинская культура: опыт интерпретации : дис. ... канд. культурологии. Саратов, 2009.

⁴ Круглов В. В. Феномен военной культуры // Независимое военное обозрение. 2015. 13 марта.

⁵ Бурнашев Г. А. Сущность и содержание правовой культуры как нормативно-ценностной основы, цели и средства правоприменительной политики // Молодой ученый. 2018. № 48. С. 112—114; Соломин В. В. Гуманитарно-правовая культура военнослужащих внутренних войск МВД России в процессе профессиональной подготовки // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. № 65. С. 303; Радченко П. А. Формирование правовой культуры как доминанта в правовой подготовке офицерского состава Вооруженных Сил России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2008. № 2.

международного гуманитарного права в целях осуществления повседневной служебной деятельности, соблюдения законности, повышения уровня правовой культуры и правового воспитания. Предусматривается обязанность офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, один раз в 2 года, а также перед назначением на высшую воинскую должность сдавать зачеты по соответствующему правовому минимуму.

Авторы статьи полагают, что к оценке сущности, содержания и значения правовой культуры следует подходить как к сложному явлению, как элементу военной культуры. Мы полагаем, что правовая культура проявляется не только во внутрислужебных отношениях, но также она опосредует отношения, связанные с ведением войны, участием в боевых действиях, в том числе в локальных вооруженных конфликтах, проведением контртеррористических операций и др. Данное предположение основывается на требованиях ст. 17 УВС ВС РФ, которая определяет, что защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также выполнение задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации составляют существо воинского долга.

Другие положения УВС ВС РФ подтверждают этот тезис. Так, ст. 77 Устава обязывает командиров (начальников) организовывать правовое обучение подчиненных военнослужащих, направленное на усвоение ими установленного правового минимума и норм международного гуманитарного права. В ходе выполнения боевых задач командир (начальник), руководствуясь требованиями боевых уставов, должен принимать меры по соблюдению норм международного гуманитарного права, а виновных в их нарушении привлекать к дисциплинарной ответственности. Военнослужащих рядового состава ст. 161 Устава обязывает знать нормативные правовые акты Российской Федерации, нормы

международного гуманитарного права в пределах установленного для солдат (матросов) правового минимума, Кодекса поведения военнослужащего Вооруженных Сил — участника боевых действий¹.

Правовую культуру применительно к военной сфере можно представить как совокупность правовых знаний, убеждений, установок личности, общения, военнослужащего поведения, а также отношения к материальным и духовным ценностям общества, которые реализуются в процессе военной деятельности.

Правовая культура, как часть военной культуры, проявляется не только у военнослужащих. Специалисты в этой области выделяют субъекты, которым она также присуща.

1. Военная организация российского государства и все общество.

2. Организованные группы военнослужащих (бывших военнослужащих, как мобилизационного резерва).

3. Отдельные военнослужащие.

Правовая культура государства и российского общества представляет собой необходимое знание должностными лицами и гражданами правовых норм, их правовую грамотность, умение устанавливать и пользоваться законами в практической жизни, уважать авторитет права, устанавливать и поддерживать атмосферу законности, устойчивые привычки, внутреннюю потребность к соблюдению закона и социально-правовой активности. Обязательным элементом правовой культуры является также наличие в государстве сбалансированного внутренне непротиворечивого законодательства и процедур их применения². В правовую культуру государства и общества включаются также и высокий уровень правотворческой культуры.

¹ См. подробнее: Харитонов С. С. О правовом обеспечении военно-служебной деятельности командиров в боевой обстановке в контексте законности // Военно-юридический журнал. 2019. № 11. С. 17—19.

² В «регуляторной гильотине» нуждаются не только правила, регламентирующие экономические отношения.

Критерии правовой культуры военной организации российского государства и всего общества:

- эффективная защита Отечества ценою наименьших потерь, затрат сил, средств и времени;
- репутация Вооруженных Сил;
- правовая культура принимаемых решений;
- уровень правовой грамотности субъектов военно-служебных отношений;
- качество нормотворческой деятельности и правовой реализации;
- интерпретация права представителями военной организации;
- наличие стабильных институтов правового обучения и воспитания военнослужащих.

Правовая культура организованных групп военнослужащих характеризуется уровнем правосознания данной социальной группы, а также уровнем реального осуществления ею требований действующего права и обычаев, складывающихся внутри этих групп. Характеристика правовой культуры государства и общества в военной сфере примерно совпадает с характеристикой правовой культуры социальной группы, например, военнослужащие-танкисты, военнослужащие-десантники, военнослужащие Росгвардии, военнослужащие-пограничники и др. Своими особенностями обладает также правовая культура курсантов, прапорщиков и офицеров.

Правовая культура отдельного военнослужащего отражает особенности его личности, способной демонстрировать определенное правовой культурой общества позитивное правовое сознание при осуществлении служебно-боевой деятельности, как в мирное, так и в военное время. Правовая культура военнослужащих предполагает знание правовых норм, понимание их значения в общественной жизни, способность оценивать содержание и характер правовых отношений, связанных со служебно-боевой деятельностью, и принимать решения, основанные на нормах действующего законодательства. Она (культура) предполагает преобразование личностью своих способностей и социальных

качеств под воздействием права для индивидуальной деятельности по решению служебно-боевых задач, укрепления законности и правопорядка, с учетом опыта военно-служебной деятельности и складывающейся ситуации.

Правая культура военнослужащих отражает уровень его социализации как защитника Отечества и члена общества, степень усвоения и использования правовых норм, регламентирующих поведение военнослужащего при ведении боевых действий, в повседневной военно-служебной деятельности как между военнослужащими, так и между военнослужащими и лицами, не имеющими такого статуса.

Ключевым элементом, характеризующим правовую культуру военнослужащих, является уровень знаний о войне, как средстве обеспечения безопасности государства и его территориальной целостности, и его месте в решении этой задачи. Место определяется статусом военнослужащего и определенными функциями.

На основе общей характеристики правовой культуры военнослужащих можно выделить следующие ее особенности. Она предполагает:

- готовность военнослужащего к самоограничению личных прав и свобод, а также частично прав и свобод членов его семьи;
- готовность к самопожертвованию ради решения задач, стоящих перед военной организацией государства;
- наличие сдерживающих действия военнослужащего начал, определенных правом, при принятии властных решений;
- более детальное и императивное, чем это имеет место в других областях государственной жизни, регулирование военно-служебных отношений;
- единство правовой и нравственной сторон уклада жизни воинских коллективов и правового сознания военнослужащего;
- сохранение традиций правовой культуры на основе исторического опыта формирования воинского правопорядка;
- определенный уровень его социализации;

— рост правовых знаний, формирования убеждений и состояния правосознания общества;

— количественные и качественные изменения правовой культуры военнослужащих связаны с используемыми средствами воздействия;

— недопущение репутационных потерь для государства и самого военнослужащего, от решений и действий военнослужащего.

Краткий анализ составных частей правовой культуры позволяет определить ее как определенный уровень правового осознания действительности практического поведения военнослужащего, выражающийся в понимании им сущности правовой политики государства, в готовности, способности и умении ее практической реализации в пределах его компетенции в сфере действий военной организацией государства.

Правовая культура неразрывно связана с политической, нравственной и военной (профессиональной) культурой.

Применение в дефиниции «правовая культура» такого критерия, как уровень, позволяет утверждать, что она может быть разной у отдельных военнослужащих, то есть разного уровня. В этом отношении представляется интересной точка зрения Е. А. Певцовой, которая предлагает определить правовую культуру как «меру освоения правовых ценностей, накопленных обществом и их использования различными субъектами в правовой сфере». В этом случае мера как характеристика деятельности личности, социальных групп позволяет оценить свой уровень как соответствующий или не соответствующий критериям правовой культуры. Поэтому цитируемый автор придерживается того же мнения, что «... совершенно неправильно относить к элементам правовой культуры противоправное поведение, противоправную деятельность. ... Здесь должна вестись речь о правовом бескультурье»¹. Следовательно, по ее мнению, правовая культура

либо есть, либо ее нет. Т.е., низкая правовая культура — это отсутствие культуры, бескультурье!

По мнению авторов, правовая культура военнослужащих — это направленная на обеспечение интересов военной организации государства подготовленность военнослужащих к служебной деятельности, которая заключается в осознании, понимании и применении положений правовых актов, определяющих законы и обычаи войны, а также порядок действий в мирное время в различных ситуациях, обусловленных служебными обязанностями. Она должна выражать отношение военнослужащего к ценностям правового характера, быть творческой, гражданской, учитывать его готовность к самопожертвованию для обеспечения безопасности личности, общества и государства военными средствами.

Ранее были отмечены некоторые тенденции, свидетельствующие о изменениях в состоянии правовой культуры военнослужащих. Полагаем, что эти тенденции имеют позитивную направленность. Предпосылками, обусловившими отмеченное возрастание правовой культуры военнослужащих, по мнению авторов, явились:

1. Установленный Конституцией Российской Федерации и проводимый государством курс на построение правового государства. Военная организация государства участвует в осуществлении этого курса, реализуя государственные программы с участием военнослужащих. Влияние этого фактора не столь заметное, но очевидное для формирования правосознания, как одного из элементов правовой культуры.

2. Введение в Вооруженных Силах Российской Федерации правового минимума военнослужащих для определения уровня необходимых в службе юридических знаний и готовности к исполнению обязанностей военной службы.

Правовые минимумы, как свод необходимых правил, которые военнослужащие должны знать и применять для повышения эффективности в деятельности органов военного управления по укреплению законности и правопорядка в войсках (си-

¹ Певцова Е. А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию // Журнал российского права. 2004. № 3. С. 71.

лах) и правовому обеспечению строительства и реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации, правовой культуры личного состава и успешного исполнения служебных обязанностей впервые были установлены Директивой Министра обороны Российской Федерации от 22 февраля 1999 г. № Д-6 «О правовых минимумах»¹. В настоящее время Инструкция по организации правового обучения в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 7 декабря 2013 г. № 878 «О правовом обучении в Вооруженных Силах Российской Федерации» предусматривает обязанность изучения личным составом нормативных правовых актов, определенных правовыми минимумами для всех категорий военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации.

3. Широкое распространение юридического образования для подготовки офицерских кадров, особенно в 90-е годы. Это обусловлено ростом числа военных образовательных организаций, реализующих высшее юридическое образование. В основе этого решения лежала попытка государства повысить привлекательность военной службы. Вместе с тем, было подготовлено значительное число офицеров с высшим юридическим образованием, у которых сформировалась определенная правовая культура, и они способствовали ее формированию у подчиненных военнослужащих.

4. Появление научных военно-юридических школ и диссертационных советов по специальности 20.02.03 — «Военное право. Военные проблемы международного права», для подготовки юридических кадров высшей квалификации, что способствовало выявлению и решению актуальных правовых проблем в области военного дела, и совершенствованию военного законодательства.

5. Распространение военно-правовых знаний с помощью различных средств. Особо следует отметить журнал «Право в Вооруженных Силах», который уже долгое время востребован в военной среде, и спо-

собствует правовому информированию, просвещению, воспитанию и формированию правовой культуры военнослужащих, особенно командиров (начальников). Электронный журнал «Военное право», телеканал «Звезда» и другие СМИ также способствуют решению этих задач.

6. Позитивное восприятие обществом и военнослужащими военно-патриотических идей вследствие активной реализации различных программ, например, государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016—2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493. Этому способствует и учреждение Главного военно-политического управления Вооруженных Сил Российской Федерации, и активное решение им задачи организации патриотического воспитания молодежи и военнослужащих.

7. Забота государства о военнослужащих и защита их интересов. Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно отмечал, что о военнослужащих необходимо проявлять постоянную заботу. Так, выступая 10 декабря 2019 г. на заседании совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества, отмечая противоправные действия против военнослужащих Росгвардии и сотрудников полиции в Москве в августе — сентябре 2019 г., он отметил: «Нельзя пренебрегать опасностью бумажного стаканчика, который бросили в полицейского. Если это не наказывать, в следующий раз он может превратиться в бутылку, потом в камень, а потом и стрелять начнут, громить магазины. Мы не должны допустить этого»². Правовая защищенность военнослужащего повышает его уверенность, действия становятся более законными.

8. Высокий рейтинг Вооруженных Сил в глазах общественного мнения. Все незаинтересованные наблюдатели отмечают рост рейтинга. Так, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), представляя данные исследования,

¹ Утратила силу.

² Российская газета. 2019. 10 декабря. № 8038.

посвященного теме армии и общества, отмечает, что за последние 7 лет оценка россиянами состояния российской армии значительно улучшилась: уже 61 % дают оценки «хорошо» или «очень хорошо» (с 11 % в 2013 г.), лишь 6 % говорят о «плохом» или «очень плохом» состоянии Вооруженных Сил (против 29 % соответственно)¹.

История свидетельствует о сложной мозаике моральных качеств воинов и армий различных государств, полагает Г. А. Бурнашев. И продолжает: «Однако в этой пестроте прослеживается четко выраженная тенденция: чем прогрессивнее, ближе к интересам народа государство, тем более чистой и крепкой в духовном отношении являются армия и военная организация общества и государства в целом»².

Констатируя возрастание правовой культуры военнослужащих, также уместно привести мнение И. Ю. Коротченко — главного редактора журнала «Национальная оборона», который отметил, что выражение «вежливые люди» «во многом характеризует новое качество Вооружённых сил России, которое «все увидели в Крыму», — это принципиально новая экипировка, новое оружие, новые средства связи, а также быстрота и решительность действий». А Ф. А. Клинецвич считает, что появление мема «вежливые люди» — «не следствие медийной работы, а показатель реального изменения внутреннего самочувствия военнослужащих»³. От себя добавим — и правовой культуры.

Таким образом, отметим, что современные проблемы понимания правовой культуры, правового образования, правового сознания и правового воспитания связаны с переходом общества к новому варианту социокультурного развития, другой культурной парадигме. Значимую роль в

этом отношении играют военнослужащие, как наиболее организованная, мобильная и ответственная часть российского общества.

Библиография

1. Бурнашев, Г. А. Сущность и содержание правовой культуры как нормативно-ценностной основы, цели и средства правоприменительной политики / Г. А. Бурнашев // Молодой ученый. — 2018. — № 48.
2. Гребеньков, В. Н. Военная культура российского общества : монография / В. Н. Гребеньков. — Ставрополь: Изд-во СГУ, 2009.
3. Ермоченко, С. Н. Российская воинская культура: опыт интерпретации : дис. ... канд. культурологии / С. Н. Ермоченко. — Саратов, 2009.
4. Певцова, Е. А. Современные дефинитивные подходы к правовой культуре и правовому сознанию / Е. А. Певцова // Журнал российского права. — 2004. — № 3. — С. 70—81.
5. Рыжков, В. Н. Культура офицера пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации : учебное пособие / В. Н. Рыжков. — М.: Пограничная академия ФСБ России, 2007.
6. Радченко, П. А. Формирование правовой культуры как доминанта в правовой подготовке офицерского состава Вооруженных Сил России / П. А. Радченко // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». — 2008. — № 2.
7. Соломин, В. В. Гуманитарно-правовая культура военнослужащих внутренних войск МВД России в процессе профессиональной подготовки / В. В. Соломин // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. — 2008. — № 65. — С. 303—306.
8. Харитонов, С. С. О правовом обеспечении военно-служебной деятельности командиров в боевой обстановке в контексте законности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 11. — С. 17—19.

¹ Информация размещена 26 декабря 2018 г. на сайте ВЦИОМ // web@wciom.com (дата обращения: 11.12.2019).

² Бурнашев Г. А. Сущность и содержание правовой культуры как нормативно-ценностной основы, цели и средства правоприменительной политики // Молодой ученый. 2018. № 48. С. 112—114.

³ <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения: 08.12.2019).

Legal culture of military personnel and the main trends of its development

© **Shcherbak S. I.**,

Candidate of law, associate Professor

© **Volodin V. R.**,

candidate of philosophy, associate Professor

Abstract: The article presents the results of the analysis of certain trends that determine the development and increase of the legal culture of military personnel in the Russian Federation, in the implementation of their military service activities.

Key words: armed forces; military culture; friendly people; the legal culture of the servicemen.

Правоохранительная, судебная, прокурорская деятельность

Процессуальные проблемы дисциплинарного производства в Вооруженных Силах Российской Федерации

© Азовцев А. А.,
адъюнкт 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье исследуются теоретические и практические аспекты дисциплинарного производства в отношении военнослужащих, осуществляемого органами военного управления и воинскими должностными лицами. Дано определение данного понятия, раскрыто содержание обязательной стадии производства — разбирательства по дисциплинарным проступкам. Выявлены пробелы и противоречия правового регулирования проведения разбирательства, предложены пути их преодоления. Обосновано предложение об унификации терминологии в сфере административно-процессуальной деятельности командиров (начальников) путем замены терминов «административное расследование» и «разбирательство» единым понятием «служебное расследование».

Ключевые слова: воинская дисциплина; дисциплинарная ответственность; разбирательство; административное расследование; служебное расследование; служебная проверка.

Укрепление организованности, правопорядка и воинской дисциплины определено в Военной доктрине Российской Федерации (подп. «с» п. 39) в качестве одного из важнейших средств обеспечения выполнения основных задач строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и органов¹. В связи с этим в военном законодательстве имеется весьма значительный массив правовых норм, посредством которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, связанных с деятельностью органов военного управления, командиров (начальников) по поддержанию дисциплины и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации. Важное место в данном законодательстве занимают нормы, регулирующие процессуальную деятельность по реализации мер дисциплинарной ответственности военнослужащих. Эти нормы образуют правовой институт дисциплинарного производства, представляющего собой урегулированную нормами военного права деятельность органов военного управления, воинских должностных лиц по привлечению военнослужащих, виновных в совер-

шении дисциплинарных проступков, к дисциплинарной ответственности. Основу данного института составляют нормы гл. III (производство по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими) Федерального закона «О статусе военнослужащих», гл. 3 ДУ ВС РФ, а также изданные в соответствии с ними подзаконные нормативные правовые акты.

В действующем законодательстве не содержится официального определения понятия «дисциплинарное производство», однако его сущность и содержание раскрываются в многочисленных научных публикациях по проблематике дисциплинарной ответственности военнослужащих и иных категорий граждан, например:

— по мнению Ю. С. Адушкина, под дисциплинарным производством следует понимать совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в связи с правоприменительной деятельностью по решению вопроса о дисциплинарной ответственности за допущенное (или предполагаемое) дисциплинарное правонарушение; это нормы, регулирующие возбуждение и рассмотрение дела о дисциплинарном правонарушении, вынесение по нему правоприменительного

¹ Военная доктрина Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Рос. газета, 2014, 30 дек.

акта, его пересмотр и исполнение¹ (ценным в данном определении является указание на то, что производство осуществляется в отношении не только реально совершенного правонарушения, но и предполагаемого, так как именно по результатам проведенного разбирательства выясняется наличие как самого события правонарушения, так и причастность к нему конкретных лиц);

— М. Б. Добробаба трактует дисциплинарное производство как урегулированную нормами служебного права деятельность уполномоченных субъектов, направленную на привлечение лиц, виновных в совершении служебно-дисциплинарных деликтов, к служебно-дисциплинарной ответственности; это совокупность правоотношений, связанных с решением вопроса о служебно-дисциплинарной ответственности за совершенный или предполагаемый служебно-дисциплинарный деликт² (на наш взгляд, данное определение излишне перегружено терминологией, не получившей широкого применения в юридической литературе: служебно-дисциплинарный деликт, служебно-дисциплинарная ответственность и др.);

— Т. А. Малыхина под дисциплинарным производством (применительно к органам внутренних дел) предлагает понимать особый вид административно-юрисдикционной деятельности специально уполномоченных должностных лиц, регулируемой материальными и процессуальными нормами, направленной на решение вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности субъекта, проходящего службу в органах внутренних дел, совершившего дисциплинарный проступок, осуществляемой в целях формирования позитивного поведения личного состава органов внутренних дел (рациональным в

этом определении является системный подход к трактовке данного понятия, т.е. рассмотрение дисциплинарного производства как разновидности категории более высокого порядка — административно-юрисдикционной деятельности)³;

— с учетом специфики деятельности таможенных органов формулирует определение рассматриваемого понятия Т. Л. Пономарева: дисциплинарное производство, осуществляемое таможенными органами Российской Федерации, представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами и нормами таможенного законодательства деятельность уполномоченных должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, направленную на применение дисциплинарных мер взыскания и воздействия⁴ (здесь отмечена характерная черта дисциплинарного производства: наряду с законодательными нормами оно регулируется ведомственными правовыми актами);

— Е. А. Рогожкина видит в производстве по дисциплинарным делам урегулированный административно-процессуальными нормами порядок деятельности субъекта дисциплинарной власти по возбуждению, рассмотрению и разрешению дел по фактам нарушения служебной дисциплины лицами, подчиненными по службе⁵ (в данной формулировке предпринята попытка сделать акцент на стадийности дисциплинарного производства);

— Ю. Н. Туганов рассматривает дисциплинарное производство как совокупность юридических норм, регулирующих возбуждение и рассмотрение дела о дисциплинарном правонарушении, с целью установления виновных лиц, выявления причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка,

¹ Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР : монография / под ред. засл. деятеля науки РСФСР д-ра юрид. наук проф. В. М. Манохина. Саратов: Изд. Саратовского ун-та, 1986. С. 42.

² Добробаба М. Б. Служебно-деликтное дисциплинарное производство в административном процессе // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 184.

³ Малыхина Т. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 10.

⁴ Пономарева Т. Л. Дисциплинарное производство в таможенных органах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 9—10.

⁵ Рогожкина Е. А. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 11.

вынесение по нему правоприменительного акта для наказания виновных, пересмотр и исполнение решения¹ (заслуживает поддержки стремление данного автора раскрыть цели дисциплинарного производства и его стадии, однако не совсем верным является, на наш взгляд, трактовка данного правового явления как совокупности юридических норм; все-таки это, прежде всего, деятельность, урегулированная данной совокупностью норм);

— ведомственный подход к трактовке рассматриваемого понятия демонстрирует Е. А. Шурупова. На ее взгляд, дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации представляет собой вид административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, осуществляемой в порядке, установленном законодательством о службе в органах внутренних дел, по разрешению дисциплинарного производства и применению уполномоченным руководителем мер дисциплинарной ответственности в целях укрепления и обеспечения служебной дисциплины² (крайне неудачным в данной формулировке является выражение «разрешение дисциплинарного производства», поскольку согласно устойчивой терминологии разрешаются дела, а не само производство);

— С. И. Щербак определяет дисциплинарное производство как процесс привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности и отмечает, что содержанием дисциплинарного производства является процессуальная деятельность командиров (начальников), судей гарнизонных военных судов, а также других участников производства, основанная на правовых нормах и имеющая целью выяснение обстоятельств дисциплинарного проступка³ (данное определение страдает

ограниченностью определения целей дисциплинарного производства: выяснение обстоятельств дисциплинарного проступка — это лишь промежуточная задача производства, конечная же его цель — вынесение обоснованного и законного решения по дисциплинарному проступку).

Анализ теоретических источников, а также нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемую сферу общественных отношений, позволяет сформулировать следующие признаки дисциплинарного производства в Вооруженных Силах Российской Федерации:

1) дисциплинарное производство в Вооруженных Силах осуществляется во внесудебном порядке; оно является разновидностью исполнительно-распорядительной деятельности органов военного управления, воинских должностных лиц (исключением из данного общего правила являются случаи, когда к военнослужащему применяется дисциплинарное взыскание в виде дисциплинарного ареста⁴, а также случаи обжалования военнослужащими в порядке административного судопроизводства решений о привлечении их к дисциплинарной ответственности⁵);

2) дисциплинарное производство уполномочены осуществлять все командиры (начальники), имеющие в своем подчинении военнослужащих;

3) дисциплинарное производство реализуется только в порядке прямой подчиненности, за исключением специально оговоренных в законодательстве случаев, когда оно осуществляется командирами (начальниками) в отношении

Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 4. С. 5.

⁴ В данном случае обязательным участником дисциплинарного производства выступает военный суд, действующий в порядке, установленном Федеральным законом от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».

⁵ КАС РФ.

¹ Туганов Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ВУ, 2009. С. 17.

² Шурупова Е. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. С. 9.

³ Щербак С. И. Дисциплинарное производство по проступкам военнослужащих // Право в

военнослужащих, не находящихся у них в прямом подчинении¹;

4) дисциплинарному производству свойственна стадийность и формализованность; оно представляет собой совокупность юридических действий, осуществляемых в определенной логической последовательности в установленных временных границах, и завершается принятием правоприменительного решения специально предусмотренной формы;

5) дисциплинарное принуждение и дисциплинарное производство является, как правило, реакцией на дисциплинарные правонарушения (проступки) военнослужащих, но в ряде специально оговоренных в законе случаев оно связано с совершением военнослужащими иных правонарушений, не являющихся дисциплинарными проступками. Так, согласно ст. 2.4 КоАП РФ военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, за совершенные ими административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность, за исключением правонарушений, указанных в ч. 2 данной статьи, за которые они несут административную ответственность на общих основаниях².

Опираясь на приведенные теоретические положения и выводы, можно сформу-

лировать следующее определение: *дисциплинарное производство в Вооруженных Силах Российской Федерации* — это урегулированная нормами военного права деятельность командиров (начальников) по возбуждению и рассмотрению дел о совершенных (или предполагаемых) дисциплинарных проступках военнослужащих, принятию по ним правовых решений в целях установления виновных лиц и привлечения их к дисциплинарной ответственности, выявления причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, и предупреждения их совершения в будущем.

Как показано выше, дисциплинарному производству свойственна стадийность. Под стадией понимается такая сравнительно самостоятельная часть дисциплинарного производства, которая, наряду с его общими задачами, имеет свойственные только ей задачи и особенности. Стадии отличаются друг от друга и кругом участников производства. На каждой стадии совершаются определенные действия, которые являются частными по отношению к общей цели дисциплинарного производства. Решение задач каждой стадии, как правило, оформляется специальным процессуальным документом, который подводит промежуточный итог процессуальной деятельности. После принятия такого акта начинается новая стадия. Стадии органично связаны между собой; последующая, как правило, начинается лишь после того, как закончена предыдущая, на новой стадии проверяется и уточняется то, что было сделано раньше.

Следует отметить, что в юридической литературе имеет место множественность подходов к определению как количества, так и содержания стадий дисциплинарного производства. Так, Д. М. Михалев выделяет следующие стадии: служебная проверка; рассмотрение материалов о дисциплинарном проступке; вынесение командиром (начальником) решения о необходимости привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности; издание приказа и привлечение военнослужащего к дисциплинарной ответственности; обжа-

¹ Такими правами наделены в указанных в ст. 75 – 76 ДУ ВС РФ случаях начальники гарнизонов, помощники начальников гарнизонов по организации гарнизонной службы, старшие морские начальники, начальники органов военной полиции, начальники военных сообщений на видах транспорта, начальники военно-автомобильных дорог, военные коменданты железнодорожного (водного) участка и станции (порта, аэропорта), военные коменданты гарнизонов и лица, их замещающие, начальники ВАИ (территориальной).

² К их числу относятся административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.1—5.26, 5.45—5.52, 5.56, 6.3, 7.29—7.32, 7.32.1, гл. 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы или прохождения военных сборов), гл. 12, ст. 14.9, ч. 7 ст. 14.32, гл. 15 и 16, ст. 17.3, 17.7—17.9, ч. 1 и 3 ст. 17.14, ст. 17.15, 18.1—18.4, ч. 2.1, 2.6 ст. 19.5, ст. 19.5.7, 19.7.2, ч. 5 ст. 19.8, ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы или прохождения военных сборов) и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

лование и пересмотр решения¹. Ю.Н. Туганов предлагает следующие стадии дисциплинарного производства: назначение разбирательства (служебной проверки) — возбуждение дела; проведение разбирательства (служебной проверки); рассмотрение и принятие решения (издание приказа или распоряжения о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности); исполнение решения; обжалование и пересмотр решения². По мнению М. С. Чухраевой, стадиями производства по делам о дисциплинарных проступках являются: выявление дисциплинарного проступка и возбуждение производства по материалам о дисциплинарном проступке; разбирательство и принятие решения; исполнение дисциплинарного взыскания; обжалование и пересмотр решения³. Несколько своеобразный подход к этому вопросу демонстрирует В. Ю. Чешко. По его мнению, дисциплинарное производство в отношении военнослужащих включает процессуальную и исполнительную части. Под процессуальной частью понимается разбирательство по материалам о проступке с включением в него стадий: начала, порядка разбирательства и его окончания⁴.

Имеются и иные подходы к определению стадий дисциплинарного производства, но все они объединены одним: в каждом из них выделяется обязательная стадия, в ходе которой осуществляется выяснение всех обстоятельств проступка, устанавливаются виновные лица, собираются доказательства и др. В военном праве данная стадия именуется разбирательством. Законодательную основу его организации и проведения составляет ст. 28.8 Феде-

рального закона «О статусе военнослужащих», хотя в ней не содержится официальной формулировки данного понятия.

Любопытно отметить, что термин «разбирательство» применительно к сфере обеспечения дисциплины впервые был использован в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», в котором была поставлена задача об установлении «чётких оснований, а также процедуры привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности государственных служащих; введение института дисциплинарного разбирательства».

В военно-юридической литературе под разбирательством понимается проводимая командирами (начальниками) и иными специально назначенными лицами деятельность по собиранию доказательств, на основании которых могут быть установлены обстоятельства, подлежащие выяснению при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности⁵. Схожее определение разбирательства содержится в Правовом словаре командира: это деятельность командира (начальника) и назначенных им лиц, проводимая в целях установления лиц, виновных в совершении дисциплинарного проступка, выявления причин и условий, способствовавших совершению проступка, фактических обстоятельств проступка, а также иных событий и фактов, которые необходимо выяснить для принятия законного и обоснованного решения о наложении на подчиненного дисциплинарные взыскания⁶. Е. Н. Трофимов определяет разбирательство как деятельность командира (начальника) по установлению фактических обстоятельств совершения дисциплинарного проступка военнослужащим либо гражданским персона-

¹ Михалев Д. М. О проведении служебной проверки как обязательной стадии дисциплинарного производства // Военное право. 2017. № 3. С. 142.

² Туганов Ю. Н. Указ. соч. С. 213.

³ Чухраева М. С. Стадии производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими // Военное право. 2010. № 4.

⁴ Чешко В. Ю. Дисциплинарное производство в отношении военнослужащих в Республике Беларусь: понятие и структура // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 2. С. 20.

⁵ Комментарий к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации / под общ. ред. А. В. Кудашкина и К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2009. С. 236.

⁶ Корнеев О. А. Правовой словарь командира [Электронный ресурс] // Электронное периодическое издание «Военное право». Вып. 5.

лом воинской части (учреждения) в целях принятия законного и обоснованного решения о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности¹. В данном определении обращает на себя внимание тот факт, что в число субъектов, в отношении которых проводится разбирательство, включены лица гражданского персонала. Как представляется, это мнение является ошибочным, поскольку порядок привлечения к дисциплинарной ответственности работников по трудовому договору регулируется трудовым законодательством, в котором понятие «разбирательство» не применяется.

Анализ норм действующего законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих, а также правоприменительной, в том числе судебной практики по данному вопросу показывает, что в правовом регулировании процессуальной деятельности командиров (начальников) в рассматриваемой сфере имеется немало противоречий и пробелов, которые отрицательно сказываются на ее эффективности.

Прежде всего, это касается вопроса о форме материалов разбирательства о дисциплинарном проступке. Согласно ст. 81 ДУ ВС РФ разбирательство, как правило, проводится без оформления письменных материалов, за исключением случаев, когда командир (начальник) потребовал представить материалы разбирательства в письменном виде. Обязательная письменная форма требуется только в отношении материалов разбирательства о грубом дисциплинарном проступке. На первый взгляд, такой порядок представляется вполне логичным и обоснованным. Действительно, было бы не вполне разумным требовать от командиров (начальников) оформления письменных материалов по каждому дисциплинарному проступку, в том числе совершенному в условиях очевидности (например, разговоры в строю, нарушение правил ношения военной формы одежды, правил вежливости и воинско-

го приветствия т.п.), что явно забюрократизировало бы процесс военного управления. Это подтверждается и судебной практикой. Так, Калужский гарнизонный военный суд признал правомерными действия заместителя командира воинской части по работе с личным составом полковника К., связанные с применением дисциплинарного взыскания «выговор» к прапорщику П. за нетактичное поведение со старшим по воинскому званию и по воинской должности. Доводы прапорщика П. о том, что перед применением взыскания необходимо было проводить письменное разбирательство, суд счел несостоятельными, поскольку такой порядок установлен только по фактам совершения грубого дисциплинарного проступка. В данном случае предусмотренные ст. 81 ДУ ВС РФ обстоятельства были установлены полковником К. перед применением дисциплинарного взыскания. При таких обстоятельствах суд не установил нарушений в порядке применения к заявителю дисциплинарного взыскания².

На допустимость устной формы разбирательства по дисциплинарным проступкам указывал и Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в Определении от 20 марта 2008 г. № 385-О-О³, суд указал, что устанавливаемый ДУ ВС РФ порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности имеет свою специфику, которая обуславливается характером военной службы, предъявляющей повышенные требования к дисциплине военнослужащих. Обеспечение таких требований может достигаться, в частности, более оперативной процедурой разбирательства, предшествующего наложе-

² Обзор практики рассмотрения военными судами дел о привлечении военнослужащих к дисциплинарной ответственности (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 сентября 2016 г.) // Военное право. 2016. № 3. С. 159—160.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Атланова Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 86 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 20 марта 2008 г. № 385-О-О.

¹ Трофимов Е. Н. Порядок назначения и проведения разбирательства по фактам нарушений воинской дисциплины // Закон и армия. Военно-правовая газета. 2005. № 8. С. 28.

нию на военнослужащего дисциплинарного взыскания, отличной от процедур, установленных в трудовом законодательстве. Устность разбирательства в данном случае как раз и является элементом такой оперативности. В другом акте Конституционного Суда¹ указывается, что наличие у командира (начальника) определенной свободы усмотрения в выборе формы проведения разбирательства обусловлено разнообразием конкретных фактических обстоятельств и условий совершения дисциплинарного проступка, что само по себе не порождает какой-либо неопределенности в понимании соответствующей нормы. Проведение разбирательства без оформления письменных материалов не препятствует реализации военнослужащим права на судебную защиту, поскольку он не лишен возможности обжаловать решение о наложении на него дисциплинарного взыскания в судебном порядке².

Однако, на наш взгляд, при решении вопроса о том, в какой форме должно проводиться разбирательство — устной или письменной — в обязательном порядке должны учитываться как обстоятельства расследуемого проступка, степень его тяжести и характер (грубый это проступок или нет), так и предполагаемая мера дисциплинарного взыскания, которое может быть применено к виновному военнослужащему. На это обращает внимание Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 21 марта 2013 г. № 6-П³, в п. 4.1 которого указывается, что под-

ход, связывающий возможность досрочного увольнения с военной службы лишь с наиболее существенными отступлениями от воинской дисциплины, в целом соответствует характеру данного дисциплинарного взыскания, которое влечет для военнослужащего серьезные негативные последствия и, соответственно, требует при решении вопроса о его применении строгого соблюдения положений Федерального закона «О статусе военнослужащих» и ДУ ВС РФ, касающихся проведения разбирательства по факту совершения дисциплинарного проступка, обстоятельств, подлежащих установлению в ходе такого разбирательства, порядка и сроков применения и исполнения дисциплинарных взысканий и других элементов дисциплинарной процедуры, что гарантирует военнослужащему защиту от произвольного увольнения и позволяет ему воспользоваться правами, предоставляемыми в силу закона военнослужащим, привлекаемым к дисциплинарной ответственности.

Из указанных положений И. Г. Савин сделал вполне обоснованный вывод о том, что в любом из рассмотренных в данном судебном акте случаев разбирательство, по итогам которого к военнослужащему может быть применено взыскание «увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта», должно проводиться в письменном виде⁴.

Как указывается в научной литературе, акты Конституционного Суда Российской Федерации, «имеют, по сути, нормативный характер и как таковые приобретают прецедентное значение, поскольку распространяются не только на конкретный случай, но и на все аналогичные случаи и имеют официальный характер, делающий их реализацию обязательной на все территории страны»⁵.

кова и Д. А. Савельева: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 марта 2013 г. № 6-П.

⁴ Савин И. Г. Увольнение военнослужащего в связи с невыполнением им условий контракта как основание досрочного прекращения военно-служебных отношений (в свете позиций высших судебных органов) // Военное право. 2016. № 3. С. 18.

⁵ Корякин В. М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лепаринской Татьяны Васильевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 4 статьи 28.8 Федерального закона "О статусе военнослужащих" и абзацем пятым статьи 81 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1617-О-О.

² Юрасова М. И. Производство по делам об оспаривании решений, действий командира, привлекающего военнослужащего к дисциплинарной ответственности без проведения письменного разбирательства // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2013. № 2. С. 59—61.

³ По делу о проверке конституционности подпункта "в" пункта 2 статьи 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" в связи с жалобами граждан Р. В. Боскачева, И. В. Овсянни-

Таким образом, есть все основания для постановки вопроса о необходимости нормативного расширения перечня случаев, когда материалы разбирательства по факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка должны оформляться только в письменном виде. На необходимость этого указывали многие авторы. По мнению С. Н. Бордина, наличие письменных материалов существенно облегчает доказывание события проступка в случае обжалования военнослужащим наложенного на него дисциплинарного взыскания¹. В. В. Калашников справедливо полагает, что письменная форма разбирательства должна быть обязательна в тех случаях, когда применение дисциплинарного взыскания влечет серьезные последствия для привлекаемого к ответственности военнослужащего, например, уменьшение денежных выплат, досрочное увольнение с военной службы и др.²

В случае обжалования военнослужащим наложенного дисциплинарного взыскания устная форма проведения разбирательства без оформления письменных материалов существенно усложняет процедуру доказывания своей позиции в суде как самим этим военнослужащим, так и командиром (начальником), чьи действия обжалуются. Это создает предпосылки для невозможности эффективной судебной проверки решений о наложении на военнослужащих дисциплинарных взысканий и, следовательно, существенно снижает уровень конституционной гарантии судебной защиты (ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации), что недопустимо. Письменная форма разбирательства будет способствовать и повышению эффектив-

ности рассмотрения органами военного управления обращений военнослужащих и иных лиц, связанных с дисциплинарной ответственностью³.

В связи с этим заслуживает поддержки предложение Ю. Н. Туганова о целесообразности включения в ДУ ВС РФ норм о том, что наложению таких взысканий, как, к примеру, снижение в воинском звании, досрочное увольнение с военной службы, предупреждение о неполном служебном соответствии, снижение в должности или в воинском звании, должно предшествовать проведение разбирательства в письменной форме. Оно может быть предусмотрено и при наложении иных дисциплинарных взысканий. По мнению данного ученого, законодательное закрепление обязательности письменной формы проведения разбирательства не только по грубым дисциплинарным проступкам, но и по иным, будет способствовать эффективной реализации требований ст. 81 ДУ ВС РФ и обяжет командиров (начальников) не допускать поспешности в определении вида и меры наказания⁴. Указанный автор приводит такой пример из судебной практики: определением Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2001 г. было отменено решение военного суда по жалобе старшего лейтенанта Н. Одной из причин отмены была, в том числе, поспешность в проведении административного расследования при определении вида и меры наказания⁵.

Обоснованность данного вывода подтверждается и зарубежной практикой дисциплинарного производства в отношении военнослужащих. Как отмечается исследователями, военное законодательство ряда зарубежных стран (например, Испании, Италии, Франции, ФРГ) предусматривает обязательность письменной формы проведения расследования о дисциплинарных проступках военнослужащих и подробно

проблемам военного права. М.: За права военнослужащих, 2006. С. 20.

¹ Бордин С. Н. О некоторых вопросах проведения разбирательства в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 5. С. 24—28.

² Калашников В. В. Принятию командиром (начальником) решения о применении к подчиненному военнослужащему дисциплинарного взыскания предшествует разбирательство // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 8. С. 19—21.

³ Корякин В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах: вопросы теории и практики. М.: За права военнослужащих, 2007.

⁴ Туганов Ю. Н. Указ. соч. С. 237.

⁵ Определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2001 г. № 4н-372/2001 по делу Н.

регламентирует процедуру его проведения¹.

Как представляется, обязательную письменную форму проведения разбирательства по фактам дисциплинарных проступков, не относящихся к категории грубых, следует предусмотреть в тех случаях, когда командиром (начальником) принимается решение о применении к виновному военнослужащему дисциплинарных взысканий, влекущих для него существенные последствия в виде непредставления его к присвоению очередного воинского звания (предупреждение о неполном служебном соответствии, снижение в воинской должности, снижение в воинском звании на одну ступень, снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности)² либо в виде изменения его статуса в связи с досрочным увольнением с военной службы в связи с невыполнением условий контракта³, отчислением из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, а для лица, призванного на военные сборы, – отчислением с военных сборов.

В целях практической реализации данного предложения следует ст. 82 ДУ ВС

РФ дополнить абзацем, который бы обязывал командиров (начальников) применять перечисленные выше дисциплинарные взыскания только на основании материалов разбирательства о дисциплинарном проступке, оформленных в письменном виде.

Следует отметить, что изложенное выше предложение призвано лишь закрепить уже сложившуюся правоприменительную практику: как правило, разбирательство в подавляющем большинстве указанных случаев проводится в письменной форме, хотя ДУ ВС РФ не требует их обязательного оформления, если дисциплинарный проступок не является грубым. При этом следует иметь в виду, что неполнота письменных материалов разбирательства может послужить основанием для отмены приказа командира о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности. Характерным является пример из судебной практики Вологодского гарнизонного военного суда, который рассмотрев дело по жалобе капитана 3 ранга Б. о признании незаконным приказа командира воинской части о наложении дисциплинарного взыскания, пришел к выводу, что при привлечении Б. к дисциплинарной ответственности командиром воинской части был нарушен установленный порядок процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности заявителя, признал требования заявителя обоснованными и их удовлетворил. Данный вывод суда основан на том, что каких-либо доказательств, подтверждающих факт того, что в ходе проведенного в письменной форме разбирательства в отношении проступка, допущенного заявителем, последнему была предоставлена возможность дать объяснения и представить доказательства его невиновности, в судебное заседание представлено не было, что является существенным нарушением прав Б.⁴

Еще одна проблема в правовом регу-

¹ Туганов Ю. Н. Указ. соч. С. 236; Туганов Ю. Н., Чухраёва М. С. Особенности производства по материалам о дисциплинарных проступках военнослужащих в зарубежных странах (на примере США и ФРГ) // Вестник Читинского государственного университета. 2011. № 5. С. 50—55.

² П. 2.1 ст. 47 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

³ См. подробнее: Харитонов С. С. Об увольнении военнослужащих в аттестационном порядке в связи с невыполнением ими условий контракта: правоприменение и законность // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 8 (265). С. 2—12; Харитонов С. С. Обеспечение законности в деятельности аттестационных комиссий при увольнении военнослужащих по несоблюдению условий контракта // Вестник военного права. 2019. № 2. С. 50—54; Харитонов С. С. К вопросу обеспечения законности действий командования при увольнении военнослужащих с военной службы // Военно-юридический журнал. 2019. № 4. С. 11—14.

⁴ Обзор практики рассмотрения военными судами дел о привлечении военнослужащих к дисциплинарной ответственности (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 сентября 2016 г.) // Военное право. 2016. № 3. С. 154—156.

лировании вопросов проведения разбирательства по фактам совершения военнослужащими дисциплинарных проступков связана с субъектами, которые правомочны его проводить. О серьезности данной проблемы свидетельствует судебная практика, когда проведение разбирательства неправомочным лицом повлекло в ряде случаев принятие судебных решений о признании незаконными и об отмене актов органов военного управления о применении дисциплинарных взысканий к военнослужащим.

Например, капитан Р. Обратился в Омский гарнизонный военный суд с заявлением, в котором указал, что командир воинской части применил к нему 23 декабря 2014 г. дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора за отсутствие на службе более четырех часов без уважительных причин. Как усматривается из материалов служебного разбирательства по факту отсутствия капитана Р. В воинской части 20 декабря 2014 г., указанное разбирательство проводил инженер авиационного комплекса лейтенант С. Согласно ст. 81 ДУ ВС РФ военнослужащий, назначенный для проведения разбирательства, должен иметь воинское звание и воинскую должность не ниже воинского звания и воинской должности военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок, за исключением военнослужащего военной полиции, назначенного для проведения разбирательства, который может иметь воинское звание и воинскую должность ниже воинского звания и воинской должности военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок.

Таким образом, в судебном заседании было установлено, что командир воинской части применил к капитану Р. дисциплинарное взыскание на основании разбирательства и протокола о грубом дисциплинарном проступке, которые выполнены военнослужащим, имеющим воинское звание ниже, чем заявитель, то есть не уполномоченным должностным лицом. При таких обстоятельствах дела, учитывая, что командиром воинской части нарушен порядок применения к капитану Р. дисциплинарного взыскания, суд оспариваемое

решение указанного должностного лица признал незаконным и нарушающим права заявителя¹.

Схожее решение по тому же основанию принял Рязанский гарнизонный военный суд, признав незаконным приказ начальника 753-го Центра обеспечения медицинской техникой и имуществом Минобороны России (ЦОМТИ) в части привлечения подполковника медицинской службы Л. к дисциплинарной ответственности. Суд установил, что при проведении разбирательства о грубом дисциплинарном проступке начальником 753-го ЦОМТИ была нарушена ст. 81 ДУ ВС РФ. Нарушение заключалось в том, что для проведения разбирательства был назначен офицер — капитан медицинской службы К., воинское звание которого ниже воинского звания подполковника медицинской службы Л., более того, К. относится к младшим офицерам, тогда как Л. по своему воинскому званию относится к старшим офицерам².

В публикациях по военно-правовой проблематике неоднократно указывалось, что нормы ст. 81 ДУ ВС РФ, согласно которым проведение разбирательства по факту дисциплинарного проступка военнослужащего может быть поручено соответствующим командиром (начальником) только другому военнослужащему и запрещающие в связи с этим привлекать к данной работе лиц гражданского персонала, вошли в определенное противоречие с новыми реалиями в комплектовании военных организаций личным составом³. В результате проведенных в 2006—2012 гг. реформ в Вооруженных Силах Российской Федерации значительно возрос удельный вес должностей, комплектуемых государственными гражданскими служащими и

¹ Там же. С. 156—157.

² Там же. С. 157—158.

³ Зайков Д. Е. Дознание и административное расследование: кому проводить? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 11. С. 35—37; Зорин О. Л., Бакович М. Н. Некоторые проблемные вопросы в сфере правового регулирования производства дознания, проведения разбирательства и административного расследования в военных организациях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 10. С. 2—9.

лицами гражданского персонала. Нередки ситуации, когда указанные лица замещают руководящие должности и имеют в прямом подчинении военнослужащих, а также должности, исполнение обязанностей по которым предусматривает правовое обеспечение повседневной жизнедеятельности военных организаций (например, помощники командиров воинских частей по правовой работе). Однако в силу действующего правового регулирования участвовать в проведении разбирательств по дисциплинарным проступкам военнослужащих эти лица не могут. Это касается и проведения административных расследований в целях привлечения военнослужащих к материальной ответственности, поскольку согласно п. 54 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации такого рода расследование могут проводиться либо лично командирами (начальниками), либо назначенными ими офицерами.

В связи с изложенным имеется потребность в принятии мер правотворческого характера, направленных на расширение круга лиц, имеющих право по поручению соответствующих командиров (начальников) проводить разбирательство по фактам дисциплинарных проступков военнослужащих. При этом критерием наделения лиц гражданского персонала полномочиями по проведению разбирательств должны быть, на наш взгляд, во-первых, отсутствие их подчиненности лицам, чьи проступки расследуются, а во-вторых, должностное положение этих лиц гражданского персонала не должно быть ниже должностного положения военнослужащего, в отношении которого проводится разбирательство. При необходимости привлечения лиц гражданского персонала воинских частей к проведению разбирательств по проступкам военнослужащих целесообразно в воинской части ежегодно издавать приказ об определении конкретных лиц гражданского персонала, которые вправе проводить такие разбирательства (по аналогии с тем, как это предусмотрено для назначения

дознателей в воинских частях)¹.

В целях практической реализации данного предложения необходимо дополнить соответствующей нормой ст. 81 ДУ ВС РФ. Важно заметить при этом, что данное нововведение не будет противоречить концепции действующего ДУ ВС РФ: в его преамбуле содержится норма следующего содержания: «Положениями Дисциплинарного устава во взаимоотношениях с военнослужащими руководствуются лица гражданского персонала, замещающие воинские должности».

Учитывая, что в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» военная служба является одним из видов государственной службы, представляется необходимым осуществить сравнительный анализ порядка привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих с аналогичным порядком, действующим в отношении государственных служащих иных видов. Анализ законодательства, регулирующего вопросы государственной службы различных видов, показывает, что в большинстве государственных органов процессуальная деятельность, связанная с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности, именуется служебной проверкой (см. ст. 58, 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 51 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные

¹ В соответствии со ст. 3 Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденной приказом Генпрокуратуры России от 23 октября 2014 г. № 150, дознаватели назначаются, как правило, из расчета: на бригаду — 7—8 дознавателей; на полк (корабль 1 ранга) — 5—6 дознавателей; на отдельный батальон (корабль 2 ранга) — 3—4 дознавателя; на отдельную роту (корабль 3 ранга, дивизион кораблей 4 ранга) — 1—2 дознавателя; на орган военного управления от полка и выше, военное учреждение — 2—5 дознавателей. В случае необходимости командир воинской части, соединения, начальник военного учреждения вправе назначить большее количество дознавателей.

законодательные акты Российской Федерации», ст. 54 Федерального закона от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и др.).

Официального определения понятия «служебная проверка» в законодательстве не имеется. В научной литературе имеются различные трактовки данного правового института государственной службы:

— это административно-процессуальная деятельность уполномоченных на то должностных лиц в установленном законодательством порядке, представляющая собой определенный комплекс мероприятий по сбору, исследованию и оценке информации, необходимой для законного и объективного разрешения дисциплинарного дела, а также проведения профилактических мероприятий по устранению причин, побудивших к совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка¹;

— это деятельность уполномоченных должностных лиц по своевременному, всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка, причинения им материального ущерба²;

— это совокупность осуществляемых уполномоченными на то должностными лицами на основе законодательства, а также ведомственных нормативных правовых актов, локальных актов организационно-правовых действий, состоящих в выявлении виновных в нарушении законности и служебной дисциплины, а также причин и условий, способствующих совершению дисциплинарных правонарушений, в том

числе и коррупционного характера³;

— это комплекс действий должностных лиц, уполномоченных на ее проведение, направленный на полное, всестороннее, объективное исследование обстоятельств, имевших место, с внесением предложений об ответственности виновных либо прекращении проверки за отсутствием признаков нарушения, а также осуществление профилактических мер с устранением причин и условий, им способствующих⁴;

— это административно-процессуальная деятельность, осуществляемая уполномоченными должностными лицами в установленном законодательством порядке, по сбору, исследованию и оценке информации, необходимой для законного и объективного разрешения дисциплинарного дела, а также проведения профилактических мероприятий по устранению причин, способствовавших совершению дисциплинарного проступка⁵.

Если сравнить приведенные определения служебной проверки с рассмотренными нами ранее определениями понятия «разбирательство», то можно увидеть, что эти термины обозначают, по сути, одно и то же явление: деятельность по выявлению причин и условий дисциплинарных правонарушений, совершаемых различными категориями государственных служащих. В этом же ряду стоят и понятия «расследование» и «административное расследование», проанализированные во второй главе настоящего исследования. Это вновь возвращает нас к вопросу о необходимости унификации терминологии в сфере административно-процессуальной деятельности в Вооруженных Силах, поскольку, как справедливо отмечает известный специалист в области теории воинской дисциплины Ю. Н. Туганов, «отсутствие един-

¹ Дзагоева Д. И. Служебная проверка на стадии дисциплинарного производства // Правовые и гуманитарные исследования : сборник научных статей студентов и аспирантов. СПб., 2016. С. 18.

² Никоноров Е. А. Институт служебной проверки в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

³ Овчинников Н. А. Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 52—56.

⁴ Сухинин А. В. Служебная проверка в органах внутренних дел : учеб. пособие. М.: Академия управления МВД России, 1997. С. 19.

⁵ Шурупова Е. А. Указ. соч. С. 9—10.

ства терминологии ведет к нежелательным последствиям, затрудняет взаимопонимание, формирует у некоторых командиров и начальников ложное впечатление о многообразии качественно различных видов расследования проступков и происшествий и, как следствие, в определенной мере сковывает их инициативу по применению данного вида расследования»¹.

Итак, мы имеем сегодня три основных термина, обозначающих эту деятельность: административное расследование, разбирательство, служебная проверка. Проведем сравнительный анализ этимологии этих слов с точки зрения их трактовки в словаре русского языка С. И. Ожегова:

а) расследовать — подвергнуть всестороннему рассмотрению, изучению, произвести следствие²;

б) разбирательство — рассмотрение, разбор, обсуждение; разбирать — критически обсуждать; разобраться — изучив, хорошо понять кого-что-н.³;

в) проверить — удостовериться в правильности чего-н., обследовать с целью надзора, контроля; подвергнуть испытанию для выяснения чего-н.⁴

По нашему мнению, наиболее адекватно суть и содержание юрисдикционной деятельности по выяснению обстоятельств правонарушений и выявлению лиц, их совершивших, отражает термин «расследование», получивший широкое применение в нормативных правовых актах и практически не употребляющийся в иных, кроме юридической, сферах деятельности. Употребление термина «расследование» всегда связано с принятием каких-либо решений, имеющих юридические последствия. Термины «разбирательство» и «проверка» тоже довольно распространены в юридических документах, однако одновременно они широко применяются в иных сферах общественной жизни и не всегда носят

юридическую окраску (например, проверка знаний, проверка тетрадей, разбор итогов учений, разобраться в вещах, в сложном вопросе и т.п.). Кроме того, понятие «проверка» используется в уголовно-процессуальном праве (проверка сообщений о преступлениях) и в теории прокурорского надзора (прокурорская проверка), что также свидетельствует о необходимости использования в административно-процессуальной деятельности иного термина.

В Вооруженных Силах Российской Федерации между командирами (начальниками) и лицами, в отношении которых назначается и проводится расследование (разбирательство, проверка), существуют отношения служебной подчиненности. В связи с этим расследование дисциплинарных проступков, а также иных юридических фактов, требующих юридической квалификации, следовало бы именовать служебным расследованием. Тем самым будет осуществлено отграничение данной деятельности от административного расследования, предусмотренного КоАП РФ и осуществляемого в целях привлечения виновных лиц к административной ответственности.

В качестве дополнительного аргумента обоснованности данного предложения можно привести практику этой деятельности в Вооруженных Силах Республики Беларусь, где термин «служебное расследование» закреплён официально. Здесь действует Инструкция о порядке проведения служебного расследования в Вооруженных Силах Республики Беларусь, утвержденная постановлением Министерства обороны Республики Беларусь от 8 апреля 2004 г. № 12. Согласно п. 3 указанной Инструкции служебное расследование представляет собой деятельность должностных лиц, назначенных для его проведения, по установлению фактических обстоятельств совершения военными служащими, резервистами в период прохождения занятий и учебных сборов в воинских частях или иных организациях Министерства обороны, военнообязанными в период прохождения военных и специальных сборов, гражданским персоналом Вооруженных Сил про-

¹ Туганов Ю. Н. Теоретико-правовые проблемы производства по дисциплинарным проступкам военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации // Современное право. 2007. № 4. С. 67.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1986. С. 576.

³ Там же. С. 555, 566.

⁴ Там же. С. 524.

ступков (правонарушений), происшествий, а также иных событий и фактов, обстоятельства наступления которых необходимо выяснить для принятия по ним законных решений.

Как видно из приведенного определения, служебное расследование в Республике Беларусь носит универсальный характер: оно проводится как в отношении военнослужащих, так и лиц гражданского персонала; целью его проведения является выявление обстоятельств совершения указанными лицами не только дисциплинарных проступков, но и иных событий.

Таким образом, имеются все основания и предпосылки для принятия правотворческих решений по официальному закреплению в военном законодательстве термина «служебное расследование» вместо используемых сегодня понятий «разбирательство», «административное расследование», «проверка», «расследование».

Выводы:

1. В целях обеспечения законности и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации осуществляется дисциплинарное производство, под которым понимается урегулированная нормами военного права деятельность командиров (начальников) по возбуждению и рассмотрению дел о совершенных (или предполагаемых) дисциплинарных проступках военнослужащих, принятию по ним правовых решений в целях установления виновных лиц и привлечения их к дисциплинарной ответственности, выявления причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, предупреждения их совершения в будущем.

2. Для принятия законных и обоснованных решений в рамках дисциплинарного производства законодательством предусмотрена обязательная стадия, именуемая разбирательством, предназначенная для выявления всех обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка. Правовой институт разбирательства имеет ряд пробелов и противоречий, нуждающихся в устранении путем внесения в акты военного законодательства изменений и дополнительных следующего характера:

— о расширении перечня случаев обязательного письменного оформления материалов разбирательства (когда по его результатам к военнослужащему применяются дисциплинарные взыскания, влекущие существенные последствия в виде увольнения с военной службы, ограничения некоторых его прав и интересов и т.п.);

— о предоставлении права проведения разбирательства лицам гражданского персонала.

3. В целях унификации терминологии в сфере административно-процессуальной деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации предлагается вместо ныне употребляемых в данной сфере понятий «административное расследование», «расследование», «проверка», «разбирательство» использовать единый термин «служебное расследование», осуществляемое в целях установления обстоятельств совершения правонарушений военнослужащими, гражданами, призванными на военные сборы, лицами гражданского персонала (кроме преступлений и административных проступков), а также иных событий и действий, которые нуждаются в юридической квалификации в целях принятия на основании собранных доказательств законного и обоснованного правового решения.

Библиография

1. Адушкин, Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР : монография / под ред. засл. деятеля науки РСФСР д-ра юрид. наук проф. В. М. Манохина. — Саратов: Изд. Саратовского ун-та, 1986. — 128 с.
2. Бордин, С. Н. О некоторых вопросах проведения разбирательства в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации / С. Н. Бордин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 5. — С. 24—28.
3. Дзагоева, Д. И. Служебная проверка на стадии дисциплинарного производства / Д. И. Дзагоева // Правовые и гуманитарные исследования : сборник научных статей студентов и аспирантов. — СПб., 2016. — С. 17—22.
4. Зорин, О. Л. Некоторые проблемные вопросы в сфере правового регулирования производства дознания, проведения разбирательства и административного расследования в военных организациях / О. Л. Зорин, М. Н. Бакович // Право в Вооруженных

Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10. — С. 2—9.

5. Калашников, В. В. Принятию командиром (начальником) решения о применении к подчиненному военнослужащему дисциплинарного взыскания предшествует разбирательство / В. В. Калашников // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 8. — С. 19—21.

6. Комментарий к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации / под общ. ред. А. В. Кудашкина и К. В. Фатеева. — М.: За права военнослужащих, 2009. — 336 с.

7. Корякин, В. М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2006. — 208 с.

8. Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2007. — 239 с.

9. Малыгина, Т. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Малыгина Татьяна Анатольевна. — М., 2017. — 30 с.

10. Никоноров, Е. А. Институт служебной проверки в административном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Никоноров Евгений Анатольевич. — М., 2006. — 29 с.

11. Овчинников, Н. А. Служебная проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности сотрудников органов внутренних дел / Н. А. Овчинников // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 52—56.

12. Пономарева, Т. Л. Дисциплинарное производство в таможенных органах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Пономарева Татьяна Леонидовна. — Челябинск, 2011. — 25 с.

13. Рогожкина, Е. А. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Рогожкина Елена Анатольевна. — Н. Новгород, 2017. — 30 с.

14. Савин, И. Г. Увольнение военнослужащего в связи с невыполнением им условий контракта как основание досрочного прекращения военно-служебных отношений (в свете позиций высших судебных органов) / И. Г. Савин // Военное право. — 2016. — № 3. — С. 16—22.

15. Сухинин, А. В. Служебная проверка в органах внутренних дел : учеб. пособие / А. В. Сухинин. — М.: Академия управления МВД России, 1997. — 27 с.

16. Трофимов, Е. Н. Порядок назначения и проведения разбирательства по фактам нарушений воинской дисциплины / Е. Н. Трофимов // Закон и армия. Военно-правовая газета. — 2005. — № 8. — С. 28—31.

17. Туганов, Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 20.02.03 / Туганов Юрий Николаевич. — М.: ВУ, 2009. — 380 с.

18. Туганов, Ю. Н. Теоретико-правовые проблемы производства по дисциплинарным проступкам военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации / Ю. Н. Туганов // Современное право. — 2007. — № 4. — С. 67—71.

19. Харитонов, С. С. Об увольнении военнослужащих в аттестационном порядке в связи с невыполнением ими условий контракта: правоприменение и законность / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 8 (265). — С. 2—12.

20. Харитонов, С. С. Обеспечение законности в деятельности аттестационных комиссий при увольнении военнослужащих по несоблюдению условий контракта / С. С. Харитонов // Вестник военного права. — 2019. — № 2. — С. 50—54.

21. Харитонов, С. С. К вопросу обеспечения законности действий командования при увольнении военнослужащих с военной службы / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 4. — С. 11—14.

22. Чешко, В. Ю. Дисциплинарное производство в отношении военнослужащих в Республике Беларусь: понятие и структура // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 2. — С. 15—21.

23. Чухраева, М. С. Особенности производства по материалам о дисциплинарных проступках военнослужащих в зарубежных странах (на примере США и ФРГ) / М. С. Чухраева // Вестник Читинского государственного университета. — 2011. — № 5. — С. 50—55.

24. Чухраева, М. С. Стадии производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими / М. С. Чухраева // Военное право. — 2010. — № 4.

25. Шурупова, Е. А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шурупова Екатерина Александровна. — Челябинск, 2015. — 24 с.

26. Щербак, С. И. Дисциплинарное производство по проступкам военнослужащих / С. И. Щербак // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 4. — С. 5—12.

27. Юрасова, М. И. Производство по делам об оспаривании решений, действий командира, привлекающего военнослужащего к дисциплинарной ответственности без проведения письменного разбирательства / М. И. Юрасова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 2. — С. 59—61.

Procedural problems of disciplinary proceedings in the Armed Forces of the Russian Federation

© Azovtsev A. A.,
associate Professor of the Department of Military
University

Annotation. The article investigates the theoretical and practical aspects of disciplinary proceedings against military personnel carried out by military authorities and military officials. The definition of this concept is given, the content of the mandatory stage of production — proceedings on disciplinary offenses is disclosed. Gaps and contradictions in the legal regulation of the proceedings were identified, and ways to overcome them were proposed. The proposal to unify the terminology in the field of administrative and procedural activity of commanders (chiefs) by replacing the terms "administrative investigation" and "proceedings" with a single concept of "internal investigation" is substantiated.

Keywords: military discipline; disciplinary responsibility; investigation; administrative investigation; service investigation; service inspection.

Воинский дисциплинарный проступок: историко-правовой анализ

© Глушаченко С. Б.,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного права РГПУ им. А. И. Герцена,

Аннотация. В работе исследованы правовые категории, связанные с поддержанием воинской дисциплины. Проведён историко-правовой анализ сущности правовых понятий «воинская дисциплина», «дисциплинарный проступок». Выявлены проблемы правового регулирования субинститута дисциплинарной ответственности. Сформулированы выводы о необходимости коррекции современного легального определения воинского дисциплинарного проступка в виде детализации объекта правонарушения.

Ключевые слова: воинская дисциплина, дисциплинарный проступок, дисциплинарное законодательство, правовой механизм, военно-служебные отношения.

Без дисциплины любая, даже самая современная армия, оснащённая новейшими средствами вооружения, — это просто вооружённая толпа. В связи с этим поддержание и укрепление воинской дисциплины и уставного порядка являются важнейшим условием боеспособности Вооружённых Сил.

Систематический анализ уровня эффективности правовых механизмов поддержания воинской дисциплины и поиск наиболее целесообразных форм и методов её укрепления являются, в конечном итоге, важнейшим условием своевременного, адекватного реагирования на вызовы и угрозы современного мира.

Воинская дисциплина как важнейший институт права и инструмент государственного воздействия на поведение личности в целях исполнения правовых установлений рассматривается как элемент и необходимое средство защиты воинского правопорядка¹. Принудительные механизмы внедрения и поддержания воинской дисциплины включают в себя дисциплинарные взыскания, меры обеспечения производства по делу о дисциплинарном проступке, меры пресечения нарушений воинской дисциплины, дополнительные меры дисциплинарного воздействия. Механизм

принуждения функционально призван обеспечить защиту воинского правопорядка от правонарушений и создать условия для качественного выполнения задач, возложенных на военную организацию государства. Действенным средством обеспечения воинской дисциплины является институт юридической ответственности.

В зависимости от характера совершённого противоправного деяния военнослужащий может быть привлечён к уголовной, административной, дисциплинарной, материальной или гражданско-правовой ответственности. Военнослужащий подлежит дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка, под которым понимается «противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности»².

Юридическая характеристика состава воинского дисциплинарного проступка позволяет выявить наиболее значимые элементы для последующей квалификации правонарушения:

— субъект — лицо, обладающее статусом военнослужащего;

— субъективная сторона — вина в форме умысла или неосторожности;

¹ Туганов Ю. Н., Аулов В. К. Динамика состояния и правовых методов поддержания воинской дисциплины в советский период // Военно-юридический журнал. 2015. № 5. С. 25.

² П. 1 ст. 28.2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

— объект (родовой) – воинская дисциплина;

— объективная сторона — действие или бездействие, повлекшее наступление неблагоприятных последствий для воинского правопорядка, ответственность за которое не предусмотрена уголовным или административным законодательством Российской Федерации.

На первый взгляд, существующая правовая конструкция способна обеспечить защиту воинского правопорядка от правонарушений и создать условия для качественного выполнения задач, возложенных на военную организацию государства. Однако, при анализе правовых категорий выясняется, что объектом дисциплинарного проступка является воинская дисциплина, то есть «строгое и точное соблюдение порядка и правил, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, общевойсковыми уставами Вооружённых Сил Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и приказами (приказаниями) командиров (начальников)» (ст. 1 ДУ ВС РФ). То есть любое нарушение какого-либо нормативного правового акта Российской Федерации, допущенное военнослужащим, ответственность за которое не предусмотрена уголовным или административным законодательством, может квалифицироваться как дисциплинарный проступок. При таком подходе несвоевременное внесение военнослужащим оплаты за коммунальные услуги или ежемесячного платежа по кредитному договору или же оплаты налога, к примеру, являются нарушениями жилищного, гражданского или же налогового законодательства. Поскольку ответственность за эти правонарушения не предусмотрена уголовным или административным законодательством, то данные противоправные деяния формально являются воинскими дисциплинарными проступками. Более того, совсем не связанные с исполнением обязанностей военной службы правонарушения могут быть выступать в

качестве оснований для увольнения военнослужащего¹.

Кроме того, в силу ст. 2.5 КоАП РФ юридическим фактом возникновения дисциплинарного правоотношения может выступать виновно совершённое противоправное деяние военнослужащего, выраженное в нарушении общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (гл. 20 КоАП РФ). Военное дисциплинарное законодательство, опираясь на исторический опыт, приняло на вооружение общие правила квалификации дисциплинарных правонарушений². То есть современное понятие воинского дисциплинарного проступка охватывает проступки, не только связанные с причинением вреда интересам военной службы, но и с причинением ущерба репутации военной организации государства. Однако правовая конструкция дисциплинарной ответственности дополнительно вобрала в себя значительную группу иных административных правонарушений в областях: охраны здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности (гл. 6 КоАП РФ); промышленности, строительства, энергетики (гл. 9 КоАП РФ); сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10 КоАП РФ); связи и информации (гл. 13 КоАП РФ); предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (гл. 14 КоАП РФ); других сферах, определённых КоАП РФ.

Не вызывает сомнения, что дисциплинированный военнослужащий должен быть примером и на службе, и в быту. Однако применение мер дисциплинарной ответственности к военнослужащему за вышеприведенные и подобные им правонарушения нарушает принцип целесообразности и, по мнению автора, никоим образом не способствует укреплению служеб-

¹ Более подробно см.: Глухов Е. А. Возможность увольнения военнослужащего за несвязанные с исполнением обязанностей военной службы правонарушения // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 7. С. 16—25.

² Дисциплинарный Устав Красной Армии : утв. приказом Народного Комиссара Обороны Союза ССР от 12 окт. 1940 г. № 356. Ст. 13.

но-деятельностной функции дисциплинарной практики.

Как совершенно верно указывается в юридической литературе, любые приказы должны отдаваться только по служебным вопросам и не должны касаться общественных и частных отношений, в которые вступает военнослужащий за пределами исполнения обязанностей военной службы¹. Напомним, что в соответствии со ст. 41 УВС ВС РФ командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания), не имеющие отношения к исполнению обязанностей военной службы или направленные на нарушение законодательства Российской Федерации.

Содержащиеся в военном законодательстве правовые нормы закрепляют требования к духовному состоянию и нравственному облику военнослужащих, к их внутренним личностным качествам и указывают на истинные сущность и назначение воинской дисциплины: выполнять воинский долг; беззаветно служить своему народу; стойко переносить трудности военной службы; мужественно, умело, не щадя своей крови и самой жизни защищать Российскую Федерацию; проявлять патриотизм; быть честным, храбрым; дорожить войсковым товариществом; не допускать в отношении себя и других военнослужащих грубости и издевательств; соблюдать правила воинской вежливости, поведения и выполнения воинского приветствия; дорожить честью и боевой славой Вооруженных Сил, своей воинской части и честью своего воинского звания; с достоинством нести высокое звание защитника Российской Федерации; способствовать укреплению братства между нациями и народностями (ст. 16—19 УВС ВС РФ). Именно эти нормы являются основополагающими в понимании сути воинской дисциплины, её назначения.

Закрепленное в современном ДУ ВС РФ понятие «дисциплина» не является но-

веллой законодательства. Ещё в памятнике древнерусской литературы «Слово о полку Игореве» сущность дисциплины нашла своё выражение в обращении князя к дружине «Братья и дружина! Лучше быть нам порубленными, чем дань в полон». В «Повести временных лет» излагались требования Владимира Мономаха к воеводам быть примером своим подчиненным в сражениях, а к дружинникам — беспрекословно выполнять приказы².

Традиции русского воинства нашли свое нормативное закрепление и в более поздних источниках. Согласно Дисциплинарному уставу 1913 г. воинская дисциплина состояла в строгом и точном соблюдении правил, «приписанных» военными законами. Она обязывала «точно и беспрекословно исполнять приказания начальства, строго соблюдать чинопочитание, сохранять вверенный команде порядок, добросовестно исполнять обязанности службы и не оставлять проступков и упущений без взысканий»³.

Дисциплинарный устав Красной Армии 1940 г. предписывал: «Приказ командира и начальника — закон для подчиненного. Он должен быть выполнен безоговорочно, точно и в срок». Важным условием обеспечения жизнедеятельности Красной Армии являлось нормативное закрепление понятия и сущности воинской дисциплины, дисциплинарного проступка. Воинская дисциплина — «знание и строгое соблюдение установленного в Красной Армии порядка, основанного на законах Советского Правительства и на воинских уставах, регламентирующих жизнь, быт и боевую деятельность войск». Дисциплинарными проступками признавались «совершенные военнослужащим проступки по службе или за нарушение им обществен-

² Лысенков С. Г., Олейник С. А. Из истории правового регулирования воинской дисциплины. [Электронный ресурс]. URL: http://www.juristlib.ru/book_9907.html.

³ Цит. по: Фатеев К. В., Харитонов С. С. О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 1. С. 10.

¹ Глухов Е. А., Корякин В. М. О вмешательстве командования в частную жизнь подчиненных (на примере предупреждения дорожно-транспортных правонарушений с участием военнослужащих) // Военное право. 2017. № 3. С. 38—48.

ного порядка, если эти проступки не [влекли] за собой привлечения виновного к судебной ответственности»¹. Дисциплинарным уставом Красной Армии было закреплено требование к воинской дисциплине: «... советская дисциплина Красной Армии должна быть выше, крепче и отличаться более суровыми и жесткими требованиями, чем основанная на классовом подчинении дисциплина в других армиях»².

Вызывает интерес эффективность правового механизма поддержания воинской дисциплины в других армиях, а в частности — в войсках Вермахта. В литературе мы неоднократно встречаемся с утверждением о том, что «дисциплина в Вермахте была железная». Как отзывался один из советских маршалов: «У немцев солдат даже в плену не закурит без разрешения ефрейтора»³.

Дисциплинарным законодательством Вермахта понятие дисциплинарного проступка было определено исходя из правового статуса субъектов дисциплинарных правоотношений. Для категории солдат под дисциплинарным проступком понималось «преднамеренное или неосторожное действие или упущение, повлекшее нарушение воинской дисциплины и порядка (*нем. militärische Zucht und Ordnung*), которое не являлось уголовно-наказуемым или являлось таковым, но правонарушитель за его совершение не был наказан в судебном порядке (§ 2 WDSStO). Нарушение обязанностей солдата⁴ влекло наступление юридической ответственности. Военный чиновник подлежал дисциплинарной ответственности за нарушение воинской дисциплины и порядка, причинившее

особый ущерб военным интересам или повлекшее ущемление репутации своих начальников, а также за непристойное поведение при ношении военной формы одежды. К категории дисциплинарных правонарушений членов запаса были отнесены нарушения воинской дисциплины и порядка, выраженные в непослушании начальнику в служебных делах, в нарушении правил воинского учёта, в совершении правонарушения при ношении военной формы и иные, предусмотренные § 4 WDSStO правонарушения»⁵.

Историко-правовой анализ содержания понятия воинского дисциплинарного проступка позволяет выделить несколько характерных признаков квалификации:

— во-первых, дисциплинарный проступок представлял собой противоправное деяние совершённое или допущенное субъектом военно-дисциплинарных правоотношений;

— во-вторых, по объекту противоправного воздействия и наступившим последствиям, деяние причиняло «особый ущерб военным интересам» или репутации военной организации государства. При этом, непосредственный объект определялся исходя из особенностей правового статуса субъекта дисциплинарного правоотношения;

— в-третьих, признак наказуемости состоял в том, что за совершение такого деяния законодательно не предусматривалась возможность «привлечения виновного к судебной ответственности».

Чёткость и оформленность военно-служебных отношений выступали важнейшими условиями обеспечения твердого воинского порядка, слаженности функционирования «военного организма». Опыт правового регулирования военно-служебных отношений в условиях военного времени представляет повышенный интерес, поскольку в период социальных потрясений законодательством были разрабо-

¹ Дисциплинарный Устав Красной Армии: утв. приказом Народного Комиссара Обороны Союза ССР от 12 окт. 1940 г. № 356. Ст. 13.

² Там же. Ст. 2.

³ Веремеев Ю. Дисциплинарные взыскания в Вермахте по состоянию на 1943 г. // Анатомия армии. [Сайт]. URL: <http://army.armor.kiev.ua/hist/disciplinwermaxt.php>.

⁴ Die Pflichten des deutschen Soldaten. vom 25. Mai 1934. // Dietz Wehrmachtdisziplinarstrafordnung (WDSStO) vom 6. Juni 1942. mit ergänzenden Kriegsvorschriften und zahlreichen Anlagen / Friedrich A. Wordel Verlag / Leipzig. 1943. S. 54–55.

⁵ Wehrmachtdisziplinarstrafordnung (WDSStO) vom 6. Juni 1942. § 1 // Dietz Wehrmachtdisziplinarstrafordnung (WDSStO) vom 6. Juni 1942. mit ergänzenden Kriegsvorschriften und zahlreichen Anlagen / Friedrich A. Wordel Verlag / Leipzig. 1943.

таны наиболее оптимальные конструкции обеспечения максимального уровня боеспособности армии.

Детальный анализ современного понятия воинского дисциплинарного проступка позволяет сделать вывод об отсутствии чётких законодательных границ, как это было в Красной Армии и в войсках Вермахта. Если ранее объект дисциплинарного правонарушения включал только правила поведения, связанные и исполнением обязанностей военной службы или не связанные, но и охранявшие репутацию военной организации государства, то в ныне действующем дисциплинарном законодательстве объектом противоправного посягательства выступает достаточно пространственное и объемное понятие как воинская дисциплина (т.е. весь массив законодательства в широком смысле слова плюс приказы начальников).

Возвращаясь к легальному определению воинской дисциплины, следует отметить, что оно отвечает потребностям общественного развития гражданского общества. Вместе с тем, по мнению автора, в коррекции нуждается определение дисциплинарного проступка. Размытые границы этой правовой категории в настоящее время создают предпосылки для многовариантных подходов в правоприменительной

практике и влекут, зачастую, злоупотребления властью. В связи с этим, представляется целесообразным уточнение современного легального определения воинского дисциплинарного проступка в виде детализации объекта правонарушения. Объект правонарушения должен быть ограничен лишь интересами эффективности функционирования военной организации государства.

Библиография

1. Глухов, Е. А. Возможность увольнения военнослужащего за несвязанные с исполнением обязанностей военной службы правонарушения / Е. А. Глухов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 7. — С. 16—25.
2. Глухов, Е. А. О вмешательстве командования в частную жизнь подчиненных (на примере предупреждения дорожно-транспортных правонарушений с участием военнослужащих) / Е. А. Глухов, В. М. Корякин // *Военное право*. — 2017. — № 3. — С. 38—48.
3. Туганов, Ю. Н. Динамика состояния и правовых методов поддержания воинской дисциплины в советский период / Ю. Н. Туганов, В. К. Аулов // *Военно-юридический журнал*. — 2015. — № 5. — С. 24—29.
4. Фатеев, К. В. О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 1 (175). — С. 10—18.

Military disciplinary offense: historical and legal analysis

© Glushachenko S. B.,

Head of the Department of State Law of Russian State Pedagogical University named after A.I. Herzen, Doctor of Law, Professor.

Annotation. The paper examines the legal categories associated with the maintenance of military discipline. The historical and legal analysis of concepts and essence of legal concepts "military discipline", "disciplinary offense" is carried out. The problems of legal regulation of the substitut of disciplinary responsibility are revealed. Conclusions are formulated about the need to correct the modern legal definition of military disciplinary offense in the form of detailing the object of the offense.

Key words: Military discipline, disciplinary misconduct, disciplinary legislation, legal mechanism, military-service relations.

Материальная ответственность военнослужащих: ее цели и функции

© Кириченко Н. С.,

адъюнкт 25 кафедры Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрены цели и функции, выполняемые правовым институтом материальной ответственности военнослужащих. Выделены и обоснованы регулятивная, охранительная, штрафная, восстановительная, воспитательная и иные функции материальной ответственности.

Ключевые слова: материальная ответственность военнослужащих, материальный ущерб, цель материальной ответственности, функция материальной ответственности.

Изучая правовой институт материальной ответственности военнослужащих, которому посвящено большое число работ российских ученых в области военного права¹, считаем необходимым рассмотреть такие вопросы, как его цели и функции.

Порядок и основания привлечения военнослужащих, а также граждан, проходящих военные сборы, к материальной ответственности регламентируются Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Как отмечают Ю. И. Мигачев и С. В. Тихомиров, материальная ответственность военнослужащих обусловлена тем ущербом, который возникает из-за несоблюдения предусмотренных воинскими уставами, наставлениями, положениями, руководствами, приказами и другими правовыми актами конкретных правил использования военного имущества, денеж-

ных средств, обращения с оружием, боевой техникой, другим военным имуществом. Мера воздействия при привлечении к материальной ответственности выражается в денежной сумме, которая взыскивается с виновного в пользу государства. Привлечение к материальной ответственности не освобождает от привлечения к другим видам ответственности, если в действиях виновных, которыми они причинили материальный ущерб государству, одновременно содержатся признаки составов других правонарушений (дисциплинарных или уголовных)².

Цель — это конечный результат, на который направлен определенный процесс, действие. Институт материальной ответственности так же имеет определенные цели, на которые он направлен.

Существуют различные подходы к определению целей материальной ответственности военнослужащих.

Так, например, по мнению П. А. Кота, материальная ответственность военнослужащих имеет следующие цели³:

— исполнение требований военного законодательства по обеспечению сохранности и сбережения военного имущества посредством применения мер государственного принуждения;

¹ См., напр.: Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих». М.: За права военнослужащих, 2000; Лиховидов К. С. Материальная ответственность военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 1997; Тараненко В. В., Харитонов С. С. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 194—197; Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военно-юридический журнал. 2018. № 7. С. 6—8; Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация): учебн. М. 2008.

² Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Военное право : учебник. М.: Юрлитинформ. 2005. С. 391.

³ Кот П. А. Понятие, сущность и функции материальной ответственности военнослужащих // Вестник Юридического института МИИТ. 2014. № 1 (5). С. 54.

— восстановление материального ущерба, причинённого государству в лице воинской части (иной военной организации);

— применение в отношении виновного военнослужащего мер ответственности;

— исправление виновного военнослужащего и воспитание в нём бережного отношения к военному имуществу, а также воспитание такого отношения к имуществу у других военнослужащих, на примере применения мер воздействия по отношению к виновному военнослужащему;

— предупреждение повторения фактов причинения материального ущерба государству в лице воинской части.

Однако еще раньше данный вопрос был рассмотрен К. С. Лиховидовым. По его мнению, материальная ответственность военнослужащих преследует цель возмещения ущерба, причиненного государству¹, и с данным мнением сложно не согласиться.

Таким образом, по нашему мнению, главной целью материальной ответственности военнослужащих является возмещение ущерба, причиненного военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, государству в лице органа (организации), в котором они проходят военную службу.

Вместе с тем, данный институт имеет и определенные функции, то есть осуществление им определенных действий.

По мнению Н. И. Чудык-Белоусовой, под функциями материальной ответственности военнослужащих необходимо понимать основные способы воздействия правовых норм на общественные отношения в воинских формированиях с целью сохранения государственного имущества, переданного воинским частям для реализации ими возложенных на них функций. Указанный автор выделяет следующие функции материальной ответственности:

— возместительная (возмещению подлежит прямой действительный ущерб, причиненный военному имуществу, кото-

рый закреплен за воинской частью или передан ей в пользование);

— воспитательная (направлена на воспитание у военнослужащих бережного отношения к военному имуществу);

— гуманистическая (состоит в четком определении порядка привлечения военнослужащих к материальной ответственности и нормативном закреплении принципа гарантированного сохранения денежного довольствия)².

Д. В. Лопатин полагает, что материальная ответственность военнослужащих выполняет целый ряд функций в механизме реализации военно-служебных отношений. С одной стороны, материальная ответственность является составной частью административно-правового статуса военнослужащего, а с другой — выступает гарантией обеспечения имущественной безопасности Вооруженных Сил³.

Материальная ответственность военнослужащих является таким видом юридической ответственности, который выполняет целый ряд функций, свойственных только данному виду юридической ответственности. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения военнослужащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб. Условиями материальной ответственности военнослужащих являются: наличие реального ущерба, виновность военнослужащего, противоправность его деяния, причинение ущерба при исполнении обязанностей военной службы, а также обнаружение ущерба в течение трех лет со дня его совершения⁴.

² Чудык-Белоусова Н. И. Организационно-правовые проблемы материальной ответственности военнослужащих: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Ирпень, 2004. С. 9.

³ Лопатин Д. В. Институт административного расследования дел о материальной ответственности военнослужащих: понятие и цели // Право и политика. 2007. № 1. С. 15.

⁴ Шарькина О. В. Юридическая ответственность военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2002. С. 17.

¹ Лиховидов К. С. Указ. соч. С. 194.

С учетом представленных мнений, по нашему мнению, можно выделить следующие функции материальной ответственности военнослужащих:

1. регулятивная — направлена на создание условий нормативно-правового характера для урегулирования общественных отношений, связанных с непосредственной процедурой возмещения военнослужащими материального ущерба;

2. охранительная — направлена на защиту имущества государства в лице конкретного органа (организации), в котором предусмотрена военная служба;

3. восстановительная — направлена на возмещение материального ущерба, причинённого государству в лице конкретной воинской части (иного военного учреждения);

4. штрафная — направлена на наступление негативных для виновного военнослужащего последствий за совершенное им противоправное деяние;

5. воспитательная — направлена на формирование у военнослужащих бережного отношения к имуществу;

6. предупредительная — направлена на недопущение совершения военнослужащим фактов причинения материального ущерба, а также на формирование осознания того факта, что за совершение подобных противоправных деяний неизбежно последует наказание, согласно действующему законодательству.

Организация обороны страны с учетом необходимости комбинированного противодействия военным и невоенным угрозам в мирное и военное время включает оптимизацию организационных форм и методов руководства в масштабе государств, что предопределяет необходимость своевременного совершенствования законодательства. Определение целей и функций материальной ответственности военнослужащих имеет важное значение, так как данные элементы, в том числе, определяют

общее назначение данного правового института. Их точное определение позволит придерживаться верного пути при разработке различных изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие вопрос привлечения военнослужащих к материальной ответственности.

Библиография

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

2. Корякин, В. М. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих» / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2000.

3. Кот, П. А. Понятие, сущность и функции материальной ответственности военнослужащих / Кот П. А. // Вестник Юридического института МИИТ. — 2014. — № 1 (5).

4. Лиховидов, К. С. Материальная ответственность военнослужащих : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Лиховидов Константин Станиславович. — М.: ВУ, 1997.

5. Лопатин, Д. В. Институт административного расследования дел о материальной ответственности военнослужащих : понятие и цели / Д. В. Лопатин // Право и политика. — 2007. — № 1.

6. Мигачев, Ю. И. Военное право : учебник / Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. — М.: Юрлитинформ, 2005.

7. Тараненко, В. В. Материальная ответственность военнослужащих : вопросы практики и законности / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 2 (54).

8. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 7. — С. 6—8.

9. Чудык-Белоусова, Н. И. Организационно-правовые проблемы материальной ответственности военнослужащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. И. Чудык-Белоусова. — Ирпень, 2004.

10. Шарыкина, О. В. Юридическая ответственность военнослужащих в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шарыкина Ольга Вячеславовна. — М., 2002.

Material responsibility of military personnel: its goals and functions

© Kirichenko N. S.,

associate 25 of the Department of Military University of Russian Federation

Annotation. The article considers the purposes and functions performed by the legal Institute of material responsibility of military personnel. Regulatory, protective, punitive, restorative, educational and other functions of material responsibility are identified and justified.

Keywords: material liability of servicemen, material damage, purpose of material liability, function of material liability.

Характеристика основных правовых позиций в отношении государственных служащих (военнослужащих), содержащихся в постановлениях Европейского Суда по правам человека

© Лиховидов К. С.,

полковник юстиции, доктор юридических наук, доцент

Аннотация. В статье рассматриваются основные правовые позиции Европейского Суда по правам человека в отношении государственных служащих (военнослужащих) и проблемные вопросы их учета в российском законодательстве и правоприменительной практике

Ключевые слова: Европейский Суд по правам человека, военная служба, военнослужащий, функциональный критерий приемлемости (принятия) жалоб.

В 2019 г. состоялось 70-летие Совета Европы — международной региональной организации, объединяющей страны Европы, перед которой стоят цели по защите прав человека, сотрудничества по основным вопросам права, культуры, образования, охраны окружающей среды, здравоохранения и в целом достижения единства во имя защиты общего социального достояния.

Российская Федерация в феврале 1996 г. вступила в состав Совета Европы и 30 марта 1998 г. Федеральным законом № 54-ФЗ¹ ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее по тексту — «Конвенция»).

С момента передачи 5 мая 1998 г. ратификационных грамот Генеральному секретарю Совета Европы Конвенция и соответствующие Протоколы к ней стали обязательными для Российской Федерации. С этого времени взаимосвязь национальных и международных судебных процедур для России приобрела практическое значение, поскольку предусматривает возможность разрешения споров не только в национальном, но и в Европейском Суде по правам человека (далее — ЕСПЧ, Суд, Европейский Суд). Федеральным законом от 4 февраля 2010 г. № 5-ФЗ ратифицирован также Протокол № 14 от 13 мая 2004 г. о

внесении изменений в контрольный механизм Конвенции².

Исследования, посвященные вопросам совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики с учетом прецедентов ЕСПЧ, имеющих важнейшее значение для защиты прав и свобод человека и гражданина и подлежащих фактическому исполнению Российской Федерацией, применению в ее правовом пространстве, остаются актуальными и востребованными³. Особенно это касается защиты прав и законных интересов военнослужащих⁴.

Формирование Судом правовых позиций⁵ относительно жалоб

¹ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».

² Федеральный закон от 4 февраля 2010 г. № 5-ФЗ «О ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года».

³ О проблемах исполнения некоторых постановлений ЕСПЧ см. подробнее: Лаптев П. А., Лиховидов К. С. Ящик Пандоры (возможна ли конструктивная критика постановлений Большой палаты Европейского Суда по правам человека?) // Российское правосудие. 2007. № 10 (18). С. 82—92.

⁴ См. подробнее: Харитонов С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12 (257). С. 23—26.

⁵ Правовые позиции следует отличать от прецедентов ЕСПЧ, так как последние выступают в качестве конкретных постановлений ЕСПЧ, вынесенных по существу спора, а правовые позиции являются лишь правовым инструментарием, дополнительным юридическим

государственных служащих, в том числе военнослужащих по делам, возникающим, как правило, из публичных правоотношений, началось с «пилотного»¹ постановления от 8 декабря 1999 г. по делу «Пеллегрен против Франции»².

В этом постановлении указано, что единственной категорией споров, которые могут быть исключены из сферы применения п. 1 ст. 6 Конвенции (споры о гражданских правах и обязанностях), являются споры, инициированные государственными служащими, чьи обязанности олицетворяют особую деятельность по оказанию публичных услуг до той степени, пока последние действуют в качестве депозитария публичной власти, ответственного за защиту общих интересов правительства и

средством, которое используется Судом для принятия решения по делу. См. подробнее: Туманов В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. М., 2001. С. 106—107; Лиховидов К. С. Постановления Европейского Суда по правам человека в правовой системе Российской Федерации // Суд и правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. В. В. Ершова. — 3-е изд. В 2-х томах. Том 1. М., 2016. С. 195—200.

¹ Предметом процедуры пилотного постановления является облегчение оперативного и наиболее эффективного разрешения дисфункции в национальном праве и правоприменении государства-участника, влияющей на защиту установленных Конвенцией прав и свобод. Для того, чтобы облегчить эффективную реализацию своих постановлений, Судом в соответствии со ст. 61 Регламента ЕСПЧ была принята процедура пилотного постановления, позволяющая ему ясно определить существование структурных проблем, лежащих в основе этих нарушений, и указать специфические меры или действия, которые должны быть предприняты государством-ответчиком для их исправления. Этот судебный подход относится к соответствующим функциям Комитета Министров Совета Европы, который оценивает реализацию индивидуальных и общих мер в соответствии с п. 2 ст. 46 Конвенции. 4 сентября 2002 г. вступило в силу вынесенное Европейским Судом первое «пилотное» постановление по жалобе №59498/00 «Бурдов против России», в котором Суд признал заявителя жертвой нарушения пункта 1 статьи 6 Конвенции и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции в связи с длительным неисполнением судебных решений, вынесенных в пользу заявителя.

² <http://www.echr.coe.int>.

иных органов государственной власти и управления. Ярким примером такого рода деятельности, по мнению Суда, являются вооруженные силы и полиция. При рассмотрении дел по жалобам этой категории граждан Суд должен в каждом конкретном случае установить, предусматривает ли должность заявителя в свете характера его служебных обязанностей прямое или косвенное участие в осуществлении полномочий, установленных публичным правом, а также обязанностей, направленных на защиту общих интересов правительства или иных органов власти и управления.

Названным постановлением был разработан критерий приемлемости жалоб по спорам с участием государственных служащих, которые были основаны на правовой природе совокупности обязанностей и ответственности работника. Он получил название «функционального критерия». Суть его содержалась в том, что положения п. 1 ст. 6 Конвенции («Право на справедливое судебное разбирательство») не распространяются на спор, если он затрагивает интересы государственного служащего, которые типичны для специфической деятельности в сфере государственной службы.

Данная правовая позиция была применена Судом при рассмотрении дела «Канаев против Российской Федерации»³. В принятом по делу постановлении ЕСПЧ указал, что заявитель является действующим офицером российского флота, капитаном третьего ранга и, таким образом, «облечен частью суверенной государственной власти» в значении, которое может быть применено в свете Постановления по делу «Пеллегрен против Франции». Суд констатировал, что п. 1 ст. 6 Конвенции неприменим к спору между заявителем и его командованием.

Таким образом, Европейский Суд пришел к выводу о том, что вследствие достаточно высокого должностного положения заявителя он является

³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 27 июля 2006 г. по делу «Канаев против Российской Федерации».

носителем части суверенной власти государства, что не позволяет рассматривать его спор с властями в качестве гражданского спора.

Однако в последующем Судом при рассмотрении дел указанной категории было применено так называемое «эволюционное» толкование вынесенных им ранее постановлений.

Так, значительные изменения в сложившуюся практику принятия к производству жалоб государственных служащих внесло постановление Европейского Суда от 7 июня 2007 г. по делу «Довгучиц против Российской Федерации»¹.

В данном постановлении Европейским Судом также был применен функциональный критерий принятия жалоб государственных служащих к производству, основанный на природе их обязанностей и ответственности.

Вместе с тем Суд отметил, что государством-ответчиком не оспаривалось право заявителя на получение задолженности по денежному содержанию за период прохождения им военной службы в Таджикистане в 1996 г.

ЕСПЧ указал также на тот факт, что национальными судами требования заявителя были удовлетворены. Окончательным решением от 22 февраля 2002 г. Рязанский гарнизонный военный суд признал иск заявителя и присудил выплатить ему требуемую задолженность по денежному содержанию.

Таким образом, спор, в котором принимал участие заявитель, касался признанного законодательством Российской Федерации права на денежное довольствие.

В ходе процесса стороны обсуждали, было ли право «гражданским» по природе. Власти России, опираясь на постановление по делу «Пеллегрен против Франции», утверждали, что ст. 6 Конвенции в данном деле неприменима, поскольку споры с участием государственных служащих, в том числе офицеров, связанные с

условиями прохождения военной службы, были исключены из-под ее юрисдикции.

Однако Суд удовлетворил жалобу Довгучица на длительное неисполнение решения Рязанского гарнизонного военного суда о невыплате командировочных средств в валюте за период нахождения в командировке на территории Республики Таджикистан, а также на нарушение вышестоящими судами принципа правовой определенности в связи с изменением в порядке надзора вступившего в законную силу и предъявленного к исполнению указанного выше решения суда первой инстанции.

При этом функциональный критерий принятия жалоб государственных служащих (военнослужащих) к производству Европейского Суда был признан не до конца верным, что привело к необходимости принятия Судом еще одного основополагающего решения, уточняющего сложившуюся практику для анализируемой категории дел — постановление от 19 апреля 2007 г. по делу «Эскелинен и другие против Финляндии». Заявителями по названному делу являлись сотрудники полиции, которые оспаривали действия Министерства финансов Финляндии, связанные с невыплатой им положенной надбавки к денежному довольствию². По существу спора Суд, сославшись на указанное постановление по делу «Пеллегрен против Франции», постановил, что из сферы действия п. 1 ст. 6 Конвенции исключаются только споры с участием государственных служащих, обязанности которых олицетворяют определенную деятельность публичной службы, поскольку последняя является носителем публичной власти, ответственной за защиту общих интересов государства, или других публичных властей.

При рассмотрении этого дела Европейский Суд принял новый подход к изложенной проблеме, в соответствии с которым «государство-ответчик может

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июня 2007 г. по делу «Довгучиц против Российской Федерации».

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 апреля 2007 г. по делу «Вилхо Эскелинен и другие против Финляндии».

ссылаться на наличие у заявителя статуса государственного служащего в целях исключения применения ст. 6 Конвенции при достижении двух условий: во-первых, государство в своем законодательстве должно прямо исключить доступ к правосудию лиц, занимающих определенные должности; во-вторых, такое исключение должно быть оправдано объективными основаниями государственного интереса. Сам по себе факт принадлежности заявителя к сектору или ведомству, участвующему в осуществлении властных полномочий на основании публичного закона, не имеет решающего значения. Для того, чтобы исключение было оправданным, государству недостаточно установить, что указанный государственный служащий участвует в осуществлении публичных полномочий или что существует «особая связь доверия и лояльности» между государственным служащим и государством как работодателем. Государство также должно доказать, что предмет спора относился к осуществлению государственной власти или затрагивал указанную особую связь.

15 января 2009 г. Европейский Суд вынес еще одно «пилотное» постановление в отношении России по жалобе «Бурдов против Российской Федерации» (№ 2)¹.

В указанном постановлении Суд установил, что имело место нарушение ст. 6 и 13 Конвенции и ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции в результате длительного неисполнения российскими властями решений национальных судов, обязывающих власти произвести денежные выплаты заявителю, и отсутствия внутригосударственных эффективных средств правовой защиты от указанных нарушений. Кроме того, суд выразил серьезную озабоченность по поводу того, что нарушения, констатированные в данном постановлении, имели место несколько лет спустя после вынесения Европейским

Судом первого постановления в пользу того же самого заявителя. ЕСПЧ отметил, что проблема длительного неисполнения судебных решений затрагивает и права военнослужащих.

Суд предложил властям Российской Федерации в течение 6 месяцев с момента вступления в силу указанного постановления создать эффективное внутригосударственное средство правовой защиты или комплекс таких средств, которые обеспечат быстрое и адекватное восстановление нарушенных прав, включая возмещение ущерба, в случае неисполнения или длительного неисполнения национальных судебных решений.

В связи с выявленной ЕСПЧ системной проблемой длительного неисполнения решений российских судов по гражданским делам Пленумом Верховного Суда Российской Федерации 26 сентября 2008 г. было принято Постановление № 16 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Конституционного закона «О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов». Эти постановления, как известно, реализованы: приняты соответствующие Федеральные законы².

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)».

² Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»; Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на

Вместе с тем, согласно «пилотному» постановлению ЕСПЧ от 1 июля 2014 г. по делу «Герасимов и другие против России» (всего 11 заявителей) системная проблема неисполнения судебных решений, принятых по искам об обеспечении жильем военнослужащих и членов их семей, решена не была¹.

В многочисленных постановлениях Европейского Суда отмечается разрыв, с одной стороны, между социальным обязательством государства предоставлять жилье указанным категориям лиц и, с другой стороны, неспособностью органов власти государства-ответчика соблюдать эти обязанности со ссылкой в большинстве случаев на недостаточность доступных ресурсов².

При этом Суд констатировал ограничение сферы применения Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» только денежными обязательствами. Обязанность государства предоставить военнослужащим жилье в натуре этим законом не предусмотрена³.

Следует отметить, что Конвенция последовательно толкуется Судом как не позволяющая государственному органу ссылаться на недостаточность средств в качестве оправдания для невыплаты задолженности, присужденной судебным решением, в разумный срок. Однако рассмотренные ЕСПЧ дела явно свидетельствовали о систематических задержках исполнения государством своих социальных обязательств, закрепленных

судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 1 июля 2014 г. по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации».

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 17 апреля 2012 г. по делу «Илюшкин и другие против Российской Федерации»; Постановление Европейского Суда по правам человека от 17 апреля 2012 г. по делу «Калинкин и другие против Российской Федерации».

³ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 1 июля 2014 г. по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации».

законом и подтвержденных судами страны⁴.

Аналогичная проблема длительного неисполнения судебных решений о предоставлении военнослужащим жилых помещений констатирована ЕСПЧ при принятии постановлений по жалобам «Сафронов и другие против России» и «Ананкин и другие против России».

Согласно постановлению ЕСПЧ от 18 октября 2018 г. по делу «Сафронов и другие против России» заявители (три человека) жаловались на неисполнение судебных решений, вынесенных в их пользу, или на задержку в их исполнении, а также на отсутствие эффективных средств правовой защиты в связи с этими обстоятельствами. Европейский Суд единогласно постановил, что в данном деле власти Российской Федерации нарушили требования п. 1 ст. 6 Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство), ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции (защита собственности), и обязал государство-ответчика выплатить первому заявителю 6 000 евро в качестве компенсации морального вреда. Поскольку другие заявители не представили требований о выплате компенсации, Европейский Суд им каких-либо сумм по данному основанию не присудил.

В соответствии с постановлением ЕСПЧ от 22 января 2019 г. по делу «Ананкин и другие против России» заявители (50 человек), являвшиеся бывшими военнослужащими, которые получили окончательные судебные решения, обязывающие воинские части обеспечить их жильем до увольнения с военной службы, жаловались на длительное неисполнение указанных судебных решений. Европейский Суд единогласно постановил, что в данном деле власти Российской Федерации нарушили требования п. 1 ст. 6 Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство) и ст. 1 Протокола № 1 к

⁴ См. подробнее: Фидельман А. В., Юркина Е. Е. Роль пилотных постановлений Европейского Суда по правам человека в разрешении комплексной проблемы по неисполнению судебных решений: опыт России // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2019. № 5. С. 12—45.

Конвенции (право на защиту собственности) в отношении тех заявителей, по делам которых властями Российской Федерации не были представлены односторонние декларации. Европейский Суд обязал власти государства-ответчика выплатить четверым заявителям, по жалобам которых не были представлены односторонние декларации, по 6 000 евро каждому в качестве компенсации морального вреда. Остальные заявители должны получить компенсацию в размере, указанном в односторонних декларациях по их делам (от 1 980 до 6 500 евро).

Основной причиной длительного неисполнения судебных решений до 2013 г. являлось недостаточное финансирование и, соответственно, непоступление квартир для распределения военнослужащим из довольствующих органов. Закупка квартир за счет денежных средств федерального бюджета не производилась в связи с превышением фактической стоимости одного квадратного метра жилья над среднерыночной стоимостью, установленной Минрегионом России для применения федеральными органами исполнительной власти при приобретении жилых помещений. Жилье от собственного строительства и инвестиционной деятельности для распределения также не поступало.

В этой связи приняты дополнительные меры по совершенствованию действующего законодательства.

Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 405-ФЗ¹ с 1 января 2014 г. введена новая форма жилищного обеспечения военнослужащих — субсидия для приобретения (строительства) жилого помещения, в соответствии с которой появилась реальная возможность обеспечивать военнослужащих жильем в сжатые сроки в любом избираемом ими месте жительства вне зависимости от наличия готового жилищного фонда для постоянного проживания.

В целях реализации указанного закона приняты постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 76 «Об утверждении Правил

расчета субсидии для приобретения или строительства жилого помещения (жилых помещений), предоставляемой военнослужащим-гражданам Российской Федерации и иным лицам в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих», а также приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 510 «Об утверждении порядка предоставления субсидии для приобретения или строительства жилого помещения военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, и гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы», определяющий порядок предоставления жилищной субсидии.

В результате в настоящее время в Минобороны России количество неисполненных судебных решений об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, сократилось за период с 1 января 2013 г. по настоящее время с 1 190 (в том числе в г. Москве — 483) до 73 (в том числе по г. Москве — 31)².

Анализ рассматриваемых Европейским Судом дел в отношении военнослужащих свидетельствует о том, что Судом признаются неприемлемыми жалобы, связанные с:

- наложением на военнослужащего дисциплинарного взыскания;
- переводом военнослужащего к новому месту службы;
- отказом во внесении изменений в личное дело военнослужащего, выдаче соответствующего удостоверяющего документа и т.п.;
- назначением военнослужащего на нижестоящую воинскую должность;
- иные жалобы, обусловленные исключительным административно-властным (военно-административным) характером правоотношений.

В то же время споры, возникающие из требований военнослужащих, связанных с нарушениями их права на получение

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

² Наряды с материалами надзорных производств Главной военной прокуратуры за 2018—2019 гг.

денежного довольствия и иных выплат, а также вопросы обеспечения жильем, пенсионное обеспечение, обеспечение различными льготами согласно практике ЕСПЧ подпадают под действие ст. 6 Конвенции и тем самым относятся к спорам о гражданских правах.

Проблемным вопросом при рассмотрении дел указанной категории в настоящее время является соотношение позиций ЕСПЧ и Конституционного Суда Российской Федерации в ситуациях, когда положения Конвенции, интерпретированные Европейским Судом в рамках конкретного дела, затрагивают принципы и нормы Конституции Российской Федерации.

Речь идет не о противоречии между Конвенцией и Конституцией России, а о коллизии толкования конвенционного положения, данного Европейским Судом в постановлении по конкретному делу, и положений Конституции в их истолковании Конституционным Судом (или другими высшими судами, наделенными аналогичными полномочиями)¹.

Во многих зарубежных странах, оценивая нормы внутреннего законодательства на соответствие конституциям своих государств, национальные судебные органы конституционного контроля при принятии решения исходят из того, какое толкование, с учетом баланса конституционно защищаемых ценностей и международно-правового регулирования статуса личности, лучше защищает права человека и гражданина в правовой системе данного

государства, имея в виду не только непосредственно обратившихся за защитой, но и всех тех, чьи права и свободы могут быть затронуты. Такой подход сформулирован в постановлениях Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германия, Конституционного Суда Итальянской Республики, Конституционного Суда Австрийской Республики, Верховного Суда Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

Указанная проблема приобрела для России практический характер по делу «Константин Маркин против России», по поводу которого в 2010 г. возник конфликт толкований между Конституционным Судом Российской Федерации и Европейским Судом по вопросу о наличии или отсутствии дискриминации по гендерному признаку вследствие лишения военнослужащих мужского пола законодателем возможности получить трехгодичный отпуск по уходу за ребенком, предоставляемый только военнослужащим женского пола.

Решением Пушкинского гарнизонного военного суда от 14 марта 2006 г., оставленным без изменения определением Ленинградского окружного военного суда от 27 апреля 2006 г., военнослужащему войсковой части 41480 капитану Маркину К. А. отказано в удовлетворении заявления о признании незаконными действий командира названной воинской части, выразившихся в непредоставлении ему отпуска по уходу за ребенком до достижения последним 3-х летнего возраста.

Определениями судей Ленинградского окружного военного суда от 27 апреля 2006 г. и Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2006 г. заявителю отказано в истребовании гражданского дела для его передачи в суд надзорной инстанции.

Не согласившись с состоявшимися судебными постановлениями, Маркин К. А. в 2008 году обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами о признании неконституционными правовых норм Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Положения о порядке

¹ См. подробно: Бондарь Н. С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 113—127; Курилюк Ю. Е. О применении аксиологического подхода в оценке решений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации и оценке совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики с учетом позиций Европейского Суда по правам человека // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2019. № 5. С. 456—468.

прохождения военной службы, примененных судом при рассмотрении дела.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О в принятии к рассмотрению жалоб Маркина К. А. отказано ввиду того, что оспариваемые им правовые нормы, в том числе Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Положения о порядке прохождения военной службы, его конституционные права не нарушают и не затрагивают.

Согласно изложенной в названном Определении позиции Конституционного Суда Российской Федерации недопущение совмещения военнослужащими мужского пола, проходящими военную службу по контракту, исполнения служебных обязанностей и отпуска по уходу за ребенком для воспитания малолетних детей обусловлено спецификой правового статуса военнослужащих и согласуется как с добровольным характером заключения контракта о прохождении военной службы, так и с конституционно значимыми целями ограничения прав и свобод человека и гражданина. В этой связи, а также, имея в виду весьма ограниченное участие российских женщин в осуществлении военной службы и особую, связанную с материнством, социальную роль женщины в обществе, Конституционный Суд констатировал отсутствие нарушения принципа равенства прав и свобод человека и гражданина в контексте равноправия мужчин и женщин¹.

Реализовав право на судебную защиту в Российской Федерации, Маркин К. А. впоследствии обратился в Европейский Суд.

Постановлением Большой Палаты Европейского Суда от 22 марта 2012 г. по де-

лу «Константин Маркин против России» установлены нарушения властями Российской Федерации в отношении заявителя ст. 14 в совокупности со ст. 8 Конвенции, выразившиеся в дискриминации по признаку пола из-за исключения законодательством Российской Федерации военнослужащих-мужчин из круга лиц, имеющих право на получение отпуска по уходу за ребенком, при том, что военнослужащие-женщины такое право имеют.

В этом деле, как и в других делах, затрагивающих проблему позитивной дискриминации, нарушение ст. 14 «Запрещение дискриминации» Конвенции связано, как полагает Европейский Суд, с предоставлением тех или иных преимуществ исключительно по объективному, не обусловленному индивидуальными особенностями лица признаку, например, такому, как гендерная принадлежность.

По мнению же Конституционного Суда Российской Федерации, отсутствие дискриминации возможно при равенстве субъектов, принадлежащих к одной категории, в данном случае — женщин-военнослужащих, т.е. если предоставлению спорного права всем военнослужащим препятствуют специфика военной службы и необходимость обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, то его предоставление всем женщинам-военнослужащим в балансе конституционных ценностей допустимо.

Следует отметить, что указанное постановление Европейского Суда, несмотря на констатацию в нем нарушений Российской Федерацией норм Конвенции, основано на признании «важности роли вооруженных сил для государственной безопасности». В этой связи Европейский Суд полагает оправданным установление в законодательстве Российской Федерации ограничений на предоставление отпуска по уходу за ребенком любому военнослужащему, мужчине или женщине, который в силу таких факторов, как их положение в служебной иерархии, редкая техническая квалификация или участие в военных действиях, не подлежит отстранению от ис-

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей».

полнения обязанностей военной службы на длительный срок. Однако, по мнению Европейского Суда, источником дискриминации по признаку пола и характера профессиональной деятельности является несовершенство закона, поскольку в России право на предоставление отпуска по уходу за ребенком зависит исключительно от пола военнослужащего. При этом установлено, что занимаемая заявителем должность оперативного дежурного группы боевого управления в составе оперативной группы радиоэлектронной разведки подлежала замещению также военнослужащими-женщинами, которые имели безусловное право на предоставление указанного отпуска, тогда как заявитель такого права не имел только в силу того, что являлся мужчиной.

С учетом высказанных в названном постановлении правовых позиций Европейского Суда Маркин К. А. обратился в Санкт-Петербургский гарнизонный военный суд, принявший юрисдикцию упраздненного Пушкинского гарнизонного военного суда, с заявлением о пересмотре решения Пушкинского гарнизонного военного суда от 14 марта 2006 г. по новым обстоятельствам.

Определением этого суда от 30 августа 2012 г. в пересмотре по новым обстоятельствам решения Пушкинского гарнизонного военного суда от 14 марта 2006 г. Маркину К. А. отказано.

Определением Ленинградского окружного военного суда от 15 ноября 2012 г. по частной жалобе Маркина К. А. определение Санкт-Петербургского гарнизонного военного суда от 30 августа 2012 г. отменено и вопрос разрешен по существу. Заявление Маркина К. А. о пересмотре судебного постановления по новым обстоятельствам удовлетворено, решение Пушкинского гарнизонного военного суда от 14 марта 2006 г. отменено, а дело передано для рассмотрения в суд первой инстанции.

14 декабря 2012 г. командиром войсковой части 41480 подана кассационная жалоба с требованием об отмене определения Ленинградского окружного военного суда от 15 ноября 2012 г.

Определением судьи того же суда от 9 января 2013 г. кассационная жалоба вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

30 января 2013 г. президиум Ленинградского окружного военного суда постановил обратиться в Конституционный Суд с запросом о соответствии п. 3 и 4 ч. 4 ст. 392 во взаимосвязи со ст. 11 ГПК РФ статье 15 Конституции Российской Федерации и статье 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Как следует из запроса, президиум Ленинградского окружного военного суда усмотрел наличие противоположных правовых позиций Европейского Суда и Конституционного Суда Российской Федерации относительно соответствия норм национального законодательства, примененных в конкретном деле, положениям Конвенции. Этот запрос впоследствии принят к рассмотрению Конституционным Судом и рассмотрен по существу.

Постановлением от 6 декабря 2013 г. № 27-П Конституционный Суд признал п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ во взаимосвязи с частями первой и четвертой его ст. 11 не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти законоположения не препятствуют суду общей юрисдикции начать по заявлению гражданина, жалоба которого в Конституционный Суд на нарушение его конституционных прав и свобод ранее была признана не отвечающей критерию допустимости, производство по пересмотру по новым обстоятельствам вступившего в законную силу судебного постановления в связи с установлением Европейским Судом нарушения положений Конвенции в отношении данного гражданина при рассмотрении судом общей юрисдикции соответствующего гражданского дела.

При этом Конституционный Суд особо подчеркнул, что в случае, если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления Евро-

пейского Суда без признания не соответствующими Конституции Российской Федерации законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этих законоположений¹.

Характерным примером наиболее очевидного расхождения с положениями Конституции Российской Федерации служит постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России», в котором наличие в российском законодательстве ограничения избирательного права лиц, осужденных по приговору суда, было признано нарушением ст. 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, что прямо противоречит ст. 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Согласие Российской Федерации на исполнение такого постановления означало бы нарушение ею ст. 15 (ч. 1), 32 (ч. 3) и 79 Конституции Российской Федерации либо — в силу ее ст. 135 — необходимость принятия новой Конституции Российской Федерации.

Конституционным Судом Российской Федерации исполнение указанного постановления Европейского Суда признано невозможным, поскольку предписание ст. 32 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе, со всей определенностью означает императивный запрет, согласно

которому не имеют избирательных прав без каких бы то ни было изъятий все осужденные, отбывающие наказание в местах лишения свободы, определенных уголовным законом².

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» сформулирована позиция о том, что Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств по названной Конвенции, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федерации.

С учетом названной позиции Конституционный Суд Российской Федерации вышеуказанным постановлением закрепил правило, согласно которому суд общей юрисдикции, арбитражный суд при пересмотре в

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П по делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации».

установленном процессуальным законодательством порядке дела в связи с принятием Европейским Судом постановления, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений, придя к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции Российской Федерации, обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности этого закона; во всяком случае, суд общей юрисдикции, арбитражный суд, осуществляющий производство по пересмотру вступившего в законную силу судебного акта по заявлению лица, по жалобе которого Европейским Судом было принято постановление, констатирующее нарушение Конвенции положениями законодательства Российской Федерации, примененными в деле этого лица, обязан приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их соответствия Конституции Российской Федерации.

Аналогичное позиция распространяется на Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и государственные органы, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является.

Придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации, — они правомочны обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации для решения вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека и

принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции.

В случае если Конституционный Суд Российской Федерации придет к выводу, что постановление Европейского Суда, поскольку оно основано на Конвенции в истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению.

Если Конституция Российской Федерации не позволяет согласиться с отдельным постановлением Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации обязан отразить это несогласие в своем решении. В то же время, признавая фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой является постановление Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации выразил готовность к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы, но определение степени своей готовности он оставил за собой, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция Российской Федерации.

В качестве вывода по указанной проблеме следует отметить, что в случае противоречивости правовых позиций, изложенных в постановлениях указанных судов, следует руководствоваться частью 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой Конституция обладает на территории России высшей юридической силой.

Из содержания ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации следует, что международные договоры Российской Федерации обладают приоритетом только в отношении законов.

Конституция Российской Федерации является тем высшим нормативным актом, который наделяет международные договоры Российской Федерации юридическим свойством действовать в правовой системе

России и в случае возникновения коллизии с законом иметь приоритет в применении.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации, являясь в силу положений ст. 125 Конституции Российской Федерации судебным органом конституционного контроля, разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также дает толкование Конституции и осуществляет иные полномочия посредством конституционного судопроизводства.

Таким образом, судам при рассмотрении конкретных дел следует руководствоваться прежде всего Конституцией Российской Федерации, Конвенцией и при этом учитывать позиции Конституционного Суда Российской Федерации, а также практику Европейского Суда. При этом содержащиеся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовые позиции в случае их несовпадения с позициями Европейского Суда подлежат учету при рассмотрении судами дел в приоритетном порядке.

Библиография

1. Бондарь, Н. С. Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации / Н. С. Бондарь // Журнал российского права. — 2006. — № 6. — С. 113—127.
2. Курилюк, Ю. Е. О применении аксиологического подхода в оценке решений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации и оценке совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики с учетом позиций Европейского Суда по правам человека / Ю. Е. Курилюк // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. — 2019. — № 5. — С. 456—468.
3. Лаптев, П. А. Ящик Пандоры (возможна ли конструктивная критика постановлений Большой палаты Европейского Суда по правам человека?) / П. А. Лаптев, К. С. Лиховидов // Российское правосудие. — 2007. — № 10 (18). — С. 82—92.
4. Суд и правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. В. В. Ершова. — 3-е изд. В 2-х томах. Том 1. — М., 2016.
5. Туманов, В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности / В. А. Туманов. — М., 2001.
6. Фидельман, А. В. Роль пилотных постановлений Европейского Суда по правам человека в разрешении комплексной проблемы по неисполнению судебных решений: опыт России / А. В. Фидельман, Е. Е. Юркина // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. — 2019. — № 5. — С. 12—45.
7. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12 (257). — С. 23—26.

Characteristic of main legal positions on public servants (military personnel) containing in the judgements of European Court of Human Rights

© Likhovidov K. S.,

Colonel of Justice, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor

Abstract. The article deals with basic legal positions of European Court of Human Rights on public servants (military personnel) and problem issues of their consideration in the Russian legislation and law-enforcement practice.

Key words: European Court of Human Rights, military service, serviceman, functional criteria of eligibility (acceptance) of claims.

Военный суд Республики Абхазия: становление, развитие и проблемы функционирования

© **Логинов А. В.**,

соискатель кафедры теории права и сравнительного правоведения Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО)

Аннотация. В статье кратко рассматриваются основные этапы становления и развития органов военного правосудия на территории Республики Абхазия. Особое внимание уделяется современному состоянию и развитию Военного суда Республики Абхазия. Изучается критика специализированных органов военного правосудия (военных судов), связанная с их особым порядком финансирования и материально-кадровым обеспечением. Отмечается проблема двойного подчинения судей воинской присяге и судебной клятве.

Ключевые слова: Республика Абхазия, судебная власть, Военный суд Республики Абхазия, судебная реформа, двойная подчиненность, судьи Военного суда Республики Абхазия.

Традиционному абхазскому правосудию не было присуще выделение специализированного воинского правосудия. Впервые специализированные органы военной юстиции на территории Абхазии начинают действовать только после вхождения в состав России в 1810 г. Далее в 1867 г. происходит реформа военной юстиции, что выражается в принятии Военно-судебного устава¹. Данная реформа должна была проводиться в четком соответствии с положениями судебной реформы 1864 г.² Данные суды имели собственную систему, во главе которой стоял главный военный суд с отделениями на Кавказе и Сибири, которые так и не были учреждены³.

Дальнейшее развитие органов воинского правосудия приходится на период гражданской войны 1917—1918 гг.⁴ Так,

Декретом № 1 предписывалось создание народных судов, которые среди прочего должны были рассматривать преступления военнослужащих. Однако, как полагает А. В. Мелехин, вскоре стало очевидно, что «общегражданские суды не могли обеспечить быстрого и оперативного разрешения возникавших в армии дел, особенно в период боевых действий войск»⁵. По инициативе военного командования начали формироваться специализированные органы военного правосудия — революционные военные трибуналы. Дальнейшее развитие военного правосудия происходит в 1921 г., когда был сформирован Верховный трибунал, исполняющий кассационно-надзорные функции, который в дальнейшем был преобразован в Военную коллегия в составе Верховного суда.

Следует отметить, что органы воинского правосудия на территории Абхазии вплоть до 90-х годов в своей деятельности руководствовались «Положением о военных трибуналах»⁶, которое не только мо-

¹ Борозненко Л. Р. К вопросу об истории возникновения военных судов в России // Международный научный журнал «Инновационная наука». 2017. № 02. С. 86.

² История России XVIII—XIX вв. / Под ред. Л. В. Милова. М., 2008. С. 609—612.

³ Загорский Г. И. Военно-судебная реформа 1867 г. // История государства и права. 2013. №3. С. 49—50; Загорский Г. И. Военно-судебная реформа 1867 года как реализация идей судебной реформы 1864 года в деятельности органов военной юстиции // Военная наука, теория и история военного права. 2016. № 3. 36—37.

⁴ Логинов А. В. Этапы развития судебной системы Республики Абхазия и суды и правосудие в период

вхождения Абхазии в состав СССР (1917—1990 гг.) // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2018. № 1 (17). С. 230—235.

⁵ Мелехин А. В. История возникновения и развития системы военных судов в России. [Электронный ресурс]: <http://www.oboznik.ru/?p=38350> (дата обращения: 30.10.2019).

⁶ Положение о военных трибуналах: Утв. Законом СССР от 25 декабря 1958 г. (в ред. от 25 июня 1980 г.).

рально устарело, но и противоречило многим иным нормам действующего в Абхазии законодательства.

Становление сегодняшнего Военного суда Республики Абхазия произошло в условиях абхазо-грузинской войны. Как отмечал председатель Военного суда Республики Абхазия С. Сагария, причиной создания Военного суда Республики Абхазия РА было то, что «в период боевых действий на территории Абхазии наряду с бесчинством грузинских войск на занятых ими территориях, на неоккупированной части Абхазии резко стало возрастать количество таких тяжких преступлений, совершаемых военнослужащими ополченческих отрядов, воинских частей и подразделений Вооруженных сил Республики Абхазия»¹.

Далее 11 июля 1993 г. на смену Военного суда пришел Военный Трибунал, действующий на основании Указа Президиума Верховного Суда Республики Абхазия от 11 июля 1993 г. № 36 «О военном трибунале Республики Абхазия»², который 1 июля 1998 г. был заменен современным Военным судом в соответствии с Законом Республики Абхазия от 22 мая 1998 г. «О Военном суде Республики Абхазия»³.

Сегодня Военный суд Республики Абхазия — это судебный орган, осуществляющий правосудие в Вооруженных силах Республики Абхазия с целью борьбы с посягательством на безопасность страны, боеспособность и боеготовность ее вооруженных сил, воинскую дисциплину и установленный порядок несения военной службы⁴.

¹ Органам военной юстиции Республики Абхазия исполнилось 20 лет. [Электронный ресурс]: <http://www.apsnypress.info/news/organam-voennoy-yustitsii-respubliki-abkhaziya-ispolnilos-20-let/> (дата обращения: 30.10.2019).

² Указ Президиума Верховного Суда Республики Абхазия от 11 июля 1993 г. № 36 «О военном трибунале Республики Абхазия» // Архив Верховного Суда Республики Абхазия.

³ Закон Республики Абхазия от 22 мая 1998 г. № 423-с-ХІІІ «О Военном суде Республики Абхазия».

⁴ Барциц И. Н. Государственное (конституционное) право Республики Абхазия : монография: в 2-х т. М.: РАГС, 2009. Т. 2. С. 271—272.

Состав Военного суда Республики Абхазия включает в себя: Председателя, Заместителя председателя и судей.

Полномочия Военного суда Республики Абхазия и районных / городского (гражданских) судов схожи и регулируются одними и тем же положениями Конституционного суда Республики Абхазия «О судебной власти». Однако у Военного суда Республики Абхазия полномочия несколько иные в силу его специализации на преступлениях, совершенных военнослужащими и приравниваемыми к ним лицами. При этом следует отметить, что в случае подсудности Военному суду Республики Абхазия дело в отношении хотя бы одного участника из членов группы лиц или преступного сообщества в случае невозможности выделения уголовного дела в отношении остальных лиц в отдельное производство рассматривается Военным судом Республики Абхазия.

Военному суду Республики Абхазия подсудны следующие категории дел:

1) дела о всех преступлениях, совершенных военнослужащими Вооруженных сил Республики Абхазия, военнообязанными во время прохождения ими сборов, а также вольнонаемными в связи с исполнением служебных обязанностей;

2) дела о всех преступлениях, совершенных лицами офицерского состава, прапорщиками, мичманами, сержантами, старшинами и солдатами СГБ, Службы охраны высших органов государственной власти и должностных лиц ОМОН МВД Республики Абхазия;

3) дела о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных лицами начальствующего состава исправительно-трудовых учреждений;

4) все дела о шпионаже.

Ответственность сотрудников вышеуказанных служб закреплены также в ст. 23 Закона Республики Абхазия от 18 марта 1995 г. № 204-с-І «Об органах государственной безопасности», ст. 16 Закона Республики Абхазия от 10 декабря 1993 г. № 73-с «Об охране высших органов государственной власти и должностных лиц Республики Абхазия» и ст. 35 Закона Рес-

публики Абхазия от 18 июня 1996 г. № 265-с «О милиции».

В соответствии с нововведениями, внесенными в ходе судебной реформы, Военный суд Республики Абхазия был наделен рядом новых полномочий: 1) право на обращение в Конституционный суд Республики Абхазия с вопросом о конституционности закона; 2) право на принятие к рассмотрению дела в случае, если воинская часть, либо какая бы то ни была организация, принадлежащая Вооруженным силам Республики Абхазия и органам исполнительной власти (где предусмотрена воинская служба), располагаются вне территории Республики Абхазия (за исключением случаев, установленных ратифицированными международными договорами).

Военный суд Республики Абхазия в своей деятельности руководствуется едиными для всех судов Абхазии процессуальными нормами без каких-либо изъятий или ограничений¹.

В. В. Бжания считает, что следует передать функции, исполняемые Военным судом Республики Абхазия, Верховному суду Республики Абхазия для увеличения эффективности судебной системы Республики Абхазия, для чего необходимо будет также учредить в структуре Верховного суда Республики Абхазия Коллегию по военным делам, что позволит ликвидировать ныне действующий Военный суд Республики Абхазия². Впрочем, следует отметить, что организационное руководство Военным судом Республики Абхазия наравне с Председателем Военного суда Республики Абхазия осуществляется Верховным судом Республики Абхазия, а сам Военный суд входит в структуру общих судов, возглавляемых Верховным судом Республики Абхазия³, в свете чего вопрос

о сращивании данных судов кажется неактуальным.

Вопрос о целесообразности существования отдельных специализированных органов военного правосудия является острым в современной юридической науке. Сегодня существование военных судов обычно оправдывают следующими причинами:

1. Военные суды действуют в специфической обстановке, в том числе и в условиях военного времени⁴;

2. Военные суды необходимы для поддержания строгого воинского порядка, а также для защиты личности и прав военнослужащих⁵;

3. Военные суды нужны в силу необходимости государственной защиты военных как особой категории лиц, обеспечивающих безопасность страны⁶.

Военные суды как специализированные органы правосудия на сегодняшний день действуют в более чем 80 странах мира (включая такие современные демократические страны, как Англия, США и Франция).

Существующие в мире военные суды условно можно разделить на две категории: во-первых, постоянно действующие суды, где в качестве арбитров на постоянной основе выступают профессиональные судьи; во-вторых, трибуналы, учрежденные военной администрацией для разрешения конкретного дела, где в качестве судей зачастую выступают военные офицеры (как с юридическим образованием, так и без такового)⁷.

⁴ Шварц Ю. А. О судостроительстве в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: <http://www.indem.ru/Proj/SudRef/prav/SudousrRF.htm> (дата обращения: 30.10.2019); Петрухин И. Л. Судебная власть. М.: Велби, 2003. С. 419.

⁵ Быковская Е. В., Верин В. П., Загорский Г. И. и др. Правоохранительные органы : 6-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и К, 2009. С. 144.

⁶ Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация) : учебник. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 115, 143.

⁷ Пронякин А. Д., Пронякин Д. А. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебно-практическое пособие. М., 1999. С. 34; Пронякин

¹ Квициния Ф. А. Правоохранительные органы Республики Абхазия : учебное пособие. Сухум, 2013. С. 84.

² Бжания В. В. Становление судебной системы Республики Абхазия // Материалы XII Всероссийской научно-практической конференции: «Проблемы развития Российской правовой системы». Сочи: СГУ, 2017. С. 26—27.

³ Квициния Ф. А. Указ. соч. С. 86.

Стоит отметить, что деятельность военных судов по осуществлению правосудия зачастую подвергается критике. Так, например, ЕСПЧ заслуженно критикует данные органы правосудия за недостаточное обеспечение независимости судей при отправлении правосудия, так как зачастую судейский корпус этих судов комплектуется из числа профессиональных военных, что не позволяет рассматривать данный орган правосудия в качестве «независимого и беспристрастного» в соответствии со смыслом положения ст. 6 § 1 Конвенции «О Европейском суде по правам человека»¹.

Таким образом, основная проблема военных судов — это двойная подчиненность судей, так как в силу особенностей специфики деятельности суда (в первую очередь подразумевается деятельность в условиях военных действий) на должность судей назначают кадровых военных², что порождает, по мнению Ю. А. Шварца, ситуацию, когда судьи, с одной стороны, должны быть независимы и никому не подотчетны (за исключением требований закона, правилам судейской этики и судейской клятве), а с другой стороны, являясь военными служащими, должны хранить верность военной присяге³.

Необходимо отметить, что положения ни предыдущего, ни вновь принятого законодательства никак не регулируют данную проблему двойного подчинения судей Военного суда Республики Абхазия⁴. При этом законодателем был сделан ряд важных шагов на пути приравнивая «военных» судей к «гражданским» коллегам, а

также снижения уровня милитаризации Военного суда Республики Абхазия. Так был решен вопрос о передаче финансирования и материально-технического обеспечения Военного суда Республики Абхазия из ведомства Министерства обороны Верховному суду Республики Абхазия, что, безусловно, должно снизить зависимость судей Военного суда Республики Абхазия от Министерства обороны Республики Абхазия. Так, если ранее в соответствии со ст. 24 Закона Республики Абхазия «О Военном суде Республики Абхазия» материально-техническое снабжение, финансирование Военного суда Республики Абхазия возлагаются на соответствующие учреждения Министерства обороны Республики Абхазия, то теперь п. 3 ст. 167 Конституционного закона Республики Абхазия «О Судебной власти» закрепляет, что финансовое и материально-техническое обеспечение Военного суда Республики Абхазия осуществляется Верховным судом Республики Абхазия.

Немаловажной проблемой является и требование к претенденту на должность судьи о наличии воинского (офицерского) звания, содержавшееся в ранее действовавшем законодательстве. Так, п. 2 ст. 5 Закона Республики Абхазия «О статусе судей в Республики Абхазия» содержал возможность установления «дополнительных требований» к судьям Военного суда Республики Абхазия. Данные требования были закреплены в следующих положениях Закона Республики Абхазия «О военном суде»:

1) Председателем и судьями Военного суда Республики Абхазия могут быть избраны граждане Республики Абхазия, состоящие на военной службе (ст. 5);

2) личный состав Военного суда Республики Абхазия входит в штатную численность Вооруженных Сил Республики Абхазия (ст. 21);

3) офицерский состав Военного суда Республики Абхазия состоит на действительной военной службе, и на него распространяются Положение о порядке прохождения военной службы, воинские уставы и приказы Министра обороны, определяю-

А. Д., Пронякин Д.А. Правоохранительные органы Российской Федерации. М., 2003. С. 26.

¹ См., например: Дело Моррис против Соединенного Королевства, 26/02/2002, параграф 70; Дело Инкал против Турции, 09/06/98, параграф 68; Дело Саинер против Турции, 25/09/01, параграф 41.

² Петрухин И. Л. Указ. соч. С. 420.

³ Шварц Ю. А. Указ. соч.

⁴ Логинов А. В. К некоторым проблемам судебной реформы в Республике Абхазия, в контексте построения собственной судебной системы в свете российской судебной реформы // Вестник Владикавказского научного центра. 2017. № 1. С. 70—72.

щие порядок прохождения службы. (ст. 22).

Следует отметить, что судебная реформа 2014 г. отменила данные положения¹. Новый закрытый перечень требований к кандидату в судьи, закрепленный ст. 100 Конституционного закона Республики Абхазия «О судебной власти», не содержит такого требования к претенденту на должность судьи Военного суда Республики Абхазия, как наличие воинского (офицерского) звания. Впрочем, несмотря на установленный исчерпывающий перечень требований к кандидату, на практике у претендента на должность в судьи Военного суда Республики Абхазия продолжают требовать наличие воинского офицерского звания, что, безусловно, ведет к дальнейшей милитаризации данного органа правосудия.

В Российской Федерации выход из данной ситуации был найден за счет сокращения числа кадровых военнослужащих в судебных рядах путем исключения требования наличия офицерского воинского звания к претенденту на должность судьи в военные суды². В Абхазии же офицерское звание как одно из требований к претенденту на должность судьи Военного суда Республики Абхазия, хоть уже прямо нигде в законе не прописано, на практике является необходимым. В связи с этим диссертант считает полезным для Абхазии воспользоваться российским опытом в данной области и прямо прописать в законе, что требование наличия офицерского воинского звания носит «рекомендательный характер».

Библиография

1. Барциц, И. Н. Государственное (конституционное) право Республики Абхазия :

монография : в 2-х т. / И. Н. Барциц. — М.: РАГС, 2009.

2. Бжания, В. В. Становление судебной системы Республики Абхазия / В. В. Бжания // Материалы XII Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы развития Российской правовой системы». — Сочи: СГУ, 2017. — С. 26—27.

3. Борозненко, Л. Р. К вопросу об истории возникновения военных судов в России / Л. Р. Борозненко // Международный научный журнал «Инновационная наука». — 2017. — № 2.

4. Быковская, Е. В. Правоохранительные органы : 6-е изд., перераб. и доп. / Е. В. Быковская, В. П. Верин, Г. И. Загорский и др. — М.: Дашков и К, 2009.

5. Загорский, Г. И. Военно-судебная реформа 1867 г. / Г. И. Загорский // История государства и права. — 2013. — № 3. — С. 49—50.

6. Загорский, Г. И. Военно-судебная реформа 1867 года как реализация идей судебной реформы 1864 года в деятельности органов военной юстиции / Г. И. Загорский // Военная наука, теория и история военного права. — 2016. — № 3. — С. 36—37.

7. История России XVIII—XIX вв. / Под ред. Л. В. Милова. — М., 2008 г.

8. Квициния, Ф. А. Правоохранительные органы Республики Абхазия : уч. пособие. — Сухум. 2013 г.

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

10. Логинов, А. В. К некоторым проблемам судебной реформы в Республике Абхазия, в контексте построения собственной судебной системы в свете российской судебной реформы // Вестник Владикавказского научного центра. — 2017. — № 1. — С. 70—72.

11. Логинов, А. В. Основные проблемы реализации принципа независимости судей в Республике Абхазии / А. В. Логинов // Скиф. Вопросы студенческой науки. — 2018. — № 5(21). — С. 97—101.

12. Логинов, А. В. Этапы развития судебной системы Республики Абхазия и суды и правосудие в период вхождения Абхазии в состав СССР (1917—1990 гг.) / А. В. Логинов // Скиф. Вопросы студенческой науки. — 2018. — № 1(17). — С. 230—235.

13. Петрухин, И. Л. Судебная власть / И. Л. Петрухин. — М.: Велби, 2003.

14. Пронякин, А. Д. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебно-практическое пособие / А. Д. Пронякин, Д. А. Пронякин. — М., 1999.

15. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12 (257). — С. 23—26.

¹ Логинов А. В. Основные проблемы реализации принципа независимости судей в Республике Абхазии // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2018. № 5 (21). С. 97—101.

² См. подробнее: Харитонов С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12 (257). С. 23—26.

Military court of the Republic of Abkhazia: formation, development and problems of functioning

© Loginov A. V.,

candidate of the Department of theory of law and comparative law of the Moscow state Institute of international relations (University) of the MFA of Russia (MGIMO)

Annotation. The article briefly discusses the main stages of formation and development of military justice bodies on the territory of the Republic of Abkhazia. Special attention is paid to the current state and development of the Military court of the Republic of Abkhazia. The author studies the criticism of specialized military justice bodies (military courts) related to their special order of financing and material and personnel support. The problem of double subordination of judges to the military oath and the judicial oath is noted.

Keywords: Republic of Abkhazia, judicial power, Military court of the Republic of Abkhazia, judicial reform, double subordination, judges of the Military court of the Republic of Abkhazia.

Факторы, влияющие на выработку тактики надзорной деятельности военного прокурора

© Маликов С.В.,

доктор юридических наук, профессор, полковник юстиции, профессор 31 кафедры Военного университета

© Махьянова Р. М.,

преподаватель 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье на основе опыта практической деятельности раскрыто содержание прокурорской тактики и определены основные факторы, влияющие на выработку и использование тактических приемов в целях повышения результативности надзорной деятельности органов военной прокуратуры.

Ключевые слова: органы военной прокуратуры; надзорная деятельность; тактика надзорной деятельности военного прокурора; тактические приемы; надзорная ситуация; тактическое решение.

В настоящее время в науке военного права и теории прокурорского надзора недостаточно исследованы вопросы, связанные с применением военными прокурорами тактики и тактических приемов при организации и осуществлении надзорной деятельности.

Данный вывод подтверждается практическими и научными работниками, исследовавшими вопросы повышения эффективности прокурорского надзора¹.

Реализация сформированной тактики, определяющей основные направления действий, осуществляется путем применения тактических приемов (конкретных способов действий).

Применение тактических приемов в профессиональной деятельности, как правило, ассоциируется с деятельностью следователей по расследованию уголовных дел и нормами уголовно-процессуального законодательства, которыми они при этом руководствуются. Данный фактор имеет под собой установленную законодателем правовую регламентацию, которая служит базовой основой для осуществления профессиональной деятельности.

Так, следовательно, основываясь на положениях уголовно-процессуального законодательства, осуществляет свою деятельность в целях сбора и оценки доказательств по расследуемому уголовному делу, возбужденному по факту совершенного преступления. Задачей же военного прокурора в ходе проведения надзорной проверки, является установление фактов нарушений законодательства (или их отсутствие) посредством комплексной оценки имеющихся изученных документов и материалов, относящихся к предмету прокурорского надзора, а также оценки законности деятельности субъектов надзора (должностных лиц, военнослужащих), подвергшихся проверке.

Вместе с тем, правовая основа профессиональной деятельности следователей и прокуроров отлична. В данном случае речь идет не только о значительном различии в осуществляемых ими полномочий, но и о правовом регулировании деятельности следователей и военных прокуроров.

Прежде всего, следует отметить факт наличия в уголовно-процессуальном законодательстве подробной детализации следственных действий, производимых следователем в ходе расследования по уголовному делу и, с другой стороны, отсутствие аналогичного правового регулирования действий военных прокуроров при осуществлении надзорной деятельности,

¹ Винокуров Ю. Е. К вопросу о понятии «Научный продукт» (Версия) // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Выпуск седьмой. М., 2018. С. 6.

имеются лишь достаточно общие положения законодательства о прокурорском надзоре, в соответствии с которыми проводятся прокурорские проверки.

Однако на практике и следователь¹, и прокурор² добиваются установления истины и эффективности осуществляемой деятельности в соответствии с определенными действующим законодательством правами и обязанностями. В этих целях ими применяются наиболее рациональные и действенные методы и способы действий (приемы), приобретенные опыт практической деятельности, навыки и умения, сформированные не только посредством осуществления профессиональной деятельности, но и с учетом жизненного опыта и личных качеств. Из перечисленных характеристик, ключевой, выступающей в роли их оценочного критерия — результата, является *умение*. Именно умение в большей степени влияет на успех совершаемых в конкретной ситуации действий, являющихся маленькими звеньями одной большой цепи — профессиональной деятельности.

Умение реализовать свои знания, навыки и положительный опыт практической деятельности непосредственно зависит от личностных характеристик субъекта. В особенности это касается прокурорских работников, призванных от имени государства обеспечивать законность на территории Российской Федерации путем осуществления надзорной деятельности. Поэтому совокупность таких характеристик, на наш взгляд, должна отражаться в профессиограмме³ военного прокурора, представляющей собой квалификационные требования, состоящие из знаний, умений и навыков, предъявляемых к военному прокурору в соответствии с занимаемой

должностью, из его положительных личностных характеристик.

Использование профессиограммы в органах военной прокуратуры способствует: укреплению принципа профессионализма; совершенствованию деятельности, связанной с отбором лиц, претендующих на должности военных прокуроров; пополнению органов военной прокуратуры квалифицированными сотрудниками и расстановкой кадров прокурорских работников с учетом предъявляемых квалификационных требований в целях повышения эффективности прокурорского надзора.

В целях достижения наилучших результатов в профессиональной деятельности наиболее оптимальными путями как в науке, так и на практике является тактика. Опыт практической деятельности в органах прокуратуры показал, что для этого, на наш взгляд, используются мышление, логика и интеллект, составляющие основу тактики и являющиеся ее неотъемлемыми элементами⁴.

Таким образом, тактика надзорной деятельности военного прокурора — это умение определять и применять в конкретной надзорной ситуации избранные методы и приемы в целях достижения ожидаемых результатов и эффективности деятельности органов прокуратуры⁵.

Реализация тактики осуществляется путем выработки и применения наиболее целесообразного способа действий — тактического приема, под которым следует понимать избранный посредством тактического решения на основе сформированной тактики в целях обеспечения ее реализации наиболее рациональный и эффективный теоретический или практический способ действий, применяемый в конкретной надзорной ситуации. Для тактических приемов характерны: *логичность; закон-*

¹ Маликов С. В., Савенков А. Н. Особенности производства отдельных следствий в районах вооруженного конфликта // Руководство по военно-полевой криминалистике. М., 2011. С. 375—478.

² Махьянова Р. М. Тактика и методика проведения прокурорских проверок // Морской сборник. 2019. № 8. С. 39—44.

³ Махьянова Р. М. Профессиограмма военного прокурора // Военное право. 2018. № 2 (48). С. 139—153.

⁴ Махьянова Р. М. Содержание понятия тактики надзорной деятельности военного прокурора // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 190.

⁵ Махьянова Р. М. Тактика и методика проведения прокурорских проверок. С. 39.

ность; избирательность; обоснованность; допустимость¹.

Использование тактических приемов, вырабатываемых применительно к условиям ситуации, складывающейся в конкретном периоде времени, во многом способствует достижению успешной деятельности.

Прием позволяет совершить действие таким способом, чтобы достигнуть ожидаемого результата наиболее оптимальными путями. Надзорная деятельность предусматривает совершение прокурором множества действий, призванных обеспечить, в первую очередь, такую из основных составляющих категории эффективности, как качество, приводящее к конкретному результату.

К примеру, следователь при производстве предварительного следствия вырабатывает направленные на установление истины тактические приемы в соответствии с детализирующими его деятельность нормами уголовно-процессуального законодательства применительно к условиям конкретной следственной ситуации.

Военный прокурор проводит проверку в соответствии с нормами Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в частности, регламентирующими его полномочия, порядок и сроки проведения проверок. Однако детализации совершения прокурорами надзорных действий в процессе проведения проверки данным федеральным законом не установлено. Разрабатываемые в органах прокуратуры Российской Федерации и его научных организациях методические рекомендации о проведении проверок по направлениям прокурорского надзора также не решают данный вопрос в полном объеме. Кроме того, их применение носит рекомендательный характер, а содержание соответствует определенным условиям надзорной ситуации, которые складываются в определенном периоде времени, отражая проблематику надзора на конкретном направлении дея-

тельности и основных способов действий, зарекомендовавших себя на практике наиболее эффективными.

Таким образом, к одному из основных факторов, влияющих на выработку тактических приемов и определяющих их содержание и дальнейшее применение, относится надзорная ситуация. Под надзорной ситуацией нами понимается совокупность информационных данных о состоянии законности на поднадзорном объекте в конкретном периоде времени, прогнозирующих результаты надзорной деятельности и определяющих в процессе ее осуществления, содержание и порядок применения тактических приемов.

Содержание надзорной ситуации составляет совокупность количественных и качественных данных о состоянии законности в поднадзорных войсках в конкретном периоде времени (сведения о количестве и характере совершенных правонарушений, их участниках, времени и месте совершения в сочетании с экономическими, социально-экономическими показателями, а также показателями контролируемых, правоохранительных и других государственных органов), включая надзорную характеристику объекта надзора и субъективное влияние военного прокурора на их оценку при осуществлении надзорной деятельности, исходя из которой вырабатываются и используются *конкретные видовые тактические приемы*.

Структура надзорной ситуации по своему составу неоднородна, а ее элементы подвижны.

Надзорные ситуации склонны к динамике. Динамика (изменение какого-н. явления) надзорной ситуации нацеливает на проведение мониторинга и оценки изменяющихся ее условий и обстоятельств, которые фактически ею управляют, требуя перестройки логического мышления и переработки военными прокурорами ранее сформированной тактики.

Надзорная деятельность военных прокуроров часто протекает в сложных ситуациях (или ситуациях сложного типа). Причиной тому могут быть как объективные, так и субъективные факторы.

¹ Махьянова Р. М. Содержание понятия тактики надзорной деятельности военного прокурора. С. 195.

На каждом этапе надзорной деятельности (выявление нарушений закона; принятие мер по их устранению; контроль за выполнением законных требований военного прокурора) возникает конкретная надзорная ситуация.

Опыт практической деятельности дает основание полагать, что при осуществлении военными прокурорами надзорной деятельности выделяются следующие типы надзорных ситуаций — *простая* и *сложная*, в зависимости от складывающихся обстоятельств на конкретный период времени и исходных (первоначальных) данных о состоянии законности.

Данная позиция поддержана учеными и практиками, исследовавшими вопросы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры, которыми указано, что общенадзорная деятельность прокурора зачастую протекает в конфликтных ситуациях. Проверяемые им субъекты нередко препятствуют законной деятельности прокурора и идут на разного рода ухищрения. Возникающие в такой обстановке отношения противоборства могут быть успешно преодолены с помощью применения прокурором тактических приемов¹.

Все это обязывает военного прокурора тщательно мониторить информационную систему надзорной ситуации в конкретном периоде времени в целях своевременной выработки и применения обоснованных и эффективных тактических приемов.

Надзорным ситуациям свойственны определенные условия, определяющие ее тип.

Исходя из опыта практической деятельности, надзорная ситуация *сложного типа* характеризуется такими основными факторами, как:

— затрудненное познание обстоятельств складывающейся надзорной ситуации ввиду отсутствия достаточных сведений, включая знания об объекте, субъекте и (или) предмете прокурорского надзора, их

специфике, влияющих на сбор и оценку доказательств, и установление фактов нарушения закона (либо их отсутствия);

— отсутствие у военного прокурора достаточного опыта профессиональной деятельности;

— конфликт (столкновение, серьезное разногласие) как субъективный фактор (различного рода противодействия, оказываемые представителями поднадзорной стороны, маскировка подлинного положения (состояния) дел, уход от диалога, конфронтация (противостояние, противоборство²).

Вышеперечисленные факторы надзорной ситуации сложного типа являются наиболее распространенными и могут возникнуть на любом из этапов надзорной деятельности.

Динамичность ситуации свойственна и следственной тактике.

Так, в следственной практике изменение следственной ситуации зачастую выражается термином «ситуационность», которой обуславливается необходимость постоянного осмысления и оценки изменяющейся обстановки расследования. Только на такой основе возможен правильный выбор тактических средств, методов и приемов³.

Каждая конкретная надзорная ситуация является индивидуальной, соответственно и тактические приемы вырабатываются применительно к условиям надзорной ситуации на определенный период времени (проведение проверки, принятие мер прокурорского реагирования по ее результатам (при наличии на то законных оснований), проведение контрольно-проверочных мероприятий).

Объективная оценка информационной структуры надзорной ситуации напрямую зависит от квалификации и опыта работы военного прокурора. В этих целях военному прокурору на постоянной основе надлежит совершенствовать свои знания,

¹ Ястребов В. Б., Григоренко В. Н., Рябцев В. П., Чернова К. Т. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. № 45. М.: Юридическая литература, 1987. С. 79.

² Толковый словарь русского языка. М., 2007. С. 361.

³ Копылов И. А. Следственная ситуация и тактическое решение : учебное пособие. Волгоград, 1988. С. 3.

развивать творческое мышление, применять и обновлять тактику и методику прокурорского надзора, в том числе, продуктивно использовать обобщенный положительный опыт практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

С учетом анализа надзорной практики органов прокуратуры, на формирование структуры надзорной ситуации и определение ее типа значительное влияние оказывают такие факторы, как:

— информационные сведения, повлекшие проведение надзорной проверки (последствия, наступившие от правонарушения, имеющиеся доказательства, правовые основания деятельности круга лиц, подвергшихся проверке);

— данные о причинах и условиях совершения правонарушения (или их отсутствие); имеющиеся по данному факту материалы в органах военной прокуратуры (справки, докладные записки, акты прокурорского реагирования, деловая переписка с должностными лицами органов военного управления, переписка по разрешенным обращениям, имеющиеся статистические сведения и данные о состоянии законности в войсках);

— психологическая обстановка, в которой проводится проверка, включая аналитическую оценку субъективной стороны проверяемых лиц — их интеллект, воля, жизненный и профессиональный опыт, качество выполнения своих обязанностей, восприятие деятельности сотрудников органов военной прокуратуры, выражаемые в конкретном действии (бездействии);

— состояние технической базы, используемой в ходе проверки для фиксации фактов правонарушения (фотографирование, производство копий необходимых документов, являющихся доказательствами, аудио-видео-записи и т.п.);

— оценка военным прокурором (учитывая особенности его личных и профессиональных данных) законности деятельности должностных лиц на поднадзорном объекте;

— возможные внутренние, внешние и иные факторы, в том числе не зависящие от участников надзорной ситуации, влия-

ющие на ее оценку и относящиеся к предмету и объекту проверки.

Количество и качество предоставляемых военному прокурору сведений о состоянии законности в войсках влияют и на процесс принятия военным прокурором правильного *тактического решения*, исходя из анализа данных надзорной ситуации, ее особенностей в конкретном периоде времени.

Таким образом, следует выделять следующие надзорные ситуации, складывающиеся на каждом этапе осуществляемой надзорной деятельности:

1) надзорная ситуация на этапе проведения проверки;

2) надзорная ситуация на этапе прокурорского реагирования;

3) надзорная ситуация на этапе контроля за выполнением законных требований военного прокурора.

На каждом этапе надзорной деятельности в соответствии с информационной структурой надзорной ситуации в зависимости от ее типа, военными прокурорами выполняются конкретные задачи, требующие формирования тактики и принятия тактического решения, направленного на их выполнение:

— на I-м этапе надзорной деятельности военный прокурор вырабатывает тактику и принимает тактические решения, обеспечивающие достижение цели проверки, ее качества (объема и глубины); определяет последовательность проведения проверочных действий в целом, и конкретных действий в соответствии с характеризующими состояние законности данными на поднадзорном объекте во взаимосвязи с предметом прокурорского надзора;

— на II-м этапе военным прокурором принимаются тактические решения, позволяющие избрать наиболее эффективные меры прокурорского реагирования в целях полного устранения выявленных нарушений (восстановления законности), причин и условий, им способствующих и недопущения совершения их в дальнейшем (достижение предупредительного эффекта); установления виновных лиц и возмещения ими в полном объеме причиненного в результате незаконных действий ущерба;

— на III-м этапе (заключительном) военный прокурор принимает тактические решения, направленные на обеспечение реализации требований, изложенных в актах прокурорского реагирования и контроля за их фактическим выполнением; определение наиболее рациональных путей и средств такого контроля; применение предусмотренных федеральными законами правовых средств по выполнению законных требований прокурора, в том числе в принудительном порядке.

Правильное тактическое решение принимается, как правило, на стыке стадий завершения процесса формирования тактики и ее последующей реализации, способствующей избранию и применению необходимого теоретического или практического способа действий (тактического приема).

Тактическое решение может быть принято военным прокурором единолично или совместно с другими лицами (например, с другими прокурорскими работниками, участвующими в проведении проверки, а также со специалистами, привлеченными к ее проведению); главное — достижение общей цели законными и допустимыми способами. Фактически, это тактика в состоянии ее логического формирования до момента применения, т.е. до принятия тактического решения, переходящего в конкретное действие.

Следуя логике, принятие тактического решения включает в себя:

— комплексный анализ информации конкретной надзорной ситуации (включая ее динамичность и тип);

— выработку всевозможных путей и способов, направленных на решение определенных задач и разрешение возникших проблем;

— обоснование вывода, способствующего реализации тактики, выработанной в конкретной надзорной ситуации.

Следовательно, под *тактическим решением* следует понимать логически обоснованный избранный вывод (заключение), подытоживающий в конкретной надзорной

ситуации процесс формирования тактики и тактических приемов, способствующий их последующей реализации и применению.

Таким образом, надзорная ситуация, прежде всего, учитывая ее динамичность, является одним из основных факторов, влияющих как на формирование тактических приемов, их содержание и применение, так и на ход надзорного мероприятия, учитывая его благоприятный либо неблагоприятный характер.

На основании вышеизложенного, а также с учетом степени разработанности прокурорской тактики в настоящее время, представляется целесообразным проведение дальнейших теоретических исследований тактических приемов надзорной деятельности военного прокурора в целях восполнения пробелов в науке военного права и развития теории прокурорского надзора, а также повышения эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Библиография

1. Винокуров, Ю. Е. К вопросу о понятии «Научный продукт» (Версия) // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Выпуск седьмой / Ю. Е. Винокуров. — М., 2018.
2. Копылов, И. А. Следственная ситуация и тактическое решение : учебное пособие / И. А. Копылов. — Волгоград, 1988.
3. Маликов, С. В. Руководство по военно-полевой криминалистике / С. В. Маликов, А. Н. Савенков. — М., 2011. — 656 с.
4. Махьянова, Р. М. Профессиограмма военного прокурора / Р. М. Махьянова // Военное право. — 2018. — № 2 (48). — С. 139—153.
5. Махьянова, Р. М. Тактика и методика проведения прокурорских проверок / Р. М. Махьянова // Морской сборник. — 2019. — № 8. — С. 39—44.
6. Махьянова, Р. М. Содержание понятия тактики надзорной деятельности военного прокурора / Р. М. Махьянова // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 190—195.
7. Ястребов, В. Б. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / В. Б. Ястребов, В. Н. Григоренко, В. П. Рябцев, К. Т. Чернова // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. № 45. — М.: Юридическая литература, 1987.

Factors influencing the development of tactics of Supervisory activities of the military Prosecutor

© **Malikov S. V.**,

doctor of law, Professor, Colonel of justice, Professor of the 31st Department of the Military University

© **Mahanova R. M.**,

teacher of the 25 Department of the Military University

Annotation. The article reveals the content of prosecutorial tactics on the basis of practical experience and identifies the main factors that influence the development and use of tactical techniques in order to improve the effectiveness of Supervisory activities of military Prosecutor's offices.

Keywords: military Prosecutor's office bodies; Supervisory activity; tactics of military Prosecutor's Supervisory activity; tactical techniques; Supervisory situation; tactical decision.

Уголовное право, уголовный процесс, оперативно-розыскная деятельность

Этические нарушения при возбуждении уголовного дела

© Абдулмеджидова Д. Х.,

аспирант кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта

© Суденко В. Е.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. В статье анализируются нарушения этического характера, имеющие место как на стадии возбуждения уголовного дела, так и в процессе его расследования. Подобные нарушения рассмотрены применительно ко всем стадиям уголовного процесса — от принятия информации о преступлении, до реализации заявления или сообщения о преступлении в виде возбуждения уголовного дела либо отказа в возбуждении. Рассматриваются не только нарушения этических норм, но и предлагаются меры по их устранению. Приведены результаты опроса по фактам рассматриваемых нарушений.

Ключевые слова: этические нарушения; возбуждение уголовного дела; заявитель; следователь; прокурор.

Несоблюдение нравственных начал на стадии возбуждения уголовного дела может повлечь ощутимые негативные последствия, в том числе фиксируемые в судебных решениях.

Так, в апелляционном определении от 6 февраля 2019 г. Алтайского краевого суда по делу № 33-1043/2019 подтверждено нарушение нравственных норм при проверке причинения пострадавшему телесных повреждений.

В апелляционном определении Астраханского областного суда от 2 апреля 2014 г. обнаруживаем по существу верные комментарии отдельных положений УПК РФ: «Согласно части 1 статьи 146 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации при наличии повода и основания, предусмотренных статьей 140 настоящего Кодекса, орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, возбуждают уголовное дело, о чем выносится соответствующее постановление»; «Проведение проверки сообщения о преступле-

нии имеет своей целью защиту прав, как потерпевшего, так и лица, в отношении которого подано заявления о привлечении к уголовной ответственности»; «Согласно статье 87 Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации, проверка доказательств производится дознавателем, следователем, прокурором, судом путем сопоставления их с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле, а также установления их источников, получения иных доказательств, подтверждающих или опровергающих проверяемое доказательство».

Говоря о нарушениях этического характера, мы здесь и далее имеем в виду, прежде всего, нарушения, допускаемые лицами, ведущими производство по делу, — дознавателем, следователем, прокурором. Разумеется, поведение других участников (подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля) тоже может быть некорректным, неэтичным; но закон не устанавливает никаких этических требований, обращённых к этим участникам.

Следовало бы упомянуть, однако, и о таком распространённом этическом нарушении, как злоупотребление своими правами, которое может выражаться, например, в неоднократном заявлении однотипных ходатайств, отводов, неоднократной подаче жалоб¹. Однако указанная проблема не входит в круг рассматриваемых в данной работе — во многом вследствие того, что отграничить *активное* пользование своими правами от злоупотребления таковыми на практике чрезвычайно трудно². Кроме того, объективная фиксация подобных нарушений обычно отсутствует, а строить умозаключения на основе субъективных впечатлений лица, ведущего производство по делу, вряд ли было бы целесообразно (тем более, что попытки опросить — даже анонимно! — этих лиц по данному кругу вопросов не встречаются у них никакого понимания).

Мы подразделяем возможные этические нарушения лиц, ведущих производство по делу, на две категории: нарушения морально-этического характера, связанные с нарушениями закона, и "чисто этические" нарушения, формально не противоречащие УПК РФ и другим законам, причём интересуют нас, в основном, нарушения второго типа, поскольку борьба с нарушениями закона — одна из задач прокурорского надзора³.

Рассмотрим обычную последовательность этапов стадии возбуждения уголовного дела и соответствующие им этические нарушения.

1. Прием заявления или сообщения о преступлении и его регистрация.

Прямой отказ в приёме заявления — грубое нарушение закона; однако на практике достаточно часто встречается *мягкое* уговаривание заявителя, сопровождающееся псевдоаргументами типа "вряд ли это можно раскрыть", "где ж мы будем их искать", "состава преступления не видно" и даже "ущерба особого нет" и т.п. Целью подобного уговаривания является склонение заявителя к тому, чтобы он не подавал заявление.

Другой уловкой является попытка запугать заявителя ответственностью за заведомо ложный донос по ст. 306 УК РФ. Ответственность такая действительно предусмотрена, так что формально нарушения закона нет; однако разницы между понятиями "ошибочный" и "заведомо ложный" заявитель зачастую не понимает, а разъяснять ему эту разницу никто, к сожалению, не обязан, тем более лицо, принимающее сообщение от заявителя.

Наконец, ещё одним нарушением является указание заявителю на то, что данное дело подследственно совсем другому органу (ведомству), и совет обращаться именно туда. Подобное, впрочем, стало встречаться относительно реже, поскольку прямо противоречит ч. 2 ст. 20 и ч. 1 ст. 144 УПК РФ, о чём население уже в значительной степени информировано.

2. Рассмотрение и оценка поступивших материалов.

Отметим иногда встречающиеся попытки уговорить заявителя забрать обратно своё заявление (чаще со стороны начальника органа или подразделения дознания). Формально это, разумеется, недопустимо, поэтому в случае "успеха" придется устранять все следы подачи заявления вообще.

3. Проверка поступивших материалов.

Текущая редакция УПК РФ (ст. 144) предоставляет лицу, производящему проверку, право производить следственные и иные действия, однако вовсе не обязывает его, оставляя принятие решения об их производстве за ним. Таким образом, у него возникает возможность манкировать этим правом, затягивать проверку с тем, чтобы

¹ Например, с целью дезорганизации и затягивания предварительного расследования.

² Подробнее см.: Баев М. О., Баев О. Я. Злоупотребление правом в досудебном производстве по уголовным делам: монография. М.: Проспект, 2014; Даровских С. М. О совершенствовании порядка установления факта злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве // Уголовная юстиция. 2017. № 2 (10). С. 30—34; Машинникова Н. О. "Злоупотребление правом" потерпевшим в рамках уголовного процесса // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. № 20. С. 138—142.

³ Суденко В. Е., Абдулмеджидова Д. Х. Этические вопросы при производстве следственных действий // Транспортное право и безопасность. 2018. № 1 (25). С. 33—40.

по истечении предельного срока вынести решение об отказе в возбуждении дела.

Отметим также, что ч. 1 ст. 144 УПК РФ предоставляет дознавателю, следовательно также и право получать объяснения от лиц, привлечённых к участию в проверке; однако дача таких объяснений обязанностью таких лиц (не дознавателя и не следователя) не является. Тем не менее ч. 1¹ ст. 144 УПК РФ не предусматривает разъяснения этим лицам права отказаться от дачи объяснений, ограничиваясь указанием на право не свидетельствовать против себя, своей супруги и др., что далеко не то же самое¹. Тем самым лицо, производящее проверку, получает возможность, пользуясь недостаточной осведомленностью участника проверки, склонить его к даче объяснений, что формально, возможно, и не противозаконно, но этически вряд ли правильно.

4. Принятие итогового решения.

Формально безупречное решение об отказе в возбуждении уголовного дела может быть принято как следствие имевших место ранее этически некорректных (а также, разумеется, и просто незаконных и необоснованных) действий и решений.

5. *Исполнение принятого решения; контроль и надзор за законностью и обоснованностью действий и решений.*

Закон сохранил за прокурором право отмены постановления дознавателя (и даже следователя) об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ); однако следователь с согласия руководителя следственного органа вправе обжаловать постановление следователя вышестоящему прокурору, что может породить злоупотребление правом. Кроме того, отменяя отказное постановление следователя, дознавателя, прокурор сам не имеет ни права возбудить уголовное дело, ни возможности направить материалы другому следователю или в другой следственный орган.

С целью определить, насколько часто встречаются приведённые выше наруше-

ния, нами был проведён опрос, в котором в качестве респондентов участвовали 35 адвокатов из Москвы и Московской области, специализирующихся на защите интересов потерпевших в уголовном процессе². Разумеется, их ответы во многом опираются на сведения, полученные ими не непосредственно, но со слов их доверителей³, так что результаты опроса могут считаться лишь примерной картиной, которая, тем не менее, достаточно показательна. Результаты опроса сведены в табл. 1.

Приведенные в таблице данные отражают абсолютную и относительную частоту перечисленных выше этических нарушений. Следует также отметить, что большинство респондентов, неоднократно или иногда сталкивавшихся со вторым или третьим нарушениями, отмечают, что по их впечатлениям подобное стало встречаться реже.

Целью перечисленных этических нарушений может являться вполне понятное нежелание расследовать сложное и/или бесперспективное дело, нередко осложнённое и собственным (иногда даже корыстным) интересом следователя, дознавателя. Для улучшения имеющей место ситуации нами предлагаются следующие меры:

1) усилить прокурорский надзор за стадией возбуждения уголовного дела. С этой целью внести в ч. 6 ст. 148 УПК РФ поправки, предусматривающие право прокурора при отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела возбудить уголовное дело своим постановлением и направить его в другой орган предварительного расследования.

Соответствующая поправка могла бы иметь вид:

² К сожалению, идея опросить непосредственно заявителей встречает серьёзные организационно-технические трудности, а опрос следователей или дознавателей вряд ли даст неискажённую картину.

³ Вопросы касались только преступлений небольшой или средней тяжести. Следует учесть также, что если в результате описанных нарушений уголовное дело так и не было возбуждено (например, в случае, когда заявитель не стал подавать заявление), услуги адвоката могли остаться невостребованными, а сам он об этом случае и не узнаёт.

¹ Исчерпывающий анализ этой коллизии приведён проф. А. Р. Белкиным (см.: Белкин А. Р. УПК РФ: отменить нельзя поправить? В 2 т. М.: Юрайт, 2017. Том II. Досудебное производство, § 8.3).

«Статья 148. Отказ в возбуждении уголовного дела.

6. <...> Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор <...> отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и незамедлительно направляет руководителю следственного

органа мотивированное постановление об этом с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке (вместе с указанными материалами), либо своим постановлением возбуждает уголовное дело и направляет его для производства предварительного расследования в другой следственный орган».

Таблица 1

Частота этических нарушений в стадии возбуждения уголовного дела

	Встречалось неоднократно	Встречалось иногда	Единичный случай	Не встречалось	Затрудняюсь с ответом
Уговаривание не подавать заявления	28 (80 %)	5 (14 %)	–	–	2 (6 %)
Запугивание статьёй 306 УК РФ	3 (8,5 %)	10 (28,5 %)	10 (28,5 %)	2 (6 %)	10 (28,5 %)
Отсылка заявителя в другой орган	8 (23 %)	9 (26 %)	5 (14 %)	5 (14 %)	8 (23 %)
Предложение забрать заявление	–	5 (14 %)	9 (26 %)	11 (31,5 %)	10 (28,5 %)
Понуждение к даче объяснений	15 (20 %)	15 (20 %)	12 (16 %)	12 (16 %)	21 (28 %)
Затягивание проверки	21 (60 %)	9 (26 %)	5 (14%)	–	–
Необоснованный отказ в возбуждении дела	21 (60 %)	7 (20 %)	5 (14 %)	–	2 (6 %)
Нежелание исполнять решение прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении дела	2 (6 %)	2 (6 %)	–	–	31 (88 %)

2) исключить п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ как прямо противоречащий ч. 1 ст. 144 УПК;

3) внести поправки в ч. 1¹ ст. 144 УПК РФ, предусмотрев обязательное разъяснение права давать объяснения (в том числе и на родном языке) либо отказаться от дачи объяснений:

«Статья 144. Порядок рассмотрения сообщения о преступлении.

1¹. Лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, и обеспечивается возможность осуществления этих прав в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы, в том числе *право давать объяснения по существу производимых действий и (или) задаваемых им вопросов либо отказаться от дачи объясне-*

ний; давать объяснения на родном языке и пользоваться услугами переводчика бесплатно; пользоваться услугами адвоката, а также приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа в порядке, установленном главой 16 настоящего Кодекса;

4) отказаться при оценке качества предварительного расследования от использования показателей типа "процент раскрываемости" и "процент расследованных дел", перестать числить прекращение уголовного дела браком (недоработкой) в работе следователя, дознавателя¹;

¹ См. также: Батыщева Е. В. Актуальные вопросы и проблемы качества предварительного расследования и пути их решения // Юристъ-Правоведь. 2017. № 3 (82). С. 53—59; Степанов К. В. Проблемы качества предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-

5) усилить работу по повышению правовой культуры населения — в частности, всемерно разъяснять обязанность правоохранительных органов принимать заявления/сообщения о преступлениях по месту их подачи. Внести в ч. 6 ст. 141 УПК РФ поправку, предусматривающую обязательное разъяснение заявителю смысла понятия "ложный донос". Соответствующая поправка могла бы иметь вид:

«Статья 141. Заявление о преступлении

6. Заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со статьёй 306 Уголовного кодекса Российской Федерации, с разъяснением ему смысла понятия "заведомо ложный донос", о чём в протоколе делается отметка, которая удостоверяется подписью заявителя».

Библиография

1. Баев, М. О. Злоупотребление правом в досудебном производстве по уголовным делам : монография / М. О. Баев, О. Я. Баев. — М.: Проспект, 2014.

2. Баев, О. Я. Уголовно-процессуальное исследование преступлений: система и ее качество / О. Я. Баев. — М.: Юрлитинформ, 2007.

3. Батыщева, Е. В. Актуальные вопросы и проблемы качества предварительного расследования и пути их решения // Юристы-Правоведь, — 2017. — № 3(82). — С. 53—59.

4. Белкин, А. Р. УПК РФ: отменить нельзя поправить? В 2 т. / А. Р. Белкин. — М.: Юрайт, 2017.

5. Даровских, С. М. О совершенствовании порядка установления факта злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве / С. М. Даровский // Уголовная юстиция. — 2017. — № 2 (10). — С. 30—34.

6. Зеленский, В. Д. Качество расследования преступлений: понятие и определяющие факторы / В. Д. Зеленский // Качество расследования: криминалистические и уголовно-процессуальные

проблемы : матер. Всеросс. науч.-практ. конф. — Краснодар. 2016. — С. 6—9.

7. Ищенко, Е. П. К проблеме качества предварительного расследования преступлений / Е. П. Ищенко // Вестник Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 5. — С. 120—134.

8. Машинникова, Н. О. "Злоупотребление правом" потерпевшим в рамках уголовного процесса / Н. О. Машинникова // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2014. — № 20. — С. 138—142.

9. Степанов, К. В. Проблемы качества предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Степанов. — Ростов-на-Дону, 2004.

10. Суденко, В. Е. Этические вопросы при производстве следственных действий / В. Е. Суденко, Д. Х. Абдулмеджидова // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 1 (25). — С. 33—40.

Дону, 2004; Ищенко Е. П. К проблеме качества предварительного расследования преступлений // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2017. № 5. С. 120—134; Зеленский В. Д. Качество расследования преступлений: понятие и определяющие факторы // Качество расследования: криминалистические и уголовно-процессуальные проблемы / Матер. Всеросс. науч.-практ. конф. Краснодар. 2016. С. 6—9; Баев О. Я. Уголовно-процессуальное исследование преступлений: система и ее качество. М.: Юрлитинформ, 2007.

Ethical violations in criminal proceedings

© **Abdulmejidova D. Kh.**,
graduate student of the department “Criminal Law,
Criminal Procedure and Criminalistics of the Law
Institute of the Russian University of Transport

© **Sudenko V. E.**,
Candidate of Law, Associate Professor, Associate
Professor of the Law Institute of the Russian Uni-
versity of Transport

Annotation. The article analyzes ethical violations that occur both at the stage of criminal proceedings and in the process of its investigation. Such violations have been examined in relation to all stages of the criminal process - from the receipt of information about a crime, to the implementation of a statement or report of a crime in the form of a criminal case or refusal to initiate. Not only violations of ethical standards are considered, but also measures to eliminate them are proposed. The results of a survey on the facts of the violations under consideration are presented.

Key words: ethical violations; criminal proceedings; declarant; investigator; the prosecutor; proposals to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation.

О некоторых особенностях производства осмотра места происшествия по делам о добровольной сдаче в плен военнослужащих

© Григорьев В. Н.,

доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник группы подготовки научно-педагогических и научных кадров аппарата ученого секретаря, адъюнктуры, докторантуры ФГКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний»; профессор кафедры противодействия незаконному обороту наркотиков Международного межведомственного центра подготовки сотрудников оперативных подразделений имени генерал-лейтенанта милиции А. Н. Сергеева ФГКОУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Аннотация. В статье рассматриваются особенности осмотра места происшествия по делам о добровольной сдаче в плен военнослужащих, тактика производства которого имеет свою определённую специфику, обусловленную боевой обстановкой в районах вооружённых конфликтов.

Ключевые слова: осмотр места происшествия, добровольная сдача в плен, тактика осмотра места происшествия, боевая обстановка, район вооружённых конфликтов, военнопленные, беспилотные летательные аппараты.

Анализ следственной практики военных следственных органов показывает, что успех расследования преступлений, совершаемых военнослужащими в районах вооружённого конфликта, во многом зависит от организации и верно выбранных тактических приемов проведения отдельных следственных действий¹.

Расследование, особенно на стадии раскрытия преступлений данного вида, целесообразно осуществлять, по возможности, групповым (бригадным) методом (ст. 163 УПК РФ), так как использование при расследовании уголовных дел усилий

нескольких следователей, т.е. объединение их сил, знаний, способностей и опыта, позволяет одновременно проверять несколько следственных версий и проводить следственные и иные действия в разных местах, что сокращает как сроки расследования, так и повышает результативность следственных действий, что, в конечном итоге, обеспечивает высокое качество предварительного следствия.

При этом, как нам представляется, для раскрытия и расследования уголовных дел о добровольной сдаче в плен военнослужащих, следователи, входящие в состав следственной группы, должны одновременно выполнять первоначальные следственные действия по следующим двум направлениям:

а) работа на месте происшествия, сопряжённая с его осмотром и допросом очевидцев преступления, иных свидетелей из числа сослуживцев добровольно сдав-

¹ Григорьев В. Н., Антонов А. Н. К вопросу о частной методике расследования преступлений, совершенных в зоне международного вооружённого конфликта // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 329—332; Григорьев В. Н., Антонов А. Н. К вопросу об обстоятельствах, подлежащих доказыванию при расследовании военных преступлений // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 8. С. 103—109.

шегося в плен (исчезнувшего, захваченного в плен) военнослужащего;

б) работа в штабе части с командирами (начальниками) указанного военнослужащего, иными должностными лицами (допросы указанных лиц в качестве свидетелей), а также с оперативными и боевыми документами, регламентирующими организацию и ведение боя (боевых действий) (производство их выемки).

При работе по первому направлению необходимо отметить, что залогом успешной работы по делу является тщательно проведенный осмотр места происшествия¹.

К числу негативных факторов, влияющих на результаты и продолжительность осмотра места происшествия по делам о добровольной сдаче в плен военнослужащих, можно отнести близость позиций противника, артиллерийские и минометные обстрелы, действия снайперов и др.

Целями производства осмотра места происшествия при расследовании добровольной сдачи в плен военнослужащих являются: изучение обстановки на месте происшествия, установление времени и способа совершения и сокрытия преступления; обнаружение и изъятие следов, оставленных преступником, установление числа участников преступления, их физических особенностей и привычек; предположительное определение следов, которые, исходя из обстановки и действий преступника на месте происшествия, могли остаться на его теле, одежде, обуви; получение данных о возможных свидетелях добровольной сдачи в плен, предшествовавших ей и последующих действиях преступника; выявление обстоятельств, способствовавших или облегчивших совершение преступления.

Одним из важнейших вопросов при организации следственных действий на

начальном этапе расследования, в том числе осмотра места происшествия, является обеспечение безопасности участников следственных действий в условиях вооруженного конфликта.

На современном этапе обеспечение безопасности при производстве следственных действий в условиях вооруженного конфликта руководителями и следователями военных следственных органов должно организовываться во взаимодействии с органами военной полиции, органами военного управления и командованием воинских частей, с привлечением необходимого количества сил и средств².

Осмотр места происшествия целесообразно начинать после осмотра специалистом местности на предмет обнаружения заложенных мин, неразорвавшихся снарядов и спрятанного заряженного оружия, а также организации боевого охранения места проведения указанного следственного действия.

Приступая непосредственно к осмотру места происшествия, следователь, получив общее представление об обстановке места происшествия, должен: а) определить характер и границы места происшествия; б) знать систему инженерных заграждений, в том числе границы проходов в минных полях, и охраны переднего края; в) определить исходный пункт осмотра и его последовательность.

Как показывает следственная практика периода Великой Отечественной войны (1941—1945), основным источником доказательственной информации, свидетельствующей о добровольной сдаче в плен, который мог быть выявлен в ходе осмотра места происшествия, являлись следы ног (обуви) военнослужащего, а точнее, дорожка следов, следующая в направлении противника. Как правило, указанные следы были объемными — представлены в виде углублений в снегу либо мягком грунте (песок, рыхлая земля, глина).

¹ Григорьев В. Н. Организация и тактика проведения осмотра места происшествия в чрезвычайных условиях (варианты на примере массовых беспорядков) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы международной научно-практической конференции. Краснодар: ООО «Издательский Дом-Юг», 2015. С. 27—32.

² Григорьев В. Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях (Правовое обеспечение, организация, методика) : монография. М.: Академия МВД России, 1994. С. 99—115.

Кроме того, по характеру дорожки следов можно судить не только о направлении движения, но и о скорости и характере передвижения, физических недостатках и состоянии военнослужащего.

Вместе с тем следует учитывать, что нередко в условиях боевой обстановки военнослужащие маскировали под случаи перехода на сторону противника совершенное ими дезертирство. С целью создания у сослуживцев и командования части мнения о совершенном переходе на сторону врага, дезертиры использовали такой прием, как преднамеренное оставление возле траншей следов обуви, шедших от нашего переднего края в сторону противника. О фальсификации преступником направления движения могут свидетельствовать следующие признаки: неравномерность линии направления движения; наличие следов скольжения, направленных в сторону отпечатков каблуков; малая длина шага; иногда отрицательный угол разворота стопы; иногда очень большая ширина шага при малом угле разворота стопы; необычное расположение углубленных частей в следе — более глубоким является отпечаток носка, а не каблука; нарушение их обычной формы, сдвоенность контуров и др.¹

В этой связи обнаружению, сохранению, закреплению и изъятию следов ног (обуви) на месте происшествия должно быть уделено достаточно пристальное внимание.

Другим источником доказательственной информации в рассматриваемый период являлись предметы экипировки, одежды (обмундирования), оружие и иные предметы, оставляемые военнослужащими при добровольной сдаче в плен на месте происшествия.

Так, в ходе осмотра места происшествия по факту самовольного ухода 25 мая 1943 г. с поста во время несения караульной службы красноармейца 9 стр. роты 1113 сп 10 армии П., обнаруженные на

расстоянии 500 м. в сторону противника сумка и противогаз, принадлежащие П., а также отсутствие на месте несения службы вверенных последнему ручного пулемета и винтовки, позволили судить о совершенном П. переходе в расположение противника².

Учитывая, что обнаруженные из числа вышеуказанных на месте происшествия предметы могут свидетельствовать о месте совершения преступления, которое, наряду с другими перечисленными в ч. 1 ст. 73 УПК РФ обстоятельствами, подлежат доказыванию при производстве по уголовному делу, они должны быть зафиксированы в протоколе осмотра места происшествия с привязкой к местности, в том числе с указанием географических координат с использованием систем глобального позиционирования (GPS — Global Positioning System, Глонасс — Глобальная навигационная спутниковая система). В условиях, когда в арсенале следователя отсутствуют профессиональное навигационное оборудование, им могут быть использованы бытовые навигационные устройства (туристические или автомобильные) или мобильные устройства связи (телефоны, смартфоны или планшеты), многие из которых оснащены GPS-приемником.

В ходе осмотра места происшествия следователь должен также уделить внимание состоянию инженерных заграждений, повреждение (проволочные), отключение (электризуемые) или срабатывание (минно-взрывные) которых может свидетельствовать о совершенной добровольной сдаче в плен военнослужащего.

Все обнаруженные на месте происшествия предметы, имеющие отношение к уголовному делу, должны быть изъяты, упакованы, опечатаны, заверены подписью следователя на месте осмотра. В последующем, после их детального осмотра, указанные предметы могут быть предъявлены для опознания сослуживцам или непосред-

¹ Руководство для следователя по осмотру места происшествия : учебно-практическое пособие / под ред. И. А. Попова, Г. В. Костылевой, Н. Е. Муженской. М.: Проспект, 2017. С. 118—119.

² Донесение политического управления Западного фронта о чрезвычайных происшествиях от 9 июня 1943 г. // ЦАМО РФ. Ф. 208. О. 2526. Д.321. Л. 78-79.

ственным командирам (начальникам) разыскиваемого военнослужащего с целью установления их принадлежности последнему.

Кроме того, как справедливо отмечает С. В. Маликов, для того, чтобы быстро и в то же время качественно осмотреть место происшествия в боевой обстановке, необходимо все детали обстановки в обязательном порядке фиксировать путем фотосъемки и видеозаписи, которые восполняют информацию, не нашедшую отражения в протоколе осмотра, и значительно сокращают время проведения следственного действия¹.

К относительно новым средствам аудио-, фото- и видеозаписи можно отнести беспилотный летательный аппарат (далее — БПЛА).

Интерес к использованию БПЛА в районах вооруженного конфликта вызван исключением риска для участников следственного действия (преждевременно осматривая местность на предмет наличия неразорвавшихся боеприпасов или незаконных вооруженных бандформирований), отсутствием ограничений по эксплуатационным нагрузкам (могут быть оснащены ночными и тепловизионными камерами), а также дистанционная аудио-, видеозапись и фотосъемка. С помощью БПЛА возможно вести непрерывное наблюдение поверхности и воздушного пространства из множества точек при большом удалении, что является необходимым требованием в условиях вооруженного конфликта.

В настоящее время в следственной практике в качестве БПЛА уже используют пользовательские квадрокоптеры (от англ. — четырехроторный вертолет), оснащенные управляемой аппаратурой фото- видео- фиксации, и БПЛА самолетного типа (например, БПЛА Орлан-10, производящие фотофиксацию местности с воздуха на больших территориях. Оба типа БПЛА оснащены системой позиционирования для определения их места нахождения, что также необходимо отразить в протоколе

следственного действия с указанием точных координат.

Цифровая запись производится на устройство, производящее управление БПЛА, либо на внешний носитель, непосредственно установленный на сам БПЛА. В дальнейшем цифровая запись с указанных носителей также может быть извлечена и приобщена к протоколу следственного действия.

Вместе с тем, в ходе осмотра места происшествия по делам о добровольной сдаче в плен вблизи позиций противника, не каждый БПЛА сможет выполнить возложенные на него задачи, не будучи обнаруженным. В данных условиях, как нам представляется, надлежит использовать малоразмерные БПЛА, обладающие к тому же крайне низкой радиолокационной заметностью. Так, специалисты норвежской компании Prox Dynamics доработали прежнюю микро-БАС BlackHornet, сделав ее эффективным средством наблюдения за противником. Габаритные размеры обновленной модификации PD-100 Block II, составляют всего 10 см в длину и около 2,5 см в ширину. При этом масса конструкции вместе с установленными в ней камерами не превышает 16 г. БПЛА одновременно является практически бесшумной, простой в управлении, быстрой и очень маневренной системой. Аппарат снабжен поворотной видеокамерой, картинка с которой передается на расстояние до километра при условии прямой видимости².

Прорывом российских технологий в области создания БПЛА считается мобильный комплекс наблюдения «Пустельга». Это беспилотный летательный аппарат вертолетного типа, который хоть и проигрывает зарубежным аналогам по радиусу и длительности полета, но абсолютно бесшумен. Он весит менее 300 г и уже на расстоянии 50 м практически неразличим невооруженным глазом. Указанный БПЛА выполнен из композиционных материалов

¹ Маликов С. В. Военно-полевая криминалистика. М.: «За права военнослужащих», 2008. С. 342.

² Кошкин Р. П. Беспилотные авиационные системы. М.: Изд-во «Стратегические приоритеты», 2016. С. 449—450.

и обладает крайне низкой радиолокационной заметностью¹.

При этом с целью сокращения сроков производства следственного действия, особенно на большом пространстве, на наш взгляд, представляется возможным оснастить БПЛА 3D-сканером.

По окончании следственного действия сферическая панорамная видеозапись прилагается к протоколу следственного действия по аналогии с обыкновенной видеозаписью. При необходимости в дальнейшем указанные файлы можно воспроизвести, не используя специальную технику, на компьютере с помощью программ для сферических панорамных видео. Кроме того, полученную таким способом видеозапись можно редактировать (скопировать и увеличить определенный фрагмент без потери качества), копировать и передавать ее по электронным сетям. В последующем видеозапись либо ее отдельные фрагменты могут быть предъявлены участникам судопроизводства, а также использоваться для производства военно-тактической экспертизы.

В тех случаях, когда доступ на место происшествия то тем или иным причинам, связанным с условиями боевой обстановки, затруднен, возможно предложить при расследовании добровольной сдачи в плен военнослужащих использовать возможности космической съемки, в том числе ресурсов хранения данных дистанционного зондирования Земли. Как показывает следственная практика, полученные снимки неоднократно способствовали установлению обстоятельств совершения преступлений, признавались доказательствами по уголовным делам, служили неоспоримым опровержением защитных версий подозреваемых и обвиняемых².

Таким образом, организация и тактика производства отдельных следственных

действий на начальном этапе расследования добровольной сдачи в плен военнослужащих имеют свои особенности, обусловленные спецификой боевой обстановки в районах вооруженного конфликта. При этом следует учитывать, что следственные действия и другие мероприятия, проводимые в районах вооруженного конфликта, сопряжены с наибольшей опасностью для жизни не только работников военных следственных органов, но и других участников уголовного судопроизводства. В связи с этим они должны быть хорошо продуманны, тщательно спланированы и проводиться в предельно сжатые сроки.

Библиография

1. Григорьев, В. Н. К вопросу о частной методике расследования преступлений, совершенных в зоне международного вооруженного конфликта / В. Н. Григорьев, А. Н. Антонов // Проблемы в российском законодательстве: Юридический журнал. — 2008. — № 1. — С. 329—332.
2. Григорьев, В. Н. К вопросу об обстоятельствах, подлежащих доказыванию при расследовании военных преступлений / В. Н. Григорьев, А. Н. Антонов // Вестник Московского университета МВД России. — 2008. — № 8. — С. 103—109.
3. Григорьев, В. Н. Организация и тактика проведения осмотра места происшествия в чрезвычайных условиях (варианты на примере массовых беспорядков) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : Материалы международной научно-практической конференции. — Краснодар: ООО «Издательский Дом-Юг», 2015. — С. 27—32.
4. Григорьев, В. Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях (Правовое обеспечение, организация, методика) : монография / В. Н. Григорьев. — М.: Академия МВД России, 1994. — 196 с.
5. Кошкин, Р. П. Беспилотные авиационные системы. — М.: Изд-во «Стратегические приоритеты», 2016. — 676 с.
6. Маликов, С. В. Военно-полевая криминалистика. — М.: За права военнослужащих, 2008. — 512 с.
7. Руководство для следователя по осмотру места происшествия : учебно-практическое пособие / под ред. И. А. Попова, Г. В. Костылевой, Н. Е. Муженской. — М.: Проспект, 2017. — 440 с.

¹ Там же. С. 368—369.

² Интервью Председателя Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкина «Российской газете» от 15 января 2018 г. // Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: [Электронный ресурс] / URL: <https://sledcom.ru/press/interview/item/1195282/?tab=images> (дата обращения 05.09.2019).

About some features of production inspecting the place of the accident in cases on voluntary delivery to military pows

© Grigoryev V. N.,

Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the Training Group for Scientific and Pedagogical and Scientific Personnel of the Office of the Scientific Secretary, Post-graduate School, Doctoral School of the Federal State Institution "Research Institute of the Federal Penitentiary Service"; Professor of the Department for Combating Drug Trafficking at the International Interdepartmental Training Center for Operational Unit Employees named after Lieutenant General of Police A. N. Sergeev Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education "All-Russian Institute for Advanced Studies of Employees of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Annotation. The article discusses the features of the inspection of the scene of cases of voluntary surrender of military personnel, the production tactics of which have their own specifics, due to the fighting situation in areas of armed conflict.

Keywords: inspection of the scene of the accident, voluntary surrender, tactics of the inspection of the scene of the incident, the combat situation, the area of armed conflict, prisoners of war, unmanned aerial vehicles.

Актуальные вопросы квалификации оскорбления военнослужащего (ст. 336 УК РФ)

© Ермолович Я. Н.,

доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и криминологии ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации»,

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы квалификации оскорбления военнослужащего, предлагаются пути решения выявленных противоречий действующего законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: уголовная ответственность, военно-уголовное законодательство, преступления против военной службы, военнослужащие, уголовное право, военное право, оскорбление военнослужащего.

Общевоинские уставы Вооруженных Сил Российской Федерации обязывают военнослужащих уважать честь и достоинство других военнослужащих, выручать их из опасности, помогать им словом и делом, удерживать от недостойных поступков, не допускать в отношении себя и других военнослужащих грубости и издевательства, содействовать командирам (начальникам) и старшим в поддержании порядка и дисциплины. На охрану указанных правовых отношений направлена ст. 336 УК РФ, анализ которой давался военными юристами¹.

Переходя к анализу проблемных вопросов квалификации указанного вида преступлений, следует отметить, что ранее существовавший состав преступления, предусмотренный ст. 130 УК РФ (оскорб-

ление), был декриминализован в 2011 г.² В пояснительной записке к проекту федерального закона отмечалось, что оскорбление, как и клевета, по степени общественной опасности более соответствуют деяниям, предусмотренным КоАП РФ, нежели УК РФ, в связи с чем предлагалось ст. 130, наряду со ст. 129 и 298 УК РФ признать утратившими силу, а ответственность за деяния, предусмотренные указанными статьями, установить в КоАП РФ. Таким образом, с 2011 г. в российском уголовном законодательстве отсутствует легальное определение оскорбления. Тем не менее, в УК РФ содержатся шесть составов преступлений, объективную сторону которых составляет оскорбление: нарушение права на свободу совести и вероисповеданий в форме публичных действий, выражающих явное неуважение к обществу и совершенных в целях оскорбления религиозных чувств верующих (ч. 1 и 2 ст. 148 УК РФ); неуважение к суду, выразившееся в оскорблении участников судебного разбирательства (ч. 1 ст. 297 УК РФ); неуважение к суду, выразившееся в оскорблении судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия (ч. 2 ст. 297 УК РФ); публичное оскорбление представителя власти при исполнении им своих должностных

¹ См., например: Зателепин О. К. Квалификация преступлений против военной безопасности государства: монография. М.: За права военнослужащих. 2009; Глухов Е. А. Высокомерие начальников в виде оскорблений подчиненных или пути защиты достоинства военнослужащего // Военное право. 2019. № 5 (57). С. 75—84; Харитонов С. С. Обеспечение законности при привлечении к уголовной ответственности военнослужащих за оскорбление других военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2019. № 8. С. 25—28; Харитонов С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8 (253). С. 41—49, и др.

² Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

обязанностей или в связи с их исполнением (ст. 319 УК РФ); оскорбление военнослужащего (ст. 336 УК РФ).

Тем же федеральным законом, которым был декриминализован состав преступления, предусмотренный ст. 130 УК РФ, был введен в КоАП РФ одноименный состав административного правонарушения (ст. 5.61). Под оскорблением в КоАП РФ понимается унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, т. е. то же деяние, которое было предусмотрено ст. 130 УК РФ. Следует иметь в виду, что оскорбление может являться составным элементом и другого административного правонарушения — мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ), которое может сопровождаться нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам.

С объективной стороны под оскорблением следует понимать унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, т. е. высказывания, жесты, содержащие отрицательную оценку личности, качеств, поведения потерпевшего, противоречащие установленным правилам поведения, нормам морали (плевок, срывание погон, знаков отличия и т. п.), или действия, которые направлены на унижение чести и достоинства другого человека (пощечина, подзатыльник, толчок открытой ладонью в лицо и т. п.), а равно оскорбительные суждения о другом лице в письменной форме или с использованием средств телекоммуникации (смс-сообщения, сообщения в сети интернет и т. п.). При этом следует иметь в виду, что виновный и потерпевший должны действовать в рамках военно-служебных отношений, т. е. при исполнении обязанностей по военной службе или в связи с исполнением этих обязанностей. Оскорбление, совершенное во внеслужебное время, не в связи с исполнением обязанностей по военной службе или в период исполнения обязанностей по военной службе, но по личным мотивам, состава преступления, предусмотренного ст. 336 УК РФ, не образуют, а образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ст.

5.61 КоАП. Преступление является оконченным с момента совершения действий, унижающих честь и достоинство военнослужащего (например, потерпевший назван унижающий его достоинство кличкой).

Следует отличать оскорбление военнослужащего от нарушения уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности, связанного с унижением чести и достоинства (ч. 1 ст. 335 УК РФ). Нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности, сопряженное с унижением чести и достоинства или издевательством над потерпевшим, образуют действия, не относящиеся к оскорблению военнослужащего. Оскорбление как правило носит одномоментный характер, а нарушение уставных правил взаимоотношений может быть растянуто во времени, сопровождаться кроме унижений чести и достоинства еще и издевательством над потерпевшим, угрозами, применением психического насилия. Оскорбление, как правило, направлено в отношении одного военнослужащего, нарушение уставных правил взаимоотношений может быть направлено одновременно в отношении нескольких военнослужащих или группы военнослужащих. Нанесение одного удара может квалифицироваться как оскорбление насильственным действием по ст. 336 УК РФ в том случае, если этот удар носил символический характер, был направлен на унижение чести и достоинства потерпевшего и не повлек вреда здоровью (пощечина, подзатыльник и т. п.), в остальных случаях содеянное образует состав преступления, предусмотренный ст. 335 УК РФ или ст. 286 УК РФ.

Так, например, младший сержант Б. органами предварительного следствия обвинялся в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ. Находясь в казарме, Б. избил рядового Ба., которому нанес несколько ударов кулаком в грудь и ногами в поясницу. Сертоловский гарнизонный военный суд содеянное Б. переqualificировал на ч. 2 ст.

336 УК РФ. В обоснование такого решения в приговоре указывалось, что Б. своими действиями существенных нарушений прав и законных интересов подчиненных не допустил. Нанесение единичных ударов суд отнес к унижению чести и достоинства и расценил их как оскорбление начальником подчиненного во время исполнения обязанностей по военной службе. Поскольку это преступление, отнесенное к категории небольшой тяжести, Б. совершил впервые, с потерпевшими примирился, загладил причиненный вред, суд на основании ст. 76 УК РФ освободил его от уголовной ответственности и уголовное дело прекратил. Президиум Ленинградского окружного военного суда удовлетворил протест военного прокурора Ленинградского военного округа об отмене определения суда первой инстанции и о направлении дела на новое судебное рассмотрение. В своем постановлении Президиум указал, что действия Б. явно выходят за пределы его полномочий, поскольку они связаны с насилием над потерпевшими и повлекли существенное нарушение их прав и законных интересов. Оснований для переквалификации содеянного Б. на ч. 2 ст. 336 УК РФ не установлено. Отсутствие же у потерпевших телесных повреждений юридического значения не имеет, так как само насилие уже является достаточным для обвинения по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ. Примирение подчиненного с потерпевшим в данном случае также не может служить основанием для прекращения дела.

Аналогичная ошибка в оценке действий виновного была допущена Владимирским гарнизонным военным судом, которым младший сержант П. был признан виновным в оскорблении начальником подчиненных в связи с исполнением обязанностей по военной службе. Ночью в помещении контрольно-технического пункта воинской части П., предъявив дневальным рядовым Р. и В., подчиненным ему по воинскому званию, претензии о ненадлежащем несении ими службы, с целью унижить их честь и достоинство ударил по одному разу ногой Р. в лицо, а В. — по туловищу. Спустя некоторое время П. на

территории парка из тех же побуждений вновь ударил Р. рукой по лицу. Московский окружной военный суд, рассмотрев дело по кассационному протесту государственного обвинителя, приговор в отношении П. отменил ввиду ошибочной переквалификации судом первой инстанции действий осужденного по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ на ч. 2 ст. 336 УК РФ и дело направил на новое рассмотрение в тот же суд в ином составе судей, указав, что в обоснование переквалификации преступных действий П. суд сослался на то, что его действия не повлекли существенного нарушения интересов потерпевших. П. же, избил подчиненных, нанеся Р. удары ногой и рукой в лицо, причинив ссадину и ушиб спинки носа, а В. — удар ногой по туловищу. При таких обстоятельствах его действия выходят за рамки оскорбления и содержат признаки более тяжкого преступления — превышения должностным лицом своих полномочий, сопряженного с применением насилия к подчиненным¹.

В другом случае военный суд квалифицировал один удар, носивший символический характер, как оскорбление военнослужащего. Военным судом Пятигорского гарнизона Ч. был осужден по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ за то, что он, превышая свои должностные полномочия, будучи недовольным тем, что рядовой М., для которого Ч. являлся начальником по воинскому званию, не выполнил его требований по уборке спального помещения, нанес М. один удар ладонью по лицу, чем причинил физическую боль. Военный суд Северо-Кавказского военного округа, рассмотрев дело по протесту председателя суда, посчитал неправильной юридическую оценку действий Ч., которую дал суд первой инстанции. Действия Ч. суд гарнизона квалифицировал по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ по признаку применения насилия. Указанный квалифицирующий признак превышения должностных полномочий включает в себя причинение потерпевшему различной степени тяжести телесных повреждений, а также нанесение побоев и истязание. По-

¹ Обзор судебной работы гарнизонных военных судов за 2000 год. М., 2001. С. 13—15.

сколькx Ч. нанес потерпевшему М. только один удар ладонью по лицу, который не повлек каких-либо телесных повреждений, и совершил это по мотиву, связанному с военной службой, содеянное им не выходит за пределы оскорбления начальником подчиненного и подлежит квалификации по ч. 2 ст. 336 УК РФ. Исходя из того, что данное преступление является преступлением небольшой тяжести, совершено Ч. впервые, с потерпевшим он примирился, военный суд округа, переквалифицировав содеянное на ч. 2 ст. 336 УК РФ, в соответствии со ст. 76 УК РФ освободил Ч. от уголовной ответственности¹.

Проблемным вопросом квалификации деяний по ст. 336 УК РФ является определение совокупности преступлений и отграничение совокупности преступлений от единого продолжаемого преступления. Так, например, Н., будучи недовольным исполнительностью рядового К., являющегося для него подчиненным, во время исполнения тем обязанностей по военной службе, на плацу воинской части высказался в его адрес в присутствии других военнослужащих в грубой и нецензурной форме, после чего ткнул корешком книги, находящейся в его руке в лицо К., унизив его честь и достоинство. Продолжая свои преступные действия, в этот же день, находясь в парке боевых машин воинской части Н., по тому же поводу высказался в адрес К. в присутствии других военнослужащих в грубой нецензурной форме, после чего нанес два удара кулаками в лицо и в голову К. В 13 часов того же дня в учебном классе воинской части Н., вновь по тому же поводу, высказался в его адрес в присутствии других военнослужащих в грубой и нецензурной форме, после чего нанес по голове К. три удара металлическим предметом, не повлекших последствий. Органами предварительного следствия Н. было инкриминировано совершение трех преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 336 УК РФ. Вместе с тем суд учел, что указанные действия Н. в отношении К.

были совершены в течение одного дня, мотивом послужило желание наказать подчиненного, отрицательно характеризующегося по военной службе. В связи с чем, суд посчитал ошибочной данную органами предварительного следствия квалификацию содеянного Н., как совершение нескольких преступлений. Действия Н., который с единым умыслом, будучи недовольным ненадлежащим исполнением служебных обязанностей К., оскорбил подчиненного, суд расценил, как оскорбление начальником подчиненного во время исполнения и в связи с исполнением обязанностей по военной службе и квалифицировал его действия как единое продолжаемое преступление по ч. 2 ст. 336 УК РФ, переквалифицировав с трех самостоятельных преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 336 УК РФ. Суд признал Н. виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 336 УК РФ, на основании которой назначил ему наказание в виде ограничения по военной службе на срок 11 месяцев с удержанием из денежного довольствия в доход государства 10 процентов².

В других аналогичных случаях при квалификации преступлений, сопряженных с оскорблением потерпевших, Верховный Суд Российской Федерации квалифицировал действия виновного не как совокупность преступлений, а как единое продолжаемое преступление. Так действия осужденного Х. по четырем эпизодам были переквалифицированы с ч. 1 ст. 297 УК РФ на ч. 1 ст. 297 УК РФ, так как осужденный действовал с единым умыслом на оскорбление участников судебного разбирательства, проявляя неуважение к суду, то есть совершил единое преступление. Как видно из приговора, все свои действия Х. совершил в одно и то же время, в ходе одного и того же судебного разбирательства и в отношении участников этого судебного разбирательства с целью нарушения порядка осуществления правосудия, унижения чести и достоинства участников

¹ Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1-е полугодие 1999 года. М., 1999. С. 12—13.

² Приговор Наро-Фоминского гарнизонного военного суда от 14 февраля 2014 г. по делу № 1-13/2014.

судебного разбирательства. Эти обстоятельства, установленные судом, свидетельствуют о том, что Х. действовал с единым умыслом на оскорбление участников судебного разбирательства, проявляя неуважение к суду, то есть совершил единое преступление и его действия следует квалифицировать по одной статье — ч. 1 ст. 297 УК РФ¹.

Следует иметь в виду, что оскорбления, свершенные в разное время (не в один день), когда умысел на совершение каждого преступления формировался самостоятельно, оскорбления в отношении разных лиц Верховным Судом Российской Федерации квалифицировались как совершение нескольких преступлений по совокупности. Так, Х. был осужден за неуважение к суду, выразившееся в оскорблении участников судебного разбирательства. 22 октября 2007 г. Х. в ходе судебного разбирательства уголовного дела, в присутствии участников судебного разбирательства оскорбил нецензурными словами свидетеля К. 24 октября 2007 г. Х. в ходе судебного разбирательства по данному делу вновь в присутствии участников судебного разбирательства оскорбил нецензурной бранью свидетеля В., а 26 октября 2007 г. — государственного обвинителя. По приговору Пензенского областного суда от 27 февраля 2008 г. Х. осужден по ч. 1 ст. 297 УК РФ (в отношении К.), ч. 1 ст. 297 УК РФ (в отношении В.), ч. 1 ст. 297 УК РФ (в отношении государственного обвинителя). Президиум Верховного Суда Российской Федерации признал, что действия Х. были правильно квалифицированы как совокупность преступлений, поскольку оскорбление в разное время каждого из участников судебного разбирательства образует отдельное преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 297 УК РФ².

Учитывая декриминализацию ст. 130 УК РФ и установление административной ответственности за оскорбление, в свете

постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к ст. 264 УК РФ в связи с запросом Ивановского областного суда», от 10 февраля 2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 212.1 УК РФ в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина», постановления от 14 июня 2018 г. № 23-П, а также постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2016 г. № 22 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» возникает вопрос о разграничении преступления и административного правонарушения.

Так, военным судом Петрозаводского гарнизона капитан Ш. был осужден по ч. 2 ст. 336 УК РФ. Будучи начальником КЭЧ гарнизона и находясь в состоянии опьянения, Ш. стал выяснять причину отсутствия некоторых служащих бухгалтерии на рабочем месте без его ведома. Экономист В., объяснила Ш., что главный бухгалтер в его отсутствие отпустила работников бухгалтерии несколько раньше, в связи с праздничным днем. В ответ на это Ш. выругался в ее адрес нецензурной бранью, в связи с чем В. возмутилась и сделала ему замечание. Тогда Ш. нанес ей удар ладонью по лицу, от которого она упала на пол. В результате В. были причинены легкие телесные повреждения без расстройства здоровья в виде закрытой тупой травмы головы в левой височной области. Военный суд Ленинградского военного округа приговор в отношении Ш. изменил и переквалифицировал его действия с ч. 2 ст. 336 УК РФ ч. 1 ст. 130 УК РФ (ст. 5.61 КоАП) по следующим основаниям. Судом первой инстанции действия Ш. были ошибочно признаны преступлением против военной службы. Согласно закону, по ст. 336 УК РФ может быть

¹ Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 21 мая 2008 г. № 120-П08.

² Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2008 г. № 347-П08.

квалифицировано лишь оскорбление одним военнослужащим другого в связи с исполнением обязанностей по военной службе или при исполнении таких обязанностей. Как видно из материалов дела, В., хотя и являлась подчиненной Ш., но не была военнослужащей. Поэтому вывод суда о совершении Ш. преступления против военной службы является неправильным (Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1-е полугодие 1997 года. М., 1997. С. 4—5).

Подводя итог настоящей статье, следует отметить, что хотя оскорбление военнослужащего и обладает низкой степенью общественной опасности и имеет низкую долю в структуре преступности военнослужащих, основанием для криминализации такого деяния и оставления его в качестве преступления в УК РФ является тот факт, что оскорбление военнослужащего при исполнении им обязанностей по военной службе или в связи с их исполнением посягает не только на честь и достоинство военнослужащего, но и на установленный

порядок прохождения военной службы, может являться причиной совершения других более тяжких преступлений, поэтому честь и достоинство военнослужащих, как и других представителей власти, нуждается в уголовно-правовой охране.

Библиография

1. Зателепин, О. К. Квалификация преступлений против военной безопасности государства : монография / О. К. Зателепин. — М.: За права военнослужащих. 2009. — 288 с.
2. Глухов, Е. А. Высокомерие начальников в виде оскорблений подчиненных или пути защиты достоинства военнослужащего / Е. А. Глухов // Военное право. — 2019. — № 5 (57). — С. 75—84.
3. Харитонов, С. С. Обеспечение законности при привлечении к уголовной ответственности военнослужащих за оскорбление других военнослужащих / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 8. — С. 25—28.
4. Харитонов, С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8 (253). — С. 41—49.

Actual issues of qualification of insulting a serviceman (Article 336 of the Criminal Code of the Russian Federation)

© Eermolovich Ya. N.,

Doctor of Legal Sciences, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology FGKOU VO «The Moscow Academy Investigative Committee of the Russian Federation»

Abstract. The article discusses the problematic issues of qualification of insulting a serviceman, suggests ways to resolve the revealed contradictions of the current legislation and practice of its application.

Keywords: criminal liability, military criminal law, crimes against military service, military personnel, criminal law, military law, insulting a military serviceman.

Коррупционная преступность при выполнении государственного оборонного заказа в интересах Министерства обороны Российской Федерации (постановка проблемы)

© Никитин А. Н.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Военного университета

© Амонулов Ш. П.,

адъюнкт кафедры уголовного права Военного университета

Аннотация. В статье рассматривается коррупционная преступность в сфере государственного оборонного заказа, ее причины и специфичные проявления, приводятся данные о коррупционных преступлениях, совершенных в указанной области.

Ключевые слова: закон, государственный оборонный заказ, коррупция, причины и сущность коррупционных преступлений.

Современные реалии развития российского общества и государства очень часто проявляются в различных формах коррупции, более того, число коррупционных проявлений растет. Так, за январь—декабрь 2018 г. было зарегистрировано 30 495 преступлений коррупционной направленности, что на 2,9 % больше, чем в аналогичном периоде 2017 г.¹ Принимаемые государством и правоохранительными органами меры по борьбе с коррупцией, к сожалению, не оказывают сильного эффекта на состояние преступности в данной сфере, а точнее, судя по статистике, не оказывают совсем.

За последнее время на слуху большое количество скандалов, связанных с проявлениями коррупции в сфере выполнения государственного оборонного заказа. В качестве примеров можно привести дело Сердюкова и Васильевой, уголовные дела о коррупционных преступлениях при строительстве космодрома «Восточный» (например, осужден бывший руководитель ООО «ВИП-Строй-инжиниринг» Вадим Митряков за хищение более 1,9 млрд.

руб.²). С учетом того, что в рамках исполнения государственного оборонного заказа государством выделяются огромные финансовые средства, совершенствование борьбы с коррупцией в данной сфере представляет большую актуальность, о чем не раз писали военные юристы³.

Сам термин «коррупция» разными учеными определяется по-разному. Он происходит от латинского слова «corruption», которое переводится как «порча», «подкуп». Некоторые ученые рассматри-

² ГОЗ для прокурора. Космодром Восточный обеспечил посадки / Еженедельник «Военно-промышленный курьер». URL: <https://vpk-news.ru/articles/42869> (дата обращения: 21.04.2019).

³ См., например: Корякин В. М., Харитонов В. С. О поощрении лиц, содействующих раскрытию коррупционных преступлений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 7 (264). С. 64—69; Харитонов С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа // Военное право. 2012. № 1. С. 236—245; Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военно-юридический журнал. 2018. № 7. С. 6—8; Харитонов С. С., Бахарев, А. В., Козлов, Т. Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе. Методические рекомендации / Серия Библиотека прокурора. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Научно-исследовательский институт. М., 2011, и др.

¹ Состояние преступности в России: январь—декабрь 2018 года // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД России. М., 2018. С. 7.

вают данный термин сквозь призму ее социальной сущности, говоря о том, что коррупция заключается не только в противоправных действиях (бездействии) определенного должностного лица, но и в том, что она представляет собой негативное социальное явление, присущее любой социальной и государственной системе, которое имеет свои причины возникновения. В указанном подходе коррупция определяется как подкупаемость и продажность определенных должностных лиц¹.

Основоположником другого подхода является С. Г. Александров, который под коррупцией понимает определенную ситуацию, в которой определенное должностное лицо принимает решение (зачастую противоправное либо противоречащее нормам общественной морали и нравственности), выгодное для некой второй стороны, которая, в свою очередь, за принятие такого решения передает такому должностному лицу определенное вознаграждение. Сущностными признаками данного подхода являются: решение, нарушающее нормы права и морали, обоюдное согласие сторон при его принятии, получение каждой из сторон определенной выгоды от принятия такого решения, деятельность сторон по сокрытию их незаконной деятельности².

Следует отметить, что легальное определение понятия «коррупция» дано в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», согласно которой под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в

целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а равно совершенная от имени или в интересах юридического лица». Данное определение по своему характеру носит собирательный характер, в нем указывается не только на уголовно-правовую сторону данного термина, но и на дисциплинарную, административную и иные.

УК РФ содержит ряд норм, регулирующих уголовную ответственность за коррупционные преступления: ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 286 «Превышение должностных полномочий», ст. 290 «Получение взятки», ст. 291 «Дача взятки», ст. 291.1 «Мелкое взяточничество», ст. 292 «Служебный подлог». Кроме того, применительно к рассматриваемой теме специальными нормами УК РФ, регуливающими ответственность за коррупционные правонарушения в сфере государственного оборонного заказа, является ст. 201.1 УК РФ «Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа» и ст. 285.4 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа», которые введены Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 469-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

Необходимость введения указанных статей в УК РФ обусловлена все более глубоким проникновением коррупции во все сферы общественной жизни. Военная организация нашего государства исключением в данном случае не является. Коррупция ведет к искажению военной политики и стратегии развития Вооруженных Сил Российской Федерации, способствует хищению средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, оказывает

¹ Долгова А. И. Коррупция и борьба с ней. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2000. С. 5; Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч. ред. С. В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. С. 23

² Александров С. Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания // История государства и права. 2007. № 11. С. 2—5.

негативное влияние на уровень воспитания военнослужащих, их морально-нравственного развития. Указанное в своей совокупности снижает уровень боеготовности подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации¹.

Обратим внимание, что в 2019 г. на реализацию государственного оборонного заказа в аспекте перевооружения армии флота потрачено более 1440 млрд. руб., причем 71 % данных средств предусматривалось на закупку новейших образцов вооружения².

Финансовая привлекательность государственного оборонного заказа, по нашему мнению, является причиной того, что в данной сфере процветают коррупционные правонарушения и преступления. Как предприниматели, рассчитывающие на получение заказа, так и должностные лица, ответственные за размещение заказа, рассчитывают получить выгоду от заключения контрактов. Именно это, по нашему мнению, обосновывает ослабление возможностей оборонного промышленного комплекса и государственного оборонного заказа.

В данном аспекте особое значение имеет поддержание законности в сфере заключения и выполнения государственного оборонного заказа, причем достижение должного уровня законности должно достигаться совместными усилиями различных правоохранительных органов. Указанное было особо подчеркнуто Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в его ежегодном послании Федеральному собранию Российской Федерации 2018 г.

На сегодняшний день оборонно-промышленный комплекс страны находится под особым вниманием со стороны руководства страны. Противодействие коррупции в сфере государственного оборонного заказа при этом является одним из самых приоритетных направлений дея-

тельности правоохранительных органов. Применительно к указанному интерес представляют данные, приведенные начальником Управления по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса Д. В. Демешиным. По его данным, в 2015 г. прокурорскими работниками было проверено более 100 предприятий оборонного промышленного комплекса, по результатам проверок было выявлено более 7000 фактов нарушения закона, ущерб от которых составил более 20 млрд. руб. В следующем году было выявлено более 18 тыс. нарушений закона, было возбуждено 244 уголовного дела. Прокурорским работникам удалось вернуть в казну более 60 млрд. руб. В 2017 г. было возбуждено более 380 уголовных дел³.

Коррупция в рассматриваемой системе правоотношений всегда связана с государственной властью, негативно влияет на ее легитимность. Коррупция в указанной сфере имеет свои специфические проявления, в частности:

1. Уклонение от проведения конкурсных процедур при выборе исполнителя работ (услуг);

2. Получение денежных средств, перечисленных исполнителям контракта за фактически невыполненные работы (услуги), путем подделки актов приема-передачи выполненных работ;

3. Намеренное завышение цены контракта в целях резервирования денежных средств на т.н. «откат»⁴;

4. Дача (получение) взяток за оказание соответствующими должностными лицами услуг по уклонению от нормального порядка заключения и исполнения контрактов по государственному оборонному заказу (в том числе, получение денежных средств за признание определенной организации победителем конкурса на заключение государственного контракта);

¹ Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М.: За права военнослужащих, 2009.

² <https://военное.рф/2018/318888/> (дата обращения: 22.04.2019).

³ Борьба с коррупцией в оборонно-промышленном комплексе // ВПК. № 20 (733). 29.05.2018 г.

⁴ Корякин В. М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупционность // Военное право. 2014. № 3. С. 231—244.

5. Получение денежных средств за выполнение работ не исполнителем контракта, а подчиненными представителя заказчика в порядке их служебных обязанностей.

На наш взгляд, основными условиями, способствующими развитию коррупции в сфере выполнения государственного оборонного заказа, являются:

1. Низкий уровень правовой культуры лиц, принимающих участие в выполнении государственного оборонного заказа;

2. Низкий уровень участия граждан в контроле за деятельностью лиц по выполнению условий государственного контракта;

3. Наличие между должностными лицами — представителями заказчика и лицами — исполнителями государственного контракта неформальных, дружеских и даже родственных отношений, что способствует заключению неформальных соглашений;

4. Отсутствие механизма или слабо выраженный механизм взаимодействия институтов власти;

5. Пробельность российского законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу правоотношений.

Отметим, что выявление признаков коррупционных преступлений, их сущности в сфере государственного оборонного заказа, является довольно сложной задачей. Именно поэтому коррупция является феноменом общественной жизни, что обосновывает необходимость криминологического изучения данной категории преступлений с целью организации все более эффективного противодействия коррупции в сфере государственного оборонного заказа. Без тщательного изучения и противодействия коррупционным преступлениям в

данной области обеспечить качественное выполнение государственного оборонного заказа, повысить боеспособность Вооруженных Сил Российской Федерации и обороноспособности государства вряд ли возможно.

Библиография

1. Александров, С. Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания / С. Г. Александров // История государства и права. — 2007. — № 11. — С. 2—5.
2. Долгова, А. И. Коррупция и борьба с ней / А. И. Долгова. — М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000.
3. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2009. — 333 с.
4. Корякин, В. М. О поощрении лиц, содействующих раскрытию коррупционных преступлений / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 7 (264). — С. 64—69.
5. Корякин, В. М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупциогенность / В. М. Корякин. // Военное право. — 2014. — № 3. — С. 231—244.
6. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Науч. ред. С. В. Максимов и др. — М.: Спарк, 2000.
7. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 7. — С. 6—8.
8. Харитонов, С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 1. — С. 236—245.
9. Харитонов, С. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе. Методические рекомендации / С. С. Харитонов, А. В. Бахарев, Т. Л. Козлов / Серия Библиотека прокурора. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Научно-исследовательский институт. — М., 2011.

Corruption crime in the performance of state defense order in the interests of the Ministry of Defense of the Russian Federation (the statement of the problem)

© **Nikitin A. N.**,

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department criminal law of the Military University

© **Amonuloev Sh. P.**,

Associate Professor, Department of Criminal Law, Military University

Resume. The article deals with corruption crime in the field of state defense order, its causes and specific manifestations, corruption data on crimes committed in this area are given.

Key words: law, state defense order, corruption, causes and essence of corruption crimes.

Оперативно-разыскное мероприятие получение компьютерной информации как способ противодействия экстремизму и терроризму в киберпространстве (правовой анализ)

© Петров И. В.,

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

© Макаров Е. А.,

научный сотрудник Вневедомственного института безопасности и сыска г. Москва

Аннотация. В данной статье идет речь о таком феномене как экстремизм и терроризм в киберпространстве, а также о возможных способах выявления, предупреждения и пресечения данной деятельности в рамках нового оперативно-разыскного мероприятия «получение компьютерной информации».

Ключевые слова: оперативно-разыскные мероприятия, СОПМ, получение компьютерной информации, экстремизм, терроризм.

В современном мире практически все общественные процессы управляются по средствам технических устройств, а основным товаром на рынке становится информация. Сама социальная эволюция заставляет индивида изучать и осваивать современные технологии. К сожалению, и преступники берут к себе на вооружение новые методы и технические средства для совершения противоправных действий, а также сокрытия их следов, в том числе преступлений экстремистской и террористической направленности в сетях связи, в том числе, и в сети «Интернет».

Как отметил С. И. Чудинов, «Категория экстремизма представляет собой величайшую загадку XX—XXI вв.»¹. В Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» не дается четкого определения экстремистской деятельности, однако в нём перечислены 13 признаков и действий, позволяющих охарактеризовать деятельность как экстремистскую.

Далее, обращаясь к Федеральному закону от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», который опре-

деляет терроризм как идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий², можно сделать вывод, что терроризм является крайней степенью проявления экстремизма. Термин «кибертерроризм» был введен в обиход в середине 1980-х годов старшим научным сотрудником американского Института безопасности и разведки Бэрри Коллин, и обозначал террористические действия в виртуальном пространстве. В 1996 г. Марк Поллит, специальный агент Федерального Бюро Расследований, предложил определение кибертерроризма: это преднамеренная, политически мотивированная атака против информации, компьютерных систем, компьютерных программ и баз данных в виде насильственного вторжения со

¹ Чудинов С. И. Экстремизм в глобальном обществе риска : монография. М.: ФЛИНТА, 2016. С. 9.

² Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

стороны международных групп или секретных агентов¹.

Определившись с категориями терроризма и экстремизма, необходимо рассмотреть понятие киберпространства.

Д. Е. Добринская определяет киберпространство, или по-другому цифровую среду, как пространство функционирования продуктов информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ), позволяющих создавать чрезвычайно сложные системы взаимодействий агентов с целью получения информации, обмена и управления ею, а также осуществления коммуникаций в условиях множества различных сетей². На наш взгляд, данное определение дает всеобъемлющее понимание среды, в которой будут далее рассматриваться категории экстремизма и терроризма. Также в рамках отечественного законодательства в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» ИКТ рассматривается как информационно-телекоммуникационная сеть — технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием средств вычислительной техники.

К слову, сегодня в отечественном законодательстве не существует правовых норм, регламентирующих ответственность за использование средств анонимизации. С. М. Сергеев справедливо отметил: «Однако, использование программ анонимизации пользователя делает нормы закона ничтожными, а механизм его реализации бесполезным. Это объясняется тем, что в настоящее время законодательно не запрещено использовать программное обеспечение и технические средства обеспечения связи, предоставляющие полную анонимность пользователя и доступ в «тёмный» Интернет, а также технически не

разрешен вопрос блокирования функционирования подобного рода программных продуктов и технических решений»³.

Хотелось бы обратить внимание на то, что и с экстремизмом и терроризмом в киберпространстве, к сожалению, не все так однозначно. Так в ст. 2 Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» даются определения необходимых нам дефиниций:

1) критическая информационная инфраструктура — это объекты критической информационной инфраструктуры, а также сети электросвязи, используемые для организации взаимодействия таких объектов;

2) компьютерные атаки — целенаправленное воздействие программных и (или) программно-аппаратных средств на объекты критической информационной инфраструктуры, сети электросвязи, используемые для организации взаимодействия таких объектов, в целях нарушения и (или) прекращения их функционирования и (или) создания угрозы безопасности обрабатываемой такими объектами информации.

По нашему мнению, в ближайшем будущем умный автотранспорт, системы обеспечения жизнедеятельности населения и возможно многие управленческие вопросы будут автоматизированы за счет средств, в том числе, и критической информационной структуры, а экстремисты и террористы смогут осуществлять на данные средства кибератаки в том числе и с целью воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями. Из сказанного можно сделать вывод, что

¹ Режим доступа: <http://www.crime-research.ru/articles/cyberterrorism12> (дата обращения 05.12.2019).

² Добринская Д. Е. Киберпространство: территория современной жизни // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2018. Т. 24. № 1. С. 52—70.

³ Сергеев С. М. Некоторые проблемы противодействия использованию в преступной деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1 (73). С. 137—140.

сегодня в отечественном законодательстве отсутствует дефиниция «кибертеррористического акта», что, по нашему мнению, усложняет квалификацию преступлений, совершенных в киберпространстве.

Определившись с понятийным аппаратом и проблематикой категорий киберэкстремизма и кибертерроризма, необходимо рассмотреть один из действенных способов выявления, предупреждения и пресечения преступлений изучаемой направленности — технологически-правовой комплекс оперативно-разыскное мероприятие «получение компьютерной информации» (далее — ОРМ ПКИ). При проведении данного ОРМ из киберсреды может быть получена совокупность информации: электронные следы преступной деятельности, вредоносные программы, данные о транзакциях финансирования (открытого и анонимного) и т.д. террористической и экстремистской деятельности, которые могут в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, являться в рамках уголовного процесса доказательствами для привлечения к ответственности виновных.

А. Л. Осипенко в своей статье отметил, что «выбранное законодателем название нового мероприятия отражает не способ получения оперативно-разыскной информации, а форму, в которой эта информация представлена»¹. На сегодняшний день четкого определения, порядка и способов проведения ОРМ ПКИ на правовом уровне не существует, что позволяет проводить его с большим количеством вариаций². Считаем важным отметить что данное ОРМ разрешено проводить в рамках ведения дел оперативного учета. Также на его проведение требуется разрешение суда, если в рамках этого будут затронуты кон-

ституционные права граждан, что на практике сильно усложняет деятельность спецслужб по выявлению, предупреждению и пресечению террористической и экстремистской деятельности в киберпространстве. По нашему мнению, отечественному законодателю необходимо разработать законопроект, который позволит органам, осуществляющим ОРД, получать в рамках проведения ОРМ ПКИ в том числе по противодействию террористической и экстремистской деятельности обезличенные электронные следы, указывающие на приготовление, покушение или совершение рассматриваемой противоправной деятельности, а также ее финансирования и методического сопровождения в рамках ведомственных нормативных правовых актов в том числе без санкции суда.

Для практического понимания порядка проведения ОРМ ПКИ считаем важным отметить, что преступные действия в киберпространстве оставляют электронные следы, будь то переписка экстремиста-вербовщика с вербуемым на тематических закрытых форумах или использование вредоносных программ террористами для оказания повреждающего воздействия на критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации с целью повлиять на решения, принимаемые государственными органами Российской Федерации. Такие следы и будут одним из объектов проведения ОРМ ПКИ.

Не секрет, что экстремистские и террористические сообщества используют Darknet³. В своей статье Р. Г. Драпезо и В. С. Зникин представили в виде таблицы механизм образования и характеристику некоторых следов в Darknet⁴.

В данной таблице, по нашему мнению, указан неполный спектр механизмов образования следов преступления, а также способов их получения.

¹ Осипенко А. Л. Новое оперативно-разыскное мероприятие «получение компьютерной информации»: содержание и основы осуществления // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 3. С. 83—90.

² Петров И. В., Фокин Е. И. К вопросу о способах реализации оперативно-разыскного мероприятия «получение компьютерной информации» // Военное право. 2019. № 6. С. 186—193.

³ Режим доступа: <https://ria.ru/20190329/1552221682.html> (дата обращения 05.12.2019).

⁴ Драпезо Р. Г., Зникин В. К. Darknet как источник сыскной информации // Оперативник (сыщик). 2017. № 3. С. 35—38.

Механизм образования следов	Характер следовой картины	Возможные методы противодействия и сбора следов
<p>Создание временных копий программных средств (текстовые редакторы, базы данных, браузеры и т.п.) и помещение их в оперативную или внешнюю память компьютера. Такие цифровые следы не фиксируются средствами криптографии. Сканы квитанций об оплате и другие документы.</p> <p>Следы, остающиеся в процессе перемещения криптовалюты.</p> <p>Следы, могущие указать на место продажи и (или) «закладок», а в некоторых случаях и персональные данные продавца (например, фамилия и инициалы, название организации, имя компьютера в сети)</p>	<p>Файлы, скриншоты, информация, содержащаяся в буфере обмена, данные, остающиеся после формирования цифровых носителей информации, история загрузок в браузере и т.п.</p> <p>Скриншоты копий квитанций об оплате и других документов, находящихся в буфере обмена, кэш-памяти и т.п. Мас-адреса биткоинов, номера Qiwi-кошельков, через которые приобретаются биткоины.</p> <p>Информация о районах города на некоторых open-ресурсах, на пример на Chaplin24.biz.</p>	<p>— «уборка мусора»;</p> <p>— активный перехват;</p> <p>— осмотр cookie;</p> <p>— электромагнитный перехват информации;</p> <p>— маскарад и др.</p> <p>— осмотр cookie, буфера обмена и кэш-памяти;</p> <p>— «люк»;</p> <p>— применение программных и аппаратных кейлоггеров и т.п.;</p> <p>— по Мас-адресам возможно отследить пользователя. Методы криптографии меняют мас-адреса, и тогда отследить пользователя уже невозможно. С другой стороны, номера Qiwi-кошельков также можно отследить;</p> <p>— изучение метаданных и EXIF-тегов (дистанционно);</p> <p>— осмотр cookie, буфера обмена и кэш-памяти (локально);</p> <p>— «люк»;</p> <p>— применение программных и аппаратных кейлоггеров;</p> <p>— отслеживание номеров Qiwi-кошельков;</p> <p>— методы и приемы оперативной работы.</p>

Далее в статье будут озвучены рентабельные способы получения компьютерной информации, в том числе предложен инновационный способ проведения ОРМ ПКИ через возможности «Интернета вещей».

Для справки отметим, что понятие «Интернета вещей» закреплено лишь на ведомственном уровне¹ и федеральным законодательством пока никак не регламентируется.

Чтобы правильно проводить ОРМ ПКИ необходимо понимать сущность этого ОРМ. Так, А. И. Мещерин отмечает: «Получение компьютерной информации осуществляется не в процессе ее передачи по какому-либо техническому каналу связи путем снятия (перехвата), а непосредственно с устройства, на котором она хранится, обрабатывается или посредством

которого передается»². Исходя из вышесказанного, мы считаем целесообразным отразить следующие способы реализации ОРМ ПКИ в том числе в рамках противодействия терроризму и экстремизму:

1. *Проведение ОРМ ПКИ через возможности «Интернета вещей».*

Как это должно работать? Через сенсоры и датчики, которые повсеместно будут встроены в гаджеты, бытовую технику и устройства для умного дома и транспортных средств, будет собираться и накапливаться информация (которая будет обрабатываться, в том числе нейронными сетями, искусственным интеллектом³ и т.д.). Далее должны будут проводиться оценка и анализ полученной информации, которая может быть обезличенная (для ра-

¹ Приказ Минкомсвязи России от 29 марта 2019 г. № 113 «Об утверждении Концепции построения и развития узкополосных беспроводных сетей связи «Интернета вещей» на территории Российской Федерации».

² Мещерин А. И. К вопросу о сущности оперативно-розыскного мероприятия «получение компьютерной информации // Закон и право. 2018. № 12. С. 152—153.

³ Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации».

боты этого института необходимо внести в отечественное законодательство понятие «обезличенные данные»), что, в свою очередь, не является предметом защиты и не требует санкции суда для обработки оперативными сотрудниками с возможностью оформления первичной информации, полученной от объектов «Интернета вещей». При усмотрении в информации признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, она должна стать основанием для заведения установленных форм накопления оперативных материалов.

В настоящее время практика по вопросу персональных данных сложилась следующим образом. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» обработка персональных данных осуществляется с согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных, а именно, если пользователь не даст разрешение на обработку своих данных, устройство (приложение) не будет работать. Данный аспект, по нашему мнению, упрощает юридическую составляющую проведения комплекса как ОРМ, так и ОТМ в рамках противодействия преступным деяниям, так как лица добровольно, заранее согласились предоставить сведения о своей личности. Также необходима разработка технологически-правового комплекса для получения данных от «Интернета вещей», которые будут работать в отдельных беспроводных сетях связи, которые могут не попадать под требования Федерального закона «О связи». Однако это лишь направления для работы по совершенствованию законодательства в области обеспечения информационной безопасности и требует более детальной юридической оценки и соответствующих изменений.

2. Получение компьютерных следов через возможности СОРМ.

Отметим, что все операторы сотовой связи, провайдеры интернет услуг и т.д. должны получить лицензию на оказание услуг связи согласно п. 1. ст. 29 Федерального закона «О связи». Для этого им необходимо выполнить требования Перечня

лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания услуг утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 87 «Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий», одним из которых является «Обеспечение реализации требований к сетям и средствам связи для проведения оперативно-разыскных мероприятий», а именно установка СОРМ, которая позволяет собирать, накапливать и получать в том числе и в рамках проведения ОРМ ПККИ информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображений, звуков, видео- или иных сообщений пользователей услугами связи. Так п. 1 ст. 64 Федерального закона «О связи» обязывает поставщиков услуг связи хранить вышеуказанные цифровые следы в течение трех лет с момента окончания осуществления таких действий. Но существуют сложности при реализации данного способа проведения ОРМ ПККИ. Сегодня экстремисты и террористы имеют возможность использовать в своей деятельности программы шифрования пакетов данных, что затрудняет или делает невозможным получение компьютерной информации, как доказательства о совершении преступных действий. Вторым недостатком СОРМ является то, что использование СОРМ раскрывает перед поставщиками услуг связи методы и способы работы органов безопасности, так же этот факт может привести к утечке информации о способах и методах, силах и средств органов безопасности к иностранным спецслужбам¹.

3. Оперативный перехват данных на расстоянии и прекращение преступного сеанса связи.

В. С. Овчинский отмечает: «Беспроводные технологии приобрели большую популярность и в прошлом показали свою уязвимость. Сегодня отели, рестораны и бары предлагают своим клиентам доступ в Интернет через беспроводные точки до-

¹ Режим доступа: <http://www.tadviser.ru/index.php/%> (Дата обращения: 05.12.2019).

стуга. Однако сигналы передачи данных между компьютером и точкой доступа могут быть приняты в радиусе до 100 метров»¹. Так, установив через конфиденциальные источники, оперативные сотрудники могут получить информацию, где и какая точка доступа будет использована для осуществления распространения экстремистских материалов или террористической кибератаки на критическую информационную инфраструктуру. При осуществлении данного способа проведения ОРМ ПКИ существуют сложности: здесь можно отметить и человеческий фактор, и технические способности оборудования перехвата и пресечения кибератаки, а также уровень подготовленности субъекта преступления.

Далее, подводя итоги, нам хотелось бы поговорить о цифровых доказательствах и компьютерной судебной экспертизе. По вопросу цифровых доказательств В. С. Овчинский написал: «Оцифровка и все возрастающее использование ИКТ оказали большое влияние на процедуры сбора доказательств и их использование в суде. Эти факторы привели к появлению нового термина — цифровых доказательств. Единого определения термина «электронные, или цифровые доказательства» не существует. Например, в кодексе Великобритании о полиции и доказательствах по уголовным делам цифровые доказательства определяются как вся информация, хранящаяся в компьютере. В более широком смысле цифровыми доказательствами считаются любые данные, хранящиеся или передаваемые с использованием компьютерных технологий, которые подтверждают версию о том, как было совершено преступление»². Сегодня в уголовно-процессуальном праве Российской Федерации отсутствует дефиниция «цифровые или электронные доказательства», так, в ст. 74 УПК РФ не закрепляются данные понятия.

Обобщая вышесказанное хотим предложить следующие направления для совершенствования отечественного законодательства в рамках рассматриваемой темы:

1. Внести изменения в УПК РФ, а именно в ст. 74 УПК России добавить следующий вид доказательств: «цифровые или электронные доказательства»;

2. П. 4 ст. 205 УК РФ дополнить следующей следующего содержания: «совершение компьютерной атаки на объекты критической инфраструктуры с целью устрашения населения и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в целях воздействия на принятие решений органами власти или международными организациями»;

3. Представителям органов, осуществляющих ОРД, выступить с инициативой о совершенствовании использования СОПМ и разработке законопроектов, позволяющих органам ОРД использовать специальные методы получения компьютерной информации, а также возможности получать обезличенные данные о событиях, создающих угрозу безопасности личности, общества и государства. В этих целях ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнить пунктом 7.1, содержащим определение: «обезличенные данные о событиях и лицах — сведения, полученные с задействованием компьютерных технологий в рамках проведения оперативно-разыскной деятельности». Предусмотреть возможность получения таких данных при проведении ОРМ, без санкции суда.

4. Разработать законопроект, регламентирующий институт «Интернета вещей», в котором предусмотреть следующее:

¹ Основы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом: хрестоматия / сост. В. С. Овчинский. М.: Норма, 2017. С. 57.

² Там же. С. 322.

— обязать производителей регистрировать с последующим присвоением устройству, оборудованному датчиками, сенсорами и средствами звуко-, видеофиксации, уникального глобального идентификатора;

— предусмотреть возможность органов, осуществляющих ОРД, получать через возможности «Интернета вещей» обезличенные данные, содержащих в себе сведения об угрозах безопасности личности, общества и государства, а также других преступных деяниях с указанием уникального глобального идентификатора устройства, с которого будут получаться такие данные;

— предусмотреть возможность органов, осуществляющих ОРД, оформлять первичные материалы на основе данных, полученных через возможности «Интернета вещей».

Библиография

1. Добринская, Д. Е. Киберпространство: территория современной жизни / Д. Е. Добринская // Вестник Московского университета. Серия 18.

Социология и политология. — 2018. — Т. 24. — № 1. — С. 52—70.

2. Драпезо, Р. Г. Darknet как источник сыскной информации / Р. Г. Драпезо, В. К. Зникин // Оперативник (сыщик). — 2017. — № 3. — С. 35—38.

3. Мещерин, А. И. К вопросу о сущности оперативно – розыскного мероприятия «получение компьютерной информации» / А. И. Мещерин // Закон и право. — 2018. — № 12. — С. 152—153.

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

5. Осипенко, А. Л. Новое оперативно-розыскное мероприятие «получение компьютерной информации»: содержание и основы осуществления / А. Л. Осипенко // Вестник Воронежского института МВД России. — 2016. — № 3. — С. 83—90.

6. Петров, И. В. К вопросу о способах реализации оперативно-розыскного мероприятия «получение компьютерной информации» / И. В. Петров, Е. И. Фокин // Военное право. — 2019. — № 6. — С. 186—193.

7. Сергеев, С. М. Некоторые проблемы протидействия использованию в преступной деятельности / С. М. Сергеев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2017. — № 1 (73). — С. 137—140.

8. Чудинов, С. И. Экстремизм в глобальном обществе риска : монография / С. И. Чудинов. — М.: ФЛИНТА, 2016.

Operational-search event obtaining computer information as a way to counter extremism and terrorism in cyberspace (legal analysis)

© Petrov I. V.,

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

© Makarov E. A.,

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

Annotation. This article will focus on such a phenomenon as extremism and terrorism in cyberspace, as well as on possible ways to identify, prevent and suppress this activity in the framework of the new operational search activity «obtaining computer information».

Key words: operational-investigative activities, SPOIA, getting computer information, extremism, terrorism.

Военные проблемы международного права

Анализ системы и полномочий военных судов Соединенных Штатов Америки. Сравнение с моделью Российской Федерации

© Зыков М. С.,

магистрант Российского государственного университета правосудия

Аннотация. Статья посвящена изучению системы военных судов двух государств Соединённых Штатов Америки и Российской Федерации. Рассмотрена модель США и проведён сравнительный анализ с российской системой.

Ключевые слова: военные суды, судебная система, дисциплинарный суд, уголовный суд.

Совершенствование структуры и деятельности военных судов в Российской Федерации, — процесс, в основе которого лежит взвешенность принимаемых решений с учетом многих взаимосвязанных факторов. Решения в части шагов по развитию военно-судебных органов принимаются, в том числе, и с учетом научной проработки тех или иных преобразований, с учетом опыта других государств¹. Наверное, чем шире изучен опыт деятельности военных судов других государств, включая входящих в НАТО, тем больше можно быть уверенным в правильности принимаемых решениях у нас, в России.

¹ См, например: Воронов А. Ф. О реформе судостройства и ее процессуальных аспектах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 17—23; Корякин В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 11. С. 41—45; Харитонов С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12. С. 23—25; Харитонов С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8. С. 41—48; Хомчик В. В. Деятельность военных судов в отражении отечественного законодательства: генезис, становление и развитие, современное состояние // Вестник военного права. 2017. № 3. С. 7—13, и др.

Поскольку США фактически возглавляют НАТО, то интересно посмотреть на военные суды этой страны в сравнении с нашими.

В Соединённых Штатах Америки военные суды не входят в систему судов общей юрисдикции и не являются постоянно действующими органами судебной власти. Военные суды США первой инстанции подразделяются на три вида²: 1) дисциплинарный военный суд, 2) специальный военный суд, 3) высший военный суд.

Судебное разбирательство в дисциплинарном военном суде происходит в упрощённой форме, в нем рассматриваются уголовные дела, связанные с военными преступлениями, за которые в качестве наказания не предусмотрена смертная казнь. Дисциплинарный военный суд состоит из одного офицера³ части, как правило, этот офицер является начальником военно-юридической службы. Дисциплинарный военный суд может быть создан⁴: Президентом США; Министром обороны; Министрами Сухопутных войск США, Военно-воздушных сил США и Военно-морских сил США, Береговой охраны, а также командирами округов, гарнизонов, фортов, бригады, полка, отдельного бата-

² Article 16 of the Uniform Code of Military Justice.

³ Part 3 of the Article 16 of the Uniform Code of Military Justice.

⁴ Article 24 of the Uniform Code of Military Justice.

льона или эскадрилий ВВС, а также любыми нижестоящими командирами вплоть до командира роты или иного, уполномоченного соответствующим министром, офицера.

Максимальное наказание, которое может назначить дисциплинарный военный суд, значительно ниже тех, которые могут наложить специальный военный суд или высший военный суд. В основном для рядового состава используются такие виды наказания как: уменьшение денежных выплат на несколько категорий, принудительные работы без лишения свободы до 45 дней, лишение свободы сроком до 30 дней или запрет на увольнительные до 60 дней. На младший командный состав распространяются те же наказания, за исключением того, что денежная выплата сокращается только на одну категорию и того, что младший командный состав не может быть ограничен в увольнительных. Как правило, в дисциплинарном военном суде обвиняемому не предоставляется бесплатная юридическая помощь военного адвоката, но, тем не менее, некоторые структуры вооружённых сил США, например, ВВС США, предоставляют обвиняемому бесплатного военного адвоката, в ином случае военнослужащий имеет право нанять адвоката из числа гражданских лиц за свой счёт. Обвиняемый военнослужащий должен дать согласие на рассмотрение его дела в дисциплинарном военном суде, в противном случае, командование передаёт дело в специальный или в высший военный суд. Дело, где обвиняемым является офицер, не может быть рассмотрено в этой инстанции¹.

Специальный военный суд является судом промежуточного уровня, состоящим из военного судьи или минимум трёх офицеров, заседающих в составе коллегии суда, или судьи и минимум трёх офицеров². Ни один член специального военного суда не может отсутствовать на заседании, за исключением случаев, когда был заявлен отвод судьи, он был физически нетрудо-

способен или был вызван командованием. В случае если такое отсутствие повлекло за собой сокращение численности членов суда до трёх человек, дальнейшее судебное разбирательство, возможно только при условии привлечения нового члена суда, который надлежащим образом изучил материалы дела³. Специальный военный суд могут созвать⁴: Президент США; Министр обороны; Министры Сухопутных войск США, Военно-воздушных сил США и Военно-морских сил США, Береговой охраны, а также командиры округов, гарнизонов, фортов, бригады, полка, отдельного батальона или эскадрилий ВВС, и иные командиры среднего звена. Независимо от совершенного преступления, специальный военный суд может назначить наказание в виде⁵: лишения свободы сроком до шести месяцев, принудительных работ без заключения под стражу сроком до 3 месяцев, удержания суммы в размере 2/3 от месячного денежного содержания в течение шести месяцев, увольнения по дисциплинарным причинам, также могут быть назначены более мягкие виды наказания. Офицер, обвиняемый в специальном военном суде, не может быть лишён свободы или уволен со службы. Обвиняемому в специальном военном суде предоставляется право на бесплатное юридическое представительство военного адвоката⁶, а также военнослужащий может нанять адвоката из гражданских лиц за свой счёт.

Высший военный суд США обладает самым большим объёмом полномочий из всех военных судов первой инстанции, так как в нем могут быть рассмотрены уголовные дела, по всем преступлениям предусмотренным разделом 10 Единого кодекса военной юстиции⁷. Он состоит из судьи и минимум пяти членов суда. Ни один член высшего военного суда не может отсутствовать на заседании, за исключением случаев, когда был заявлен отвод судьи, он

¹ Article 20 of the Uniform Code of Military Justice.

² Part 2 of the Article 16 of the Uniform Code of Military Justice.

³ Part c of the Article 29 of the Uniform Code of Military Justice.

⁴ Article 23 of the Uniform Code of Military Justice.

⁵ Article 19 of the Uniform Code of Military Justice.

⁶ Part a of the Article 27 of the Uniform Code of Military Justice.

⁷ Article 18 of the Uniform Code of Military Justice.

был физически нетрудоспособен или был вызван командованием¹. В случае если такое отсутствие повлекло за собой сокращение численности членов суда до пяти человек, дальнейшее судебное разбирательство, возможно только при условии привлечения нового члена суда, который надлежащим образом изучил материалы дела². В случае если за преступление не предусмотрено наказание в виде смертного приговора, военнослужащий может потребовать единоличное судебное разбирательство. Высший военный суд может созываться³: Президентом США; Министром обороны; Министрами Сухопутных войск США, Военно-воздушных сил США и Военно-морских сил США, Береговой охраны, а также другим высокопоставленным командованием. В высшем военном суде максимальное наказание устанавливается за каждое преступление в соответствии с Руководством для военных судов⁴, которое предусматривает такие виды наказания как: смертная казнь (для некоторых видов преступлений), лишение свободы, увольнение по дисциплинарным причинам для рядового и младшего командного состава, а также увольнение офицеров и ряд других более мелких наказаний, таких как штраф или удержание части суммы денежного содержания. Руководство для военных судов было принято приказом Президента США в целях детализации и расширения военного законодательства, установленного в Едином кодексе военной юстиции, является обязательным для всех военных судов США.

После рассмотрения дела одним из трёх военных судов у военнослужащих имеется возможность обжалования решения в апелляционной инстанции⁵. Если в качестве наказания суд уволил военнослужащего, приговорил его к лишению свободы на срок более одного года или к

смертной казни, то такое дело автоматически рассматривается соответствующим военным апелляционным судом по уголовным делам. Всего существует четыре военных апелляционных суда, которые делятся по родам войск: Апелляционный суд Сухопутных войск; Апелляционный суд Военно-морских сил; Апелляционный суд Военно-воздушных сил; Апелляционный суд Береговой охраны. Эти суды имеют право отменить приговор, который является юридически и фактически необоснованным, а также уменьшить размер наказания, которое, по мнению судей Апелляционного суда, будет чрезмерно суровым. Вышеуказанные суды наделены правом определять фактическую обоснованность вынесенного приговора суда первой инстанции, благодаря этому полномочию, судьи могут отдельно взвешивать каждое доказательство, в том числе, оценивать достоверность показаний свидетелей. Военнослужащему предоставляется бесплатный военный адвокат, который будет представлять его в апелляционном суде, а также у него есть право нанять гражданского адвоката за свой счёт.

В случае если обвиняемый приговорён к увольнению, лишению свободы на срок более одного года или смертной казни, а апелляционный суд его рода войск не отменил этот приговор, то военнослужащий имеет право обжаловать это решение в Апелляционном суде Вооружённых сил США. Суд состоит из 5 гражданских судей, назначенных Президентом США с согласия Сената на пятнадцатилетний срок. Суд может принять любое решение по делу, вплоть до отмены приговора. Обвиняемому, так же, как и в нижестоящем апелляционном суде, предоставляется бесплатный военный адвокат и право нанять гражданского адвоката за свой счёт. Дальнейшая апелляция возможна в Верховный Суд США⁶, однако, данная процедура является исключительной. В случае если Апелляционный суд Вооружённых сил США или Верховный суд США не отменили смертный приговор, военнослужащий может ходатайствовать перед Прези-

¹ Part a of the Article 29 of the Uniform Code of Military Justice.

² Part b of the Article 29 of the Uniform Code of Military Justice.

³ Article 22 of the Uniform Code of Military Justice.

⁴ Rule 1003 of The Manual for Courts-Martial.

⁵ Sub Chapter 12 of the Uniform Code of Military Justice.

⁶ Article 67a of the Uniform Code of Military Justice.

дентом США о помиловании или об отсрочке исполнения наказания¹.

Военные суды обладают исключительной юрисдикцией в отношении военных преступлений. Если военнослужащий совершает преступление, закреплённое в Едином кодексе военной юстиции или другом федеральном законе, должно быть определено, в чьей юрисдикции находится данное дело. Это решение обычно принимается путём координации между соответствующими военными властями (начальник военно-юридической службы соединения) и соответствующими гражданскими властями (федеральное прокуратура США или окружная прокуратура США).

Сравним систему и полномочия военных судов Соединённых Штатов Америки и Российской Федерации.

Первым существенным отличием является то, что военные суды Российской Федерации являются федеральными судами общей юрисдикции, входят в судебную систему Российской Федерации² и образуют цепь взаимосвязанных судебных органов. Военные суды США являются федеральными уголовными судами со специальной юрисдикцией, однако, признание их в качестве части судебной системы США является дискуссионным вопросом. Также военные суды США первой инстанции не образуют взаимосвязанную систему, так как высший военный суд не является апелляционной инстанцией для специального военного суда, который в свою очередь не является более высокой инстанцией по отношению к дисциплинарному суду. В Российской Федерации судами, рассматривающими дела в первой инстанции, являются гарнизонные военные суды и окружные (флотские) военные суды, однако, в отличие от военных судов США, в Российской Федерации окружные (флотские) военные суды являются апелляционной инстанцией по отношению к гарнизонным военным судам. Военные су-

ды в Российской Федерации действуют постоянно, создаются и упраздняются федеральным законом, военные суды в США создаются по мере необходимости командованием Вооружённых Сил США и упраздняются по окончании рассмотрения конкретного дела. Как военные суды Российской Федерации, так и военные суды США создаются по территориальному признаку. Российские военные суды рассматривают гражданские, административные и уголовные дела, касающиеся военнослужащих, а военные суды США рассматривают исключительно уголовные дела. В Российской Федерации при совершении военнослужащим преступления, не являющегося преступлением против военной службы³, его дело все равно будет рассматриваться в военном суде по подсудности, в том числе при наличии соучастников из числа гражданских лиц, в то время как в США военнослужащий, совершивший преступление, предусмотренное ч. 1 разд. 18 Единого Кодекса США или иным федеральным законом, может быть осуждён гражданским судом.

В соответствии со ст. 19 Единого кодекса Военной юстиции военные суды осуществляют правосудие в отношении следующих лиц: 1) военнослужащих регулярных войск Вооружённых сил США, добровольцев с момента их зачисления на службу, то есть принятия в Вооружённые силы США, новобранцев с момента их фактического вступления в Вооружённые силы США, а также иных лиц, которые законно проходят службу или обучение в Вооружённых силах США; 2) курсантов Военной Академии армии США, курсантов академии Военно-воздушных сил США, курсантов академии береговой охраны США; 3) лиц, находящихся в запасе, во время прохождения военных сборов; 4) лиц, уволенных со службы с сохранением за ними заработной платы; 5) лиц, уволенных со службы, проходящих лечение в учреждениях Вооружённых сил США; 6) лиц, находящихся под стражей Вооружённых сил США, отбывающих наказание назначенное военным судом; 7) военно-

¹ Section 2 of the Article II of the Constitution of the United States

² Ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

³ Гл. 33 УК РФ.

пленных, находящихся под стражей Вооружённых сил США; 8) лиц, нанятых в Вооружённые силы США или сопровождающих Вооружённые силы США за пределами Соединённых Штатов Америки, в соответствии с международными договорами или соглашениями, участниками которых являются США.

В соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» военные суды Российской Федерации осуществляют правосудие в отношении следующих лиц: 1) военнослужащих Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; 2) граждан, проходящих военные сборы; 3) иностранных граждан в период прохождения ими военной службы или военных сборов; 4) лиц, совершивших преступления, отнесённые УПК РФ к компетенции военных судов (например, террористов); 5) граждан, совершивших преступление в составе группы лиц, группы лиц по предварительному сговору, организованной группы или преступного сообщества, если хотя бы одним из соучастников являлся военнослужащий или лицо, проходящее военные сборы, при условии невозможности выделения уголовного дела в отношении остальных соучастников.

Стоит отметить различия и в составах судов. В США суды формируются из судьи и определённого количества офицеров, в случае со специальным судом и

высшим военным судом, либо только из одного офицера, в случае с дисциплинарным судом. В России более сложная система, однако, можно подчеркнуть, что дела рассматриваются либо судьёй единолично, либо коллегией из трёх судей, либо судом с участием присяжных заседателей, то есть российские офицеры не принимают участия в судопроизводстве в качестве лица, осуществляющего правосудие, в отличие от офицеров армии США.

Библиография

1. Воронов А. Ф. О реформе судостроительства и ее процессуальных аспектах / А. Ф. Воронов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10. — С. 17—23.
2. Корякин, В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы Российской Федерации / В. М. Корякин // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 11. — С. 41—45.
3. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12. — С. 23—25.
4. Харитонов, С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования / С. С. Харитонов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8. — С. 41—48.
5. Хомчик, В. В. Деятельность военных судов в отражении отечественного законодательства: генезис, становление и развитие, современное состояние / В. В. Хомчик // Вестник военного права. — 2017. — № 3. — С. 7—13.

Analysis of the system and powers of the military courts of the U.S. of America. Comparison with the model of the Russian Federation

© Zykov M. S.,
graduate student of the Russian State University of Justice

Abstract. The scientific article is devoted to the study of the system of military courts of two states the United States of America and the Russian Federation. The US model is considered and a comparative analysis is carried out with the Russian system.

Keywords: military courts, judicial system, disciplinary court, criminal court.

О гарантиях соблюдения прав сотрудников частных военных и охранных компаний, принимающих участие в вооруженных конфликтах: сравнительно-правовой анализ

© Королькова Е. Е.,

соискатель кафедры международного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Аннотация. В статье показаны различные подходы государств к регулированию деятельности частных военных и охранных компаний (ЧВОК) и защите прав их сотрудников. Автором отмечено, что в современных вооруженных конфликтах ЧВОК играют значительную роль. Зачастую их деятельность сопровождается грубыми нарушениями прав человека, о чем неоднократно было указано в докладах Специального докладчика и Рабочей группы ООН по вопросу об использовании наемников как средства нарушения прав человека и противодействия осуществлению права народов на самоопределение. Вместе с тем, права самих сотрудников ЧВОК также слабо защищены. Принимая участие в вооруженном конфликте, они подвергают свою жизнь высокому риску. В статье анализируется национальное законодательство и судебная практика США, Великобритании и других государств. Автором изучены перспективы регулирования деятельности ЧВОК на международном уровне.

Ключевые слова: частные военные и охранные компании, вооруженный конфликт, международное право, государство, права человека.

Услуги частных военных и охранных компаний (далее — ЧВОК) в государствах, охваченных вооруженными конфликтами, востребованы как со стороны правительств, так и корпораций. Например, Государственный департамент США нанимает частных подрядчиков для охраны государственных служащих в Ираке, Афганистане и других странах¹. С тех пор, как частная военная и охранный компания «Blackwater», крупнейший американский подрядчик, приобрела плохую репутацию после стрельбы по гражданским лицам на площади Нисур в Багдаде, повлекшей многочисленные жертвы, вопрос об ответственности ЧВОК так и не был разрешен². Проект международной конвенции о регу-

лировании деятельности частных военных и охранных компаний, представленный экспертами на Генеральной Ассамблее ООН, не нашел поддержки среди государств-членов Организации. На национальном уровне во многих государствах отсутствуют нормативные правовые документы по этому вопросу.

Правовые пробелы негативно влияют на соблюдение прав и свобод граждан, нарушенных в результате противоправной деятельности подрядчиков. Судебная практика, сложившаяся в США по освобождению ЧВОК и органов государственной власти от юридической ответственности (благодаря применению судами доктрины «политического вопроса»³, доктрины Фереса и других правовых доктрин, позволяющих суду не рассматривать дела по существу ввиду специфики деятельности частных подрядчиков, нанятых федеральными агентствами), получила отрицательную оценку среди зарубежных право-

¹ Волеводз А. Г. Проблемы, принципы и перспективы международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 3 (12). С. 78—88.

² Кулебякин В. Н., Королькова Е. Е. Статус сотрудников частных военных и охранных компаний по международному гуманитарному праву // Московский журнал международного права. 2015. № 4. С. 27—42.

³ Liberman S. State Sovereign Immunity in Suits to Enforce Federal Rights / S. Liberman // Washington University Law Review. 1977. № 2. P. 195—255.

ведов. Подобное явление формирует у общества негативное отношение к ЧВОК, деятельность которых ассоциируется с произволом и безнаказанностью. Законности участия сотрудников ЧВОК в вооруженных конфликтах посвящено немало публикаций, как в отечественной¹, так и зарубежной юридической литературе². Вместе с тем, остается без должного внимания вопрос о защите прав самих сотрудников таких компаний. В отсутствие специального правового документа им не гарантируется надлежащая правовая защита. Учитывая степень риска, которому они подвергаются, выполняя обязанности по контракту в условиях вооруженного конфликта, представляется необходимым решить существующую проблему на международном уровне.

Одним из последних, получивших широкую огласку в средствах массовой информации, стал случай с частной военной и охранной компанией «Sabre International Security», заключившей контракт с правительством Канады по охране посольства в Афганистане. Компания наняла бывших военных и полицейских из Непала и Индии, которые ежедневно осуществляли конвоирование. По условиям контракта «Sabre International Security» должна была предоставить охранникам необходимое оружие, специальные средства защиты и безопасный транспорт, однако эти требования компания не выполнила, как и требования по выплате подрядчикам всей суммы вознаграждения, указанной в контракте. Неоднократные обращения к руководству компании для решения возникших проблем не привели к положительным результатам. Сотрудникам посольства также были известны указанные обстоятельства.

¹ Котляров И. И., Пузырева Ю. В. Частные военные и охранные компании: особенности регламентации правового статуса в период вооруженных конфликтов // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения») : Сборник научных трудов II межд.конф. М., 2018. С. 546—549.

² Камерон Л. Частные военные компании: их статус по международному гуманитарному праву и воздействие МГП на регулирование их деятельности // Международный журнал Красного Креста. 2006. Т. 88. № 863. С. 63—95.

20 июня 2016 г. сотрудники «Sabre International Security», выполняя ежедневные обязанности, перемещались по дороге от здания посольства до центра Кабула на микроавтобусе, когда прогремел взрыв, произведенный террористом-смертником. В результате подрыва транспорта были убиты 13 непальцев и 2 индуса, остальные подрядчики получили тяжкие телесные повреждения и были госпитализированы. Спустя два года после случившегося события выжившие сотрудники компании (5 человек) и родственники погибших обратились с исковым заявлением в Верховный суд Онтарио против правительства Канады за нарушение правил безопасности подрядчиков³. К участию в деле также привлечена компания «Sabre International Security».

Согласно заявлениям истцов, компания зарекомендовала себя как одна из наиболее престижных и надежных ЧВОК, работавших в Афганистане⁴. Однако, по прибытию на место они столкнулись с проблемами обеспечения личной безопасности: у них отсутствовали средства защиты и специальный транспорт, необходимые для выполнения поставленных задач в условиях вооруженного конфликта. Кроме того, накануне трагического события движением «Талибан» была проведена террористическая акция, в результате которой погибло 64 и пострадало более 300 человек. Руководство компании и правительство Канады располагали информацией об ухудшении обстановки в Кабуле, но мер по усилению защиты своих сотрудников не предприняли.

При обращении в суд истцы столкнулись с проблемой установления надлежащей компании-ответчика. Правительство Канады заключило контракт с компанией

³ Nepali guards sue Canada government, 20.06.2018 [Электронный ресурс] // Nepali Times. URL: <https://www.nepalitimes.com/latest/nepali-guards-sue-canada-government/> (дата обращения: 18.10.2019).

⁴ Statement of Claim, 20.06.2018 [Электронный ресурс] // Handley Farah & Anderson. URL: <https://www.hfajustice.com/wp-content/uploads/2018/06/CERTIFIED-Statement-of-Claim-00664834xB33C8.pdf> (дата обращения: 20.10.2019).

«Sabre International Security LLC», зарегистрированной в Ираке. Афганистан и Британские Виргинские острова стали местом регистрации еще двух компаний с таким же наименованием, видами деятельности и составом учредителей и управляющих директоров. В 2004 г. ветеран британской Особой воздушной службы (SAS) Т. МакДональд основал компанию «Sabre International Security Limited», 77,5 % акций которой принадлежали иракскому бизнесмену Н. Эль-Акаби. Компания оказывала в Ираке услуги по охране американских военных баз, здания парламента, аэропорта, сооружений российских энергетических компаний. В 2013 г. премьер-министр Ирака Н. Аль-Малики заявил, что «Sabre International Security Limited» занимается незаконной деятельностью в сфере оказания частных военных и охранных услуг на территории страны. В результате чего, Т. МакДональд перевел активы компании в принадлежащую ему «Near East Security Services».

Запутанность в корпоративном управлении компанией уже становилась предметом судебных разбирательств в США¹. В ходе судебного процесса в 2015 г. выяснилось, что компания «Sabre International Security» юридически не существует². В Ираке ее деятельность была запрещена, а все контракты и активы переданы компании «Near East Security Services». В свою очередь, представитель со стороны ответчика заверил суд, что компания «Sabre International Security» не прекращала своего существования, но стала офшорной, перенеся регистрацию на Британские Виргинские острова. В результате непродолжительной судебной тяжбы стороны пришли к мирному урегулированию спора.

В 2011 г. судья Высокого суда Лондона, рассматривая дело «Harty v. Sabre

International Security Ltd & Anor» о подсудности английскому суду, предположил, что такая двусмысленность в наименованиях и местах регистрации компаний является преднамеренной стратегией фирмы. В качестве истца выступал Э. Хартти, бывший сотрудник «Sabre International Security». Имея опыт военной службы в Северной Ирландии и Косово, Хартти заключил несколько контрактов с частными военными и охранными компаниями. В 2007 г. его работодателем стала «Sabre International Security», по условиям контракта с которой он вылетел работать в Ирак. В августе 2008 г. Хартти, выполняя обязанности по контракту, получил серьезные травмы в результате аварии на бронетранспортере³. В качестве ответчиков Хартти привлекал две компании с одинаковым наименованием «Sabre International Security», но имевших разные места регистраций: в Ираке и на Британских Виргинских островах (далее — БВО). Обращаясь к суду, истец ссылаясь на то, что он заключил контракт с частной военной и охранный компанией по смыслу Ордера № 17 Временной Коалиционной Администрации Ирака⁴. При этом компания обладала иммунитетом от судебного преследования со стороны иракских властей. Не имея возможности подать иск по месту совершения правонарушения (Ирак), истец обратился в английский суд. Представители ответчика компании из БВО подтвердили, что Хартти заключил контракт с этой компанией, однако ответственность за нарушение трудовых прав фирма не несет, т.к. между ней и компанией, зарегистрированной в Ираке, было достигнуто устное соглашение, согласно которому иракская фирма оказывает военные и охранные услуги, а компания из БВО обязуется по-

¹ Sabre International Security V. Torres Advanced Enterprise Solutions, LLC, No. 1:2011cv00806 - Document 359 (D.D.C. 2014).

² The Atlantic: A Security Company Cashed In On America's Wars—And Then Disappeared, 29.01.2019 [Электронный ресурс] // Handley Farah & Anderson. URL: <https://www.hfajustice.com/news/the-atlantic-a-security-company-cashed-in-on-americas-wars-and-then-disappeared/> (дата обращения: 20.10.2019).

³ Seriously injured private security operative in Iraq allowed to claim in the English courts, 06.04.2011 [Электронный ресурс] // Stewarts. URL: <https://www.stewartslaw.com/news/seriously-injured-private-security-operative-iraq-allowed-claim-english-courts/> (дата обращения: 18.10.2019).

⁴ Coalition Provisional Authority Order Number 17 (Revised). Status Of The Coalition Provisional Authority, Mnf - Iraq, Certain Missions And Personnel In Iraq.

ставлять персонал для оказания этих услуг. Ввиду этого, ответчик предположил, что иск должен быть подан в иракский суд в отношении компании из Ирака, которая имела соответствующую лицензию¹. Позиция защиты выражалась в том, что, хотя компания, зарегистрированная на Британских Виргинских островах, наняла Харти, его непосредственным работодателем в Ираке была другая организация (с тем же наименованием). По итогам рассмотрения дела судья вынес решение в пользу Харти, отмечая, что спор о выплате компенсации за вред здоровью, полученный им в Ираке во время работы на «Sabre International Security», может быть разрешен английским судом. Кроме этого, суд обратил внимание на сформированную ответчиками концепцию защиты во избежание юридической ответственности в целом. Создание разных компаний с одинаковыми наименованиями суд оценил как обман или намеренное создание запутанной ситуации.

До указанных судебных тяжб деятельность компании вызвала общественный резонанс, когда правозащитными организациями было установлено, что в 2009 г. руководством компании в Либерии и Сьерра-Леоне созданы лагеря для вербовки детей для последующего участия в вооруженном конфликте в Ираке².

Юристы, представляющие интересы истцов в Верховном Суде Онтарио, полагают, что правительство Канады должно нести ответственность за нарушение трудовых прав сотрудников ЧВОК, т.к. компания действовала в качестве ее агента. Хотя в иске прямо не обозначено, однако в данном случае речь идет о возможности присвоения поведения частного лица («Sabre International Security») государству (Канаде) (термин проекта Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, разработанного

Комиссией международного права ООН в 2001 г.)³. Подразумевается, что ЧВОК, исполняя условия контракта, не действовала автономно и по собственному усмотрению, а по указанию правительства Канады, заключившего контракт с этой компанией. В соответствии со ст. 8 Статей об ответственности государств «поведение лица или группы лиц рассматривается как деяние государства по международному праву, если это лицо или группа лиц фактически действуют по указаниям либо под руководством или контролем этого государства при осуществлении такого поведения»⁴. В Комментариях к проекту Статей об ответственности государств указано, что вышеобозначенное правило может применяться к физическим лицам или группе лиц, которые «не будучи непосредственно мобилизованными государством и не числясь в составе его полиции или вооруженных сил, используются в качестве подручных и направляются в качестве «добровольцев» в соседние страны или которым поручается выполнение определенных задач на иностранной территории»⁵. Вместе с тем, установить необходимую степень руководства или контроля со стороны государства весьма затруднительно. Так, в широко известном деле «Никарагуа против США» Международный Суд ООН определил, что США несут ответственность за «руководство, планирование и поддержку» «контрас», полный контроль со стороны США отсутствовал, т.к. «нет однозначных свидетельств того, что Соединенные Штаты действительно осуществляли такую степень контроля во всех областях, что можно было бы считать, что «контрас» действовали от их имени»⁶. Таким образом, решение вопроса о присвое-

¹ Harty v Sabre International Security Ltd & Anor, 2011 [Электронный ресурс] // Casemine. <https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff76560d03e7f57eac192> (дата обращения: 18.10.2019).

² Christensen M.M. The Underbelly Of Global Security: Sierra Leonean Ex-Militias In Iraq / M.M. Christensen // African Affairs. 2015. № 115/458. PP. 23—43.

³ Проект Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Доклад Комиссии международного права, 53 сессия, 23 апреля — 1 июня и 2 июля — 10 августа 2001 г.) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН.

⁴ Там же.

⁵ Ежегодник Комиссии международного права. 2001. Т. 1. С. 328.

⁶ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits. Judgment 27 June 1986: I.C.J. Report 1986.

нии Канаде поведения частной компании зависит от конкретных обстоятельств рассматриваемого дела.

Истцы считают, что Канада нарушила ряд международно-правовых норм, в частности Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. и Конвенцию о дискриминации в области труда и занятий 1958 г. Кроме того, Канада является участником Документа Монрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта¹. Согласно Документу Монрё государства, нанимающие ЧВОК «несут ответственность за соблюдение своих обязательств по международным стандартам в области прав человека. ... С этой целью на них возлагается обязательство при конкретных обстоятельствах принимать надлежащие меры для пресечения и расследования соответствующих нарушений ЧВОК и их персонала, а также обеспечения эффективной правовой защиты в связи с ними»². Документ Монрё содержит ряд рекомендаций, т.н. передовых практических методов, для государств, заключающих контракт с ЧВОК, которые выражаются в следующем:

- при отборе ЧВОК следует изучить информацию о ее прошлой деятельности;
- получить информацию, касающуюся структуры собственности ЧВОК;
- рассмотрение вопроса о соблюдении ЧВОК трудового законодательства, в частности: «а) предоставление сотруднику копии любого контракта, стороной которого он является, на понятном ему языке; б) установление для персонала надлежащих процедур выплаты вознаграждения, соразмерного его обязанностям и условиям работы; в) разработка политики по вопросам техники безопасности и охраны здоровья; г) предоставление сотрудникам неограни-

ченного доступа к их собственным проездным документам; и е) пресечение незаконной дискриминации в области занятости»³.

По контракту с «Sabre International Security» уполномоченные государственные служащие Канады имели право: проводить проверку сотрудников ЧВОК, исполнявших контракт; принимать решение о допуске конкретных сотрудников к выполнению услуг по охране посольства; проводить без уведомления компании инспекции на предмет соблюдения условий контракта и др. В свою очередь, обязанности «Sabre International Security» состояли в: предоставлении сотрудникам инструкции о выполнении требуемых услуг, изучении их квалификации и уровня подготовки, обеспечении необходимыми условиями для выполнения услуг, безопасным и отвечающим требованиям обстановки транспортом и соблюдению других условий в соответствии с трудовым законодательством.

Трудовые контракты, заключенные компанией во исполнение федерального контракта с правительством Канады, содержали дискриминационные положения, которые остались без должной правовой оценки. Так, работники «Sabre International Security» подразделялись на «экспатов» и «выходцев из третьих стран». Под экспатами понимались лица, имеющие опыт военной или полицейской службы в государстве-участнике НАТО сроком не менее 6 или 8 лет соответственно. Ко второй категории были отнесены граждане Непала и Индии, имеющие опыт военной службы не менее 10 лет. Сообразно установленным категориям варьировались права сотрудников: экспатам предоставлялось 8 рабочих и 4 выходных недели, проживание и питание обеспечивалось посольством Канады; для граждан третьих стран режим работы увеличивался до 11 месяцев непрерывной работы и 1 месяц отдыха, проживание и питание предоставлялось компа-

¹ Документ Монрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта, 17 сентября 2008 г.

² Там же.

³ Документ Монрё о соответствующих международно-правовых обязательствах и передовых практических методах государств, касающихся функционирования частных военных и охранных компаний в период вооруженного конфликта, 17 сентября 2008 г.

нией. Существенные отличия предусматривались по размеру страховых выплат. Для экспатов он составлял: в случае смерти в размере 330 тыс. долларов, при наступлении постоянной нетрудоспособности — 300 тыс. долларов. Страховая выплата иностранным гражданам из «третьих стран» — 30 тыс. долларов. Служащие посольства Канады положительно отзывались о работе всех сотрудников компании. Некоторые из дипломатов регулярно общались с подрядчиками и были осведомлены о проблемах, касающихся соблюдения компанией трудового законодательства, в частности, несоответствия трудовых контрактов реальным условиям.

Длительная работа экспертов ООН по вопросу деятельности ЧВОК в вооруженных конфликтах привела к разработке проекта международной конвенции по этому вопросу, который был представлен в 2010 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН, однако не нашел поддержки среди государств-членов Организации. В отсутствие международного договора отдельными государствами применяются Документ Монтрё и Кодекс поведения для частных поставщиков охранных услуг, имеющие рекомендательный характер.

Некоторые зарубежные ученые высоко оценивают вклад Документа Монтрё для регулирования деятельности частных военных и охранных компаний в условиях вооруженного конфликта и считают возможным рассматривать его как *opinio juris* подписавших государств¹. Рекомендации, содержащиеся в документе, ориентируют государства на соблюдение норм международного права и предлагают модели регулирования деятельности таких компаний на национальном уровне. Вместе с тем, признание Документа Монтрё в качестве *opinio juris* государств-подписантов представляется преждевременным, т.к. *opinio*

juris предполагает «убежденность государств в правомерности соответствующей практики, её юридическую необходимость»². Рассмотренная практика Канады, как государства-участника, неоднозначна: при выборе компании уполномоченные органы власти не учитывали его положения, в частности, касающиеся методов отбора компании, рекомендующих изучить прошлый опыт, репутацию, соблюдение трудового законодательства в отношении персонала.

Изученная выше ситуация будет рассматриваться Верховным Судом Онтарио и является нестандартной для судебной практики Канады, что нельзя сказать о судебной практике, сложившейся в США по таким делам. В случае причинения вреда здоровью сотрудники ЧВОК имеют право на обращение за денежной компенсацией в соответствии с «Defense Base Act» (42 USC §§ 1651—1654)³. Закон принят в рамках реализации федеральной программы компенсации работникам и является продолжением Закона о компенсации портовым работникам («Longshore and Harbor Workers' Compensation Act»)⁴. Положения закона действуют в отношении физических лиц, работающих на базах обороны США за рубежом. Его целью является возмещение медицинских расходов, компенсация по инвалидности любой степени или продолжительности, выплата пособия по смерти иждивенцам умершего подрядчика, а также профессиональная реабилитация для тех, кто навсегда стал инвалидом при выполнении обязанностей по контрактам. Рассмотрением таких дел занимается Министерство труда США. Согласно официальной статистике ведомства, за период с января 2001 г. по март 2019 г. рас-

¹ См. например: Cockayne J. Regulating Private Military and Security Companies: The Content, Negotiation, Weaknesses and Promise of the Montreux Document / J. Cockayne // Journal of Conflict & Security Law. 2008. Vol. 13. No. 3. PP. 401-428. Tonkin H. State Control over Private Military and Security Companies in Armed Conflict / H. Tonkin // Cambridge University Press, 2011. P. 340.

² Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А. Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 5—29.

³ U. S. Code. Title 42—The Public Health And Welfare. Chapter 11—Compensation For Disability Or Death To Persons Employed At Military, Air, And Naval Bases Outside United States, §§ 1651—1654.

⁴ U. S. Code. Title 33—Navigation And Navigable Waters. Chapter 18—Longshore And Harbor Workers' Compensation.

смотрено свыше 150 тыс. обращений сотрудников в отношении более чем 3 800 частных военных и охранных компаний. Наибольшее количество обращений поступает в связи с длительной временной нетрудоспособностью, наступившей в результате причинения вреда здоровью при исполнении задач по контрактам.

Некоторыми американскими учеными обозначенный закон подвергается критике ввиду одинакового применения ко всем подрядчикам, без учета факторов риска при выполнении услуг по контрактам¹. Так, деятельность подрядчиков, т.н. «компаний военных провайдеров», принимающих участие в военных действиях, безусловно несет в себе больше риска для жизни и здоровья по сравнению с другими видами услуг. Многочисленные иски в отношении правительства США со стороны потерпевших сотрудников компаний не были удовлетворены судами, которые применяли доктрину Фереса («The Government is not liable under the Federal Tort Claims Act for injuries to servicemen where the injuries arise out of or are in the course of activity incident to service»)². В качестве недостатков Закона отмечается небольшой размер возможной компенсации, которая едва покрывает расходы, связанные с лечением и восстановлением пострадавших работников. Вместе с тем, компенсации военнослужащим выплачиваются в соответствии с Законом «О защите ветеранов» («The Veterans Administration» (VA))³. Такой дифференцированный подход связан с характером службы: в отличие от военнослужащих подрядчики могут отказаться от выполнения контракта, если уровень риска для жизни покажется им высоким.

В ноябре 2015 г. Министерство труда США рассмотрело апелляционную жалобу, поданную «Sabre International Security»

на решение судьи по административному делу (Administrative Law Judge, United States Department of Labor). Согласно материалам граждан Уганды (заявитель) был завербован на территории Уганды компанией «Watertight Services Limited» (далее — Watertight), которая занималась подбором персонала для компании «Sabre International Security», выигравшей контракт с правительством США по охране объектов в условиях вооруженного конфликта в Ираке. Питание, жилье, специальную форму, оружие и идентификационные карты предоставлялись американским подрядчиком, в свою очередь, нанятый персонал отчитывался о результатах проделанной работы вышестоящим сотрудникам этой компании. Во время службы заявитель был срочно госпитализирован с острыми желудочно-кишечными болями, по результатам обследования было установлено, что он заразился бактериальной инфекцией во время работы в Ираке. Для получения страховой выплаты заявитель обратился к компании «Sabre International Security», считая себя ее работником, однако компания выплатить компенсацию отказалась, ссылаясь на то, что заявитель являлся работником субподрядной организации «Watertight». Несмотря на доводы защиты, судья признал за истцом право получения компенсации от «Sabre International Security», ввиду того, что он состоял в трудовых отношениях с этой компанией и являлся привлеченным сотрудником (borrowed employee). Согласно Закону США о военных базах за рубежом (Defense Base Act) право на получение страховой выплаты возникает в случае, если между работником и работодателем существуют трудовые отношения на момент причинения вреда. В решениях по делу «Ruiz v. Shell Oil Co.»⁴ и «Gaudet v. Exxon Corp.»⁵ судьями были сформулированы критерии, позволяющие установить наличие трудовых отношений. В общем виде они изложены следующим образом:

— работодатель контролирует выполнение работником своих обязанностей;

¹ McClean H.B. Defense Base Act Insurance: Allocating Wartime Contracting Risks Between Government and Private Industry / H.B. McClean // University of Baltimore School of Law. – 2012. — 41 Pub. Cont. L.J. PP. 635 — 645.

² Ferres v. United States, 340 U.S. 135, 146 (1950).

³ U.S. Department of Veterans Affairs. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.va.gov> (дата обращения: 21.10.2019).

⁴ Ruiz v. Shell Oil Co., 413 F.2d 310 (5th Cir.1969).

⁵ Gaudet v. Exxon Corp., 562 F.2d 351 (5th Cir. 1977).

— работник лично выполняет порученную работу;

— имеется соглашение между работодателями по вопросу аутсорсинга работника;

— установлен срок для трудовых отношений с работником;

— работодателем обеспечены условия для выполнения трудовых функций работником;

— предусмотрено право работодателя уволить работника;

— предусмотрена обязанность по оплате труда работника.

Руководствуясь вышеперечисленными критериями, суд признал непосредственным работодателем компанию «Sabre International Security». По результатам рассмотрения решение признано законным, обоснованным и оставлено без изменения¹.

В 2018 г. стало известно об обращении российских граждан в Международный уголовный суд с требованием о возбуждении расследования против организаторов частных военных компаний в России. Среди обратившихся ветераны вооруженных сил, которые сообщили об участии в вооруженных конфликтах в Сирии, Донбассе, Ливии, Центральноафриканской Республике, Габоне, Северном и Южном Судане, Йемене и других странах Азии и Африки. Они утверждают, что участвовали в вооруженных конфликтах посредством найма в ЧВОК, однако официально российские власти характеризуют их как добровольцев².

Что касается юрисдикции Международного уголовного суда, то в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского ста-

тута Международного уголовного суда» Россия не применяет Римский статут и не является его участником в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. В 2000 г. Россия подписала данный документ, однако не стала его ратифицировать. В научной литературе вопросу ратификации Римского статута посвящено немало статей³. Наибольшие сомнения вызывало «соотношение обязательства передачи государством подозреваемого лица в распоряжение Суда (ст. 89—91 Статута) и ст. 61 Конституции Российской Федерации, предусматривающей невозможность выдачи собственных граждан»⁴.

Многие государства не являются участниками Римского статута, однако на практике Международный уголовный суд проводил расследование в отношении их граждан. В частности, речь идет о Ливии и Дарфуре (Судан). В 2011 г. Совет Безопасности ООН единогласно принял резолюцию 1970 (2011), постановляющую передать ситуацию в Ливийской Арабской Джамахирии на рассмотрение Прокурора Международного уголовного суда, подчеркивая «необходимость привлечения к ответственности тех, на ком лежит вина за нападения на гражданских лиц, включая совершенные вооруженными силами, находящимися под их командованием»⁵. В резолюции 1593 (2005) Совет Безопасности ООН определил, что ситуация в Судане представляет собой угрозу международному миру и безопасности, и постановил передать ситуацию в Дарфуре Суду. Ни одно из указанных государств не ратифицировало Римский статут, но по иници-

¹ Innocent Bob Kagoro v. Sabre International Security and The Continental Insurance Company and Watertight Services Limited, U.S. Department of Labor, BRB № 15-0190, 23 November 2015.

² Бойцы российских ЧВК обратились в международный суд против организаторов частных военных компаний, 19.11.2018 [Электронный ресурс] // Радио Свобода. URL: <https://www.svoboda.org/a/29608527.html> (дата обращения: 21.10.2019).

³ Синякин И. И., Копылова Е. А. Римский статут Международного уголовного суда и правовой статус Российской Федерации // Московский журнал международного права. 2017. № 4. С. 96—106.

⁴ Тузмухамедов Б. Р. Римский статут Международного уголовного суда: возможные проблемы конституционности // Московский журнал международного права. 2002. № 2. С. 165—173.

⁵ Второй доклад Прокурора Международного уголовного суда Совету Безопасности ООН в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 1970 (2011).

ативе Совета Безопасности ООН, действующего на основании главы VII Устава ООН, ситуации приняты к рассмотрению Международным уголовным судом. При таких обстоятельствах Ливия и Судан обязаны сотрудничать с Судом в соответствии со ст. 25 Устава ООН, предусматривающей обязательное исполнение решений Совета Безопасности ООН¹.

Что касается соблюдения Российской Федерацией Документа Монтрё, то следует отметить, что Россия не подписывала этот документ, не участвовала в его разработке. Сам Документ Монтрё не является международным договором, его положения носят рекомендательный характер.

На протяжении длительного периода времени в России обсуждается возможность правового регулирования частной военной деятельности. С 2012 г. в Государственную Думу неоднократно вносились законопроекты по этому вопросу, но были отклонены. В российском законодательстве не содержится понятия «частная военная и охранная компания», не признается частная военная деятельность. Оказание охранных услуг коммерческими организациями регулируется Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Создание вооруженных формирований на территории Российской Федерации должно быть предусмотрено законом. Что касается частных военных и охранных компаний, то они не предусмотрены ни отмеченным выше законом, ни Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». В отсутствие правового регулирования создание таких компаний на территории Российской Федерации может преследоваться по ст. 208 УК РФ. Участие российских граждан в вооруженных конфликтах посредством найма в иностранные ЧВОК может стать основанием для

уголовной ответственности по ст. 395 УК РФ².

В заявлении российских граждан, обратившихся за защитой прав в Международный уголовный суд, указано, что отсутствие правового регулирования деятельности ЧВОК на национальном уровне лишает их сотрудников «реабилитационной и экономической поддержки со стороны государства»³. Заключаемые с ними контракты, не отражают фактический характер работы в условиях вооруженных конфликтов.

В январе 2018 г. министр иностранных дел России С. В. Лавров высказался о необходимости создания «законодательной базы для того, чтобы эти люди были тоже в правовом поле и защищены»⁴. 19 мая 2016 г. Дипломатической академией МИД России был организован круглый стол, посвященный проблеме деятельности частных военных и охранных компаний⁵. Заведующая отделом правовых проблем многостороннего сотрудничества Правового департамента МИД России М. В. Заболоцкая в своем выступлении отметила, что согласно российскому законодательству использование ЧВОК в России невозможно. Документ Монтрё, в свою очередь, подписали государства, которые непосредственно пользуются их услугами. МИД России не рассматривает Документ Монтрё как решение всех проблем, связанных с ЧВОК, и настаивает на заключении международной конвенции по этому вопросу. Тем более, что проект Конвенции подго-

² Корякин В. М., Харитонов В. С. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 4. С. 95—101.

³ Бойцы российских ЧВК обратились в международный суд против организаторов частных военных компаний, 19.11.2018 [Электронный ресурс] // Радио Свобода. URL: <https://www.svoboda.org/a/29608527.html> (дата обращения: 21.10.2019).

⁴ ЧВК в законе: зачем Сергей Лавров предлагает легализовать «солдат удачи», 15.01.2018 [Электронный ресурс] // РБК, URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2018/5a5ca1219a7947afc1b76bfd> (дата обращения: 21.10.2019).

⁵ Лабеецкая Е. О. Частные военные компании: быть или не быть в России? // Пути к миру и безопасности. 2016. № 2 (51). С. 189—192.

¹ Скуратова А. Ю. Россия и Римский статут Международного уголовного суда // Московский журнал международного права. 2016. № 4. С. 125—137.

товлен в рамках ООН. В качестве экспертов Экспертной группы при Верховном комиссаре ООН по правам человека от Российской Федерации в период с 2006 по 2012 гг. выступили профессор, доктор юридических наук А. И. Никитин и доктор юридических наук А. Г. Волеводз.

Заключение международной конвенции по обсуждаемому вопросу диктуется необходимостью создания международно-правового механизма, обеспечивающего защиту нарушенных прав. Степень защищенности сотрудников частных военных и охранных компаний варьируется от государства к государству. Как показано на примере, в США наличие специальных законов, регулирующих деятельность таких компаний, создает определенный объем правовых гарантий сотрудникам ЧВОК, работающим в условиях повышенного риска для жизни. Судебная практика Великобритании складывается также в пользу сотрудников ЧВОК, обращающихся за защитой нарушенных работодателями прав. В то же время, российским гражданам, работающим в таких компаниях в условиях вооруженного конфликта, не гарантируется правовая защита.

Библиография

1. Волеводз, А. Г. Проблемы, принципы и перспективы международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий / А. Г. Волеводз // Вестник МГИМО-Университета. — 2010. — № 3 (12). — С. 78—88.
2. Вылегжанин, А. Н. Значение международного обычая в современном международном праве / А. Н. Вылегжанин, Р. А. Каламкарян // Московский журнал международного права. — 2012. — № 2. — С. 5—29.
3. Камерон, Л. Частные военные компании: их статус по международному гуманитарному праву и воздействие МГП на регулирование их деятельности / Л. Камерон // Международный журнал Красного Креста. — 2006. — Т. 88. — № 863. — С. 63—95.
4. Корякин, В. М. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 4 (261). — С. 95—101.
5. Котляров, И. И. Частные военные и охранные компании: особенности регламентации правового статуса в период вооруженных конфликтов / И. И. Котляров, Ю. В. Пузырева // Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения») : Сборник научных трудов II межд. конф. — М., 2018. — С. 546—549.
6. Кулебякин В.Н. Статус сотрудников частных военных и охранных компаний по международному гуманитарному праву / В. Н. Кулебякин, Е. Е. Королькова // Московский журнал международного права. — 2015. — № 4. — С. 27—42.
7. Лабецкая, Е. О. Частные военные компании: быть или не быть в России? / Е. О. Лабецкая // Пути к миру и безопасности. — 2016. — № 2 (51). — С. 189—192.
8. Синякин И. И. Римский статут Международного уголовного суда и правовой статус Российской Федерации / И. И. Синякин, Е. А. Копылова // Московский журнал международного права. — 2017. — № 4. — С. 96—106.
9. Скуратова, А. Ю. Россия и Римский статут Международного уголовного суда / А. Ю. Скуратова // Московский журнал международного права. — 2016. — № 4. — С. 125—137.
10. Тузмухамедов, Б. Р. Римский статут Международного уголовного суда: возможные проблемы конституционности / Б. Р. Тузмухамедов // Московский журнал международного права. — 2002. — № 2. — С. 165—173.
11. Christensen, M. M. The Underbelly Of Global Security: Sierra Leonean Ex-Militias In Iraq / M. M. Christensen // African Affairs. — 2015. — № 115/458. — PP. 23—43.
12. Cockayne, J. Regulating Private Military and Security Companies: The Content, Negotiation, Weaknesses and Promise of the Montreux Document / J. Cockayne // Journal of Conflict & Security Law. — 2008. — Vol. 13. — No. 3. — PP. 401—428.
13. Liberman, S. State Sovereign Immunity in Suits to Enforce Federal Rights / S. Liberman // Washington University Law Review. — 1977. — № 2. — P. 195—255.
14. McClean, H. B. Defense Base Act Insurance: Allocating Wartime Contracting Risks Between Government and Private Industry / H. B. McClean // University of Baltimore School of Law. — 2012. — 41 Pub. Cont. L.J. — PP. 635—645.
15. Tonkin, H. State Control over Private Military and Security Companies in Armed Conflict / H. Tonkin // Cambridge University Press, 2011. — P. 340.

Legal protection of the employees of private military and security companies participating in armed conflicts: a comparative legal analysis

© Korolkova E. E.,

Competitor for Candidate of Juridical Sciences Degree, Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia.

Annotation. The article studies the various approaches of states to regulating the activities of private military and security companies (PMSCs) and protecting the rights of their employees. The author notes that PMSCs play a significant role in modern armed conflicts. Often their activities are accompanied by gross violations of human rights, which was repeatedly indicated in the reports of the UN Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination. At the same time, the rights of PMSC employees themselves are also poorly protected. By participating in armed conflict, they put their lives at high danger. The article analyzes the national legislation and judicial practice of the USA, Great Britain and other states. The author has examined the prospects for regulating the activities of PMSCs at the international level.

Keywords: private military and security companies, armed conflict, international law, state, human rights.

Криминологические аспекты деятельности Международного Комитета Красного Креста

© Овчаров А. В.,

научный сотрудник сектора уголовного права,
уголовного процесса и криминологии ИГП РАН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению и анализу статуса Международного Комитета Красного Креста на основании его Устава и иных нормативно-правовых документов. В статье рассматривается роль этой организации и ее функционирование, как в условиях вооруженных конфликтов, так и в иных ситуациях насилия, анализируются приоритетные начала и виды ее деятельности. Кроме того, в статье, по результатам анализа публикаций в российских СМИ делаются выводы о ряде наметившихся негативных тенденциях в деятельности рассматриваемой организации.

Ключевые слова: Международный Комитет Красного Креста, гуманитарное право, военный конфликт, терроризм, жертвы вооруженных конфликтов, преступление, ситуации насилия, узурпация международного права, государство.

Международный Комитет Красного Креста (далее — МККК) является наиболее известной гуманитарной организацией, позиционирующей себя как защитника людей, пострадавших от вооруженных конфликтов. В преамбуле Устава МККК, принятом в Женеве 18 декабря 2014 г. декларируется следующее: «МККК является беспристрастной, нейтральной и независимой организацией, чьи цели и задачи носят исключительно гуманитарный характер и заключаются в том, чтобы защищать жизнь и достоинство людей, пострадавших от вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, и предоставлять им помощь.

Пропагандируя и укрепляя гуманитарное право и универсальные гуманитарные принципы, МККК прилагает все усилия к тому, чтобы предотвратить страдания людей.

МККК, основанный в 1863 году, стоит у истоков Женевских конвенций и Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Он руководит деятельностью Движения по оказанию международной гуманитарной помощи в ситуациях вооруженного конфликта и других ситуациях насилия и координирует ее».

Попробуем разобраться: чем занимается данная организация и какие реальные цели преследует.

Прежде всего, следует отметить, что МККК является организацией, которая официально признана в Женевских кон-

венциях, Дополнительных протоколах к ним, Уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, а также Международными конференциями Красного Креста и Красного Полумесяца. Действительно, о данной организации упоминают «Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны», «Женевская конвенция об обращении с военнопленными», «Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море» и «Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях», заключенные в Женеве 12 августа 1949 г.

Кроме того, МККК является одной из составных частей Движения, в состав которого входят также национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

По своему юридическому статусу МККК является ассоциацией со штаб-квартирой в городе Женеве (Швейцария), деятельность которой определяется ст. 60 и последующими статьями Гражданского кодекса Швейцарии. Для выполнения своего гуманитарного мандата, а также своих целей и задач МККК наделяется статусом, аналогичным статусу международной организации, и обладает международной правосубъектностью при осуществлении

своей деятельности. В МККК могут войти от 15 до 25 членов, которые кооптируются из числа граждан Швейцарии. Финансируется данная организация за счет взносов государств и национальных обществ, поступлений от частных лиц и организаций и доходов от ценных бумаг.

Ст. 4 Устава говорит о роли этой организации. Согласно данной статье, роль МККК заключается, в частности, в следующем:

(а) отстаивать и распространять основополагающие принципы Движения: гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность;

(b) признавать каждое новое или реорганизованное национальное общество, которое удовлетворяет всем условиям признания, изложенным в Уставе Движения, а также сообщать другим обществам о факте признания;

(с) выполнять задачи, возложенные на него Женевскими конвенциями, способствовать точному соблюдению положений международного гуманитарного права, применяемого во время вооруженных конфликтов, и принимать любые жалобы относительно предполагаемых нарушений этого права;

(d) в качестве нейтрального учреждения, чья гуманитарная деятельность в основном осуществляется во время международных и иных вооруженных конфликтов, а также во время внутренних беспорядков и волнений, стараться всегда обеспечивать защиту и помощь жертвам таких событий и их прямых последствий как среди военнослужащих, так и среди гражданского населения;

(е) обеспечивать деятельность Центрального агентства по розыску, предусмотренного Женевскими конвенциями;

(f) в предвидении вооруженных конфликтов принимать участие в обучении медицинского персонала и подготовке медицинского оборудования во взаимодействии с национальными обществами, военными и гражданскими медицинскими службами и другими компетентными органами;

(g) разъяснять положения международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, и распространять знания о нем, а также подготавливать его развитие;

(h) осуществлять полномочия, возложенные на него Международной конференцией.

Кроме того, МККК может выступать с любой гуманитарной инициативой, которая соответствует его роли исключительно нейтрального и независимого учреждения и посредника, а также может рассматривать любой вопрос, требующий рассмотрения такой организацией.

Особо Устав МККК в ст. 5 и 6 регулирует отношения МККК с другими участниками Движения Красного Креста и Красного Полумесяца, а также с организациями, не являющимися участниками этого Движения. Устав говорит, что МККК поддерживает тесные контакты с национальными обществами. По соглашению сторон МККК сотрудничает с ними в вопросах, представляющих общий интерес, таких как подготовка к действиям во время вооруженных конфликтов, соблюдение Женевских конвенций, их развитие и ратификация, а также распространение знаний об основополагающих принципах Движения и международном гуманитарном праве.

В ситуациях оказания помощи и требующих координирования помощи, оказываемой национальными обществами других стран, МККК во взаимодействии с национальным обществом заинтересованной страны или заинтересованных стран осуществляет координирование этой помощи в соответствии с соглашениями, заключенными с другими участниками Движения. Кроме того, МККК поддерживает отношения с правительственными органами и любой национальной или международной организацией, чью помощь он считает полезной.

Следует отметить, что кроме Устава еще существует программный документ МККК, озаглавленный «МККК: миссия и деятельность», который выделяет четыре типа ситуаций, в которых МККК осуществляет свою деятельность. (Далее текст

приводится в редакции программного документа) Это:

1. Главная задача МККК заключается в том, чтобы действовать в интересах всех жертв международных (МВК) и немеждународных вооруженных конфликтов (НМВК). МККК предлагает свои услуги, основываясь на МГП, а также принимая во внимание в первую очередь гуманитарные потребности, которые существуют или могут возникнуть.

2. В других ситуациях насилия МККК предлагает свои услуги в том случае, если это оправдано степенью неудовлетворенных потребностей и неотложностью такой работы. Кроме этого, он учитывает ту практическую пользу, которую может принести как исключительно нейтральная и независимая организация, а также свой опыт. В этих ситуациях предложение услуг основывается не на МГП, а на практике и Уставе Движения.

3. В случае стихийных бедствий, техногенных катастроф или пандемий в районах, где МККК осуществляет свою оперативную деятельность, что позволяет ему активно участвовать в реагировании на эти ситуации, МККК вносит свой вклад в разрешение возникших проблем, выполняя свои особые задачи в пределах своих ресурсов и возможностей и сотрудничая с остальными участниками Движения. Как правило, МККК действует на стадии реагирования на чрезвычайные ситуации.

4. В других ситуациях МККК вносит особый вклад в гуманитарную деятельность, осуществляемую всеми гуманитарными организациями. Это касается тех областей, где у него накоплен специфический опыт работы — ВВС, распространение знаний и информации о МГП и основополагающих принципах, то есть в областях, в которых именно на него возлагаются определенные обязательства.

Кроме того, программный документ МККК определяет приоритетные направления своей деятельности на основе следующих критериев:

1) тяжесть страдания жертв и неотложность удовлетворения их потребностей: принцип беспристрастности МККК, провозглашенный в гуманитарном праве,

является краеугольным камнем его деятельности, основанной на отказе от всякой дискриминации и учитывающей потребности лиц, нуждающихся в защите и помощи;

2) особая роль, обусловленная, с одной стороны, спецификой этого исключительно нейтрального и независимого посредника и учреждения и с другой — его опытом работы в области оказания помощи жертвам (знание среды, человеческие ресурсы, логистика, восстановление семейных связей и т.д.). Эта особая роль, происходящая из его принципов и оперативного опыта, признается за ним международным сообществом и вписывается в гуманитарную среду, характеризующуюся большим числом разнообразных акторов;

3) правовые основы его деятельности: МККК стремится действовать в тех ситуациях, в которых применяется международное гуманитарное право, и внимательно изучает вопрос своевременности своих действий с учетом прямых последствий этих действий, а также в других ситуациях насилия, на которые не распространяется действие международного гуманитарного права (внутренние беспорядки и напряженность). В любом случае он прибегает к тому или иному виду деятельности с учетом вышеперечисленных критериев.

Таковы основные характеристики правового статуса МККК. Их анализ позволяет сделать однозначный вывод, что МККК — это иностранная организация, финансирование которой может быть осуществлено практически любым лицом, имеющая правовые возможности вмешательства практически в любые события на территории практически любого государства. Анализ нормативных и правоустанавливающих документов говорит о том, что МККК это целиком благотворительная организация, преследующая исключительно благие цели. Для понимания того, как эти цели реализуются на практике, проведем небольшой анализ различных публикаций в СМИ, касающихся тех или иных аспектов деятельности МККК как в Российской Федерации, так и за ее пределами.

Прежде всего, хотелось бы сказать несколько слов о деятельности МККК на Се-

верном Кавказе. Так, еще в 2011 г. в Ингушетии разгорелся скандал, связанный с финансовой помощью семьям, чьи родственники участвовали в терактах или были ликвидированы в результате спецопераций. По утверждению местных властей, МККК охотно помогал родственникам боевиков, но совсем не обращал внимания на семьи погибших сотрудников МВД и спецслужб¹. Председатель Комитета промышленности, связи и массовых коммуникаций правительства Ингушетии Михаил Илезов, проверив списки тех, кто получил от МККК финансовую поддержку, обнаружил среди них фамилии родственников боевиков. Так, благотворительная организация выделила значительную сумму вдове Изнаура Кодзоева. Изнаур разыскивался спецслужбами еще с 1990-х годов за серию похищений людей. Позже он участвовал в подготовке захвата школы в Беслане и был убит в 2005 г. в перестрелке в пригороде Назрани. Его вторая жена Ракият также получила финансовую помощь. Братья находящегося в розыске руководителя «малгобекской группы» Артура Гагагжева — Рустам и Багаутдин получили в виде помощи различные стройматериалы. Кроме того, по заявлению Илезова, близкие уничтоженных или задержанных боевиков получают средства на развитие «ремесленного производства» или «животноводства», как, например брат лидера террористов Али Тазиева по кличке Магас, который считался «амиром» Ингушетии и ближайшим соратником Шамиля Басаева. Он участвовал в нападении на Назрань в 2004 г., взрывал автобусы на Ставрополье и совершил десятки других «акций». По утверждению заместителя главы делегации МККК в России Жером Сорга, благодаря «микроэкономическим» проектам — развитию ремесел, скотоводства или предпринимательства — «около 5 тыс. семей получили возможность дополнительного заработка». Тем не менее, Илезов уверял,

что ни видел ни одного «нормально работающего проекта», а реальных людей, которые с помощью МККК стали бы развивать животноводство, не встречал, о чем неоднократно заявлял представителям МККК.

В МККК заверили, что помогают всем нуждающимся, невзирая на политические взгляды, однако по утверждению секретаря Совбеза Ингушетии Ахмеда Котиева с 1994 г. нет ни одного случая, чтобы МККК обратил внимание на семью погибшего сотрудника правоохранительных органов. По его утверждению ими они просто не интересуются, а помогают лишь осужденным за тяжкие преступления².

Точно такая же ситуация с деятельностью МККК наблюдалась уже в 2016 г. на территории Кабардино-Балкарской Республики. МККК оказывал помощь в Кабардино-Балкарии (КБР) семьям террористов, не участвуя в судьбе семей погибших сотрудников правоохранительных органов. Заместитель министра внутренних дел республики Казбек Татуев, комментируя деятельность МККК, заявил следующее: «Различную финансовую и иную помощь они (МККК) оказывали только определенной категории людей. И к той категории людей, которые находились по ту сторону, они относились тоже избирательно. Всегда больше внимания уделялось лидерам, тем, кто более активно противодействовал власти, знаковым фигурам, а простые граждане оставались без внимания. Ни одной семье сотрудника правоохранительных органов, погибшего при исполнении своего гражданского, профессионального долга, они никогда не помогали, наоборот, наши эти вопросы отвергали»³.

Эту информацию подтвердил и министр по вопросам координации деятельности органов власти КБР в сфере профилактики экстремизма и реализации молодежной политики Залим Кашироков. Он так же подверг критике «избирательность МККК», заявив: «Мы видим, что за по-

¹ <https://iz.ru/news/507247>. Красный Крест упрекнули в помощи семьям боевиков. Ингушские чиновники отыскивали в списках нуждающихся родственников лидеров бандподполья. (Дата обращения 05.12.2019).

² Там же.

³ <https://tass.ru/politika/3178464>. МВД: Международный Красный Крест помогал в КБР семьям террористов. (Дата обращения 27.11.2019).

следние два десятилетия эта организация активно присутствовала в северокавказском регионе. Всегда видели, какую позицию они занимают. Они избирательно оказывают помощь одной категории лиц, совершенно не замечая другую. Вместе с тем, европейские государства всегда поддерживали деятельность этой организации. Давайте, теперь представим ситуацию, чтобы в той же Бельгии или во Франции приедет Красный Крест или другая организация и будет оказывать помощь семьям террористов, а семьям, погибших от рук террористов не будет. Какая будет реакция общественности?»¹.

О явной избирательности помощи, которую оказывает МККК свидетельствует и деятельность этой организации на территории Донецкой и Луганской народных республик. Помогая жителям Донбасса, Россия столкнулась с откровенным саботажем со стороны МККК и противодействием Украинского Красного Креста. Казалось бы, если бы МККК хотел действительно помогать пострадавшим, то инициировал бы переговоры с властями Донецкой и Луганской народных республик для обеспечения безопасной доставки гуманитарного груза. Но этого не происходит. Представляется, что если бы МККК действительно стремился помочь жителям Донбасса, то никакие политические спекуляции не смогли бы помешать выполнению этой задачи².

О безусловной политизированности МККК свидетельствует тот факт, что в одном из своих отчетов по Украине по разделу «Беженцы» МККК сообщил, что на территории Украины находятся 250 тыс. переселенцев, главным образом из Луганской и Донецкой областей, но при этом не было указано число беженцев, находящихся в России, а оно составляет примерно 850 тыс. человек³.

Своеобразное отношение МККК к гуманитарной помощи ярко характеризует

случай, произошедший с известной российской благотворительницей — с «доктором Лизой». Елизавета Глинка пыталась доставить лекарства в пострадавшие районы Донбасса, однако представители МККК отказали ей в содействии. «Я попросила гарантии Красного Креста, то есть письма о том, что везу. Мне отказали здесь, в московском офисе. Я спрашиваю: «Почему?»». А мне отвечают: «А нам не нравится политика вашего президента», — сообщила Елизавета Глинка журналистам⁴.

Кроме того, в конце 2018 г. Роскомнадзор провёл проверку севастопольского отделения Красного Креста и выяснил, что его сотрудники передавали персональные данные крымчан и граждан Донецкой и Луганской Народных Республик третьим лицам, в результате чего данные о жителях ДНР и ЛНР и о крымчанах, которые защищали Донбасс, оказались на Украине. В информационной базе Красного Креста находятся досье на тысячи человек. За многими на Украине идет настоящая охота. После данного инцидента стало известно, что в МККК приняли решение о срочном закрытии своих офисов в Крыму и Ростове-на-Дону⁵.

Нельзя не сказать о деятельности МККК в Сирии. В 2019 г. глава МККК Петер Маурер принял участие в семинаре по международным правилам, регламентирующим ведение военных действий (SWIRMO), на котором заявил представителям СМИ следующее: «В Сирии мы сталкиваемся с проблемами на всей территории страны, в том числе и на территории подконтрольной властям Сирии. Поэтому мы ведём диалог со всеми сторонами конфликта, в интересах оказания помощи местному населению»⁶. Каков же характер

¹ Там же.

² <https://gia.ru/20140925/1025612700.html>. «Красный Крест не ко всем спешит на помощь». (Дата обращения 01.12.2019).

³ Там же.

⁴ <https://nnils.livejournal.com/2771289.html>. ЛИЦЕМЕРЫ БЕЗ ГРАНИЦ: БИЗНЕС НА КРОВИ." Красный Крест" и "Врачи без границ". (Дата обращения 01.12.2019).

⁵ <https://vesti-k.ru/krasnyj-krest>. Сотрудники Красного Креста «сливали» личные данные людей из Донбасса на Украину. (Дата обращения 09.12.2019).

⁶ <https://www.mk.ru/politics/2019/10/10/prezident-krasnogo-kresta-ocenil-sotrudnichestvo-s-armiej-rossii-v-sirii.html>. Президент Красного креста

этого диалога? В 2018 г. российская разведка перехватила 2 грузовика МККК, которые, по сообщениям, содержали лекарства, но фактически перевозили 1 млрд. долларов наличными в 100-долларовых купюрах, предназначенных для проведения террористических операций ИГИЛ в Сирии и Ираке. «Теперь, можно говорить, что МККК является прикрытием для террора ЦРУ!!», — пишет один из пользователей, опубликовавших видео результата спецоперации в Твиттере. Груз был захвачен на территории Турции, и следующей точкой его путешествия должна была стать Сирия, в том числе Хама-Идлиб¹.

Как сообщалось на одном из каналов Ютуб, опубликовавших видео, по некоторым данным эти деньги должны были быть получены пресловутой проамериканской Аннусрой, запрещенной в России. Нужно отметить, что комментариев от самой организации МККК в официальном Твиттере организации так и не появилось.

В официальном аккаунте в Твиттере МККК под одной из записей о перевозке авто через реку в 1998 г. организации был задан прямой вопрос: «Российские спецслужбы перехватили грузовики МККК, сказавшие, что у них лекарства, но на самом деле было 1 млрд \$ наличными для ИГИЛ?». Ответа организация опубликовать не удосужилась. Также нужно отметить, что один комментарий в сети от самой МККК все-таки присутствует. Видимо, в целях не усиления резонанса вокруг этого прецедента, МККК попыталось опровергнуть факт того, что грузовики являлись собственностью их организации, не в официальном аккаунте, а в одной из ветки обсуждений. «Мы не имеем ничего общего с транзакциями, о которых говорится в этом видео. Для перевозки средств используется поддельный логотип МККК. Мы осуждаем это вопиющее и опасное злоупотребление нашей эмблемой» —

написано в сообщении организации, написанном от их официального аккаунта².

Все вышеизложенное, на наш взгляд, свидетельствует о наметившихся негативных тенденциях в деятельности рассматриваемой организации и о том, что сам МККК явно политизирован. Такое положение вещей напрямую касается и нашего государства. По мнению Геннадия Онищенко, первого заместителя председателя комитета по образованию и науке Государственной Думы Российской Федерации, в нашей стране сложилась парадоксальная ситуация: МККК, будучи, по сути, частной швейцарской организацией с сугубо швейцарским руководством, узурпировал международное гуманитарное право³. В этой связи, представляется, что более активной должна выглядеть деятельность Российского Красного креста. К тому же Россия имеет давнюю историю данного движения. В нашей стране оно возникло раньше, чем где-либо в мире. Так, еще в 1854 г., в ходе Крымской войны, у нас действовала Крестовоздвиженская община сестер милосердия, основанная при участии великого русского хирурга Николая Пирогова, в то время как, в Швейцарии, на родине МККК, комитет Красного Креста был создан лишь в 1863 г. На это также указал в том же интервью и Геннадий Онищенко. Он сказал: «Деятельность Международного комитета Красного Креста можно считать работой иностранного агента. Узурпация МККК международного права на территории России незаконна. Я считаю, что МИД стоит дать свою правовую оценку его деятельности, и глубоко убежден, что Красный Крест должен работать под эгидой нашего национального общества — в интересах граждан России»⁴.

В любом случае, рассмотрение роли МККК в современных условиях нарастания потребности международного сотрудничества в гуманитарной сфере, обуславливает необходимость преодоления кри-

оценил сотрудничество с армией России в Сирии. (Дата обращения 08.12.2019).

¹ <http://новости-сирии.ru-an.info>. Российский спецназ перехватил груз Красного Креста с миллиардом долларов для террористов. (Дата обращения 11.12.2019).

² Там же.

³ <https://ria.ru/20170413/1492125762.html>. Красный Крест узурпировал международное право в России. (Дата обращения 11.12.2019).

⁴ Там же.

миногенных факторов односторонней политизированной ориентации её деятельно-

сти в интересах мира и безопасности человечества.

Criminological aspects of activity International Committee Of The Red Cross

© Ovcharov A. V.,

research fellow of sector of criminal law, criminal proceeding and criminology of the Institute of State and Law of RAS, PhD in Law,

Abstract. The Article is devoted to the consideration and analysis of the status of the International Committee of the red cross on the basis of its Charter and other legal documents. The article examines the role of this organization and its functioning, both in armed conflicts and in other situations of violence, analyzes the priority beginnings and types of its activities. In addition, the article, based on the analysis of publications in the Russian media, concludes about a number of emerging negative trends in the activities of the organization.

Keywords: International Committee of the red cross, humanitarian law, military conflict, terrorism, victims of armed conflict, crime, situations of violence, usurpation of international law, state.

Кибервойна: новый взгляд на проблему семантической и правовой идентификации

© Рыльская М. А.,

доктор юридических наук, начальник НИЛ (военного законодательства) НИО (Военно-научной информации и военно-правовых проблем) Военного университета

Аннотация: Статья посвящена критическому анализу возможностей правовой экспертизы использования киберпотенциала в вооруженном конфликте. Автор развивает гипотезу о том, что киберпространство является новой сферой ведения войны, отличной от других, естественно-привычных сфер, вследствие этого попытка регламентации потенциального применения кибератак в зоне конфликта связана с рядом проблем семантической и правовой идентификации.

Ключевые слова: квазивойны, кибероперации, семантическая идентификация, международное гуманитарное право вооруженных конфликтов, запрещение нападения на гражданские объекты.

В наш лексикон в последнее время достаточно прочно вошли такие нетрадиционные понятия, как информационная война, климатическая война, кибервойна, часто объединяемые в систему гибридных¹ или суррогатных войн². Безусловно, их нельзя назвать войнами в классическом понимании, предполагающими вооруженные столкновения. Скорее это глоссы, существующие в нашей повседневной риторике, то есть не совсем понятные труднообъяснимые, но существующие явления. Их суть заключена в причинении ущерба противнику без применения военной силы и боестолкновений, как

правило, еще в мирное время при возникновении международно-политической конфронтации между государствами. Вместе с тем, как элементы информационно-технологического противостояния они могут активно использоваться и в зоне военных действий³.

Если придерживаться тезаурусного семантического правила, то интерпретации приведенных понятий следует отнести к совокупности квазивойн⁴. Как считают специалисты, сущностная природа «квазивойны» во многих отношениях соответствует войне в традиционном ее понимании: один и тот же источник — социальный антагонизм; одинаковая природа — продолжение политики; схожие и даже более масштабные политические цели, результаты и последствия; обе представляют форму враждебного насилия. Хотя существенными отличиями являются: отсутствие вооруженной борьбы, уровень интенсивности политической, дипломатической, экономической, информационной и других видов

¹ Гибридная война — продукт высокотехнологического противостояния, так как она является следствием технологического развития и осуществляется посредством специальных технологий, информационных, технических и глобальных сетевых устройств (Прим. автора)

² Суррогатная война — особый метод ведения неявных диверсионно-подрывных действий против органов государственной власти. Их основными признаками являются присутствие государственных спонсоров, которые действуют конспиративно, привлечение специалистов спецслужб для вербовки и финансирования наемников, обычно под дипломатическим прикрытием, использование тактики внезапности, а также предоставление значительных ресурсов и новейшего оружия, обладающего большой поражающей силой в активной фазе вооруженного противостояния. Информационные диверсии становятся основным видом конфликтного инструментария в такой войне (Прим. автора)

³ См. подробнее: Зацепина К. В. Войны и экономика // Журнал международных исследований развития (МИР). № 1. 2014. С. 1—10.

⁴ Вместе с тем не являются войной конфликты, в которых атакуемая сторона не вступает в борьбу, т.е. отсутствует противоборство как таковое (Прим. автора)

противостояния, а также количество и степень привлечения сил и средств. То есть «квазивойна» — это война без вооруженной борьбы и массовых разрушений, сущность которой можно сформулировать как продолжение политики средствами невооруженного насилия¹.

Справедливости ради следует отметить, что на данный счет существуют и другие точки зрения, вплоть до полного отрицания существования подобных явлений.²

Оставляя в стороне терминологическую эквилибристику общих понятий, сосредоточимся на проблеме интерпретации понятия «кибервойна». Дело в том, что такие термины как кибератака, кибероперция и кибертерроризм в инфраструктуре с компьютерными и телекоммуникационными сетями все активнее входят в современную военную сферу. И если в отношении климатического или геофизического оружия (после его применения США во Вьетнаме в рамках операции «Поппай» с марта 1967 г. по июль 1972 г.) Ассамблеей ООН была принята соответствующая «Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду» (от 10 ноября 1976 г.),³ то реакции на огра-

ничения возможностей и последствий применения кибератак или кибероперций пока нет. И это несмотря на то, что отдельные установленные факты их применения существуют. Например, в марте 2013 г. была зафиксирована кибератака на серверы Южной Кореи, которая возможно могла вестись из Китая или КНДР. На тот момент данные уточнялись экспертами. От кибератаки пострадали южнокорейские банки Shinhan и Nonghyup⁴.

Между тем сущность понятия агрессивных действий в условиях развития перспективных технологий, в том числе с применением информационных технологий и робототехники, пополняется новыми характеристиками и уточнениями⁵. В связи с тем, что агрессии в виде киберопераций носят скрытый и анонимный характер, их крайне трудно выявить и доказать. Кроме того, время нанесения ударов по целям не может быть выявлено точно и часто имеет отдаленную перспективу поражения. Предположить, что подобные действия ведутся в неявной форме, можно только при сопоставлении некоторых факторов и показателей, в том числе с применением квазиэксперимента⁶. И, вообще, говорить о войне в данных условиях, то есть о вооруженном конфликте в строго академических понятиях, крайне сложно. Напомним, что понятие войны, как таковой, обязательно подразумевает вооруженное столкновение. Поэтому применение данного термина в понятийном обороте имеет чисто популистское значение. Строго говоря, войной

¹ Прозоров В. В., Козлов В. С. Теоретические аспекты влияния насилия на разрешение межгосударственных противоречий // Наука и военная безопасность. 2008. № 4. С. 32—34

² Коноплева А. А., Веремеев А. С., Чобитько С. П. Гибридная война как современный социокультурный феномен // Грамота. 2018. № 7 (93) С. 86—89.

³ Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Рекомендована для рассмотрения, подписания и ратификации всеми государствами резолюцией 31/72 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1976 г. Источник: UN Treaty Series, Vol. 1108, I-17119. Данная конвенция подписана от имени СССР 18 мая 1977 г. Ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1978 г. № 7538-IX. Ратификационная грамота сдана на хранение Генеральному секретарю ООН 30 мая 1978 г. Конвенция вступила в силу, в том числе для СССР, 5 октября 1978 г. Текст Конвенции официально опубликован не был.

⁴ Южная Корея признала, что кибератака производилась не из Китая // Риа-новости. Интернет журнал. URL: <http://ria.ru/world/20130322/928541148.html> (дата обращения: 11.11.2019)

⁵ Так, экспертам удалось выявить факты применения кибератак в 2017 г. между США и Израилем, с одной стороны, и Ираном — с другой.

⁶ Понятие квазиэксперимента, подробно проанализированное Д. Кэмпбеллом, подразумевает разновидность экспериментального исследования, при котором осуществляется моделирование заданного процесса. Основанием для классификации квазиэкспериментов является мера, с которой эксперт может управлять воздействием экспериментальной переменной, т.е. вторгаться в реальный ход событий с использованием корреляционных составляющих. (Прим. автора)

можно называть только ситуации вооруженной борьбы между государствами, то есть военные действия, юридическая причина которых определена в соответствии с ч. 1 ст. 2 общей для Женевских Конвенций от 12 августа 1949 г., где подчеркивается, что речь идет о всяком вооруженном конфликте, начавшемся даже без объявления войны¹. Вместе с тем, понятие вооруженного конфликта значительно шире, так как оно рассматривает помимо важных аспектов, относящихся к праву вооруженных конфликтов, проблемы соблюдения международного гуманитарного права в этих ситуациях. Однако, дефиниция самого понятия «вооруженный конфликт» в конвенциях не содержится, несмотря на то, что определения международного вооруженного конфликта и вооруженного конфликта немеждународного характера в данных документах закреплены. При этом крайне важным является тот факт, что агрессия без предварительного уведомления может быть значительней, а объем возмещения ущерба выше. Позволиительно тогда уточнить, что следует считать агрессией? Согласно ст. 1 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций. Таким образом, совокупность кибератак, кибердиверсий, киберопераций в мирное время, строго говоря, не может квалифицироваться как агрессия. С большими оговорками можно говорить о кибервмешательстве как иностранном вмешательстве во внутренние дела².

¹ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: Курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета. М.: Международный Комитет Красного креста, 2000.

² Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета. Принята резолюцией 2131 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 г.

Поэтому отдельным важным аспектом поднятой проблематики является выявление многочисленных и порою противоречивых правовых проблем, возникающих в связи с интерпретацией применения кибератак и киберопераций в регионах, где ведутся военные действия. Данная проблема стала одной из тем дискуссионного обсуждения в рамках XXXII Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца в Женеве еще в декабре 2015 г.³ Сегодня, как представляется, дискуссия на эту важную тему должна быть продолжена.

Напомним, что преамбулой конференции стал выявленный казус отсутствия действующих международных договоров об использовании новых технологий ведения военных действий, при том, что их развитие и возможность применения в вооруженных конфликтах не должно происходить в правовом вакууме. Как и все остальные системы вооружений, они должны обеспечивать возможность их реализации в соответствии с нормами международного гуманитарного права (МГП), в частности с положениями, относящимися к ведению военных действий. Ответственность за это должно нести, прежде всего, государство, которое их разрабатывает и внедряет⁴.

Действительно, согласно ст. 36 ДП I каждое государство — участник Протокола должно определить, подпадает ли применение нового оружия, средств или методов ведения военных действий, которые оно разрабатывает, приобретает или принимает на вооружение, при тех или иных обстоятельствах, под запрещения, содержащиеся в международном праве. Анализ новых вооружений, в том числе новых технологий ведения войны, с точки зрения права является важнейшей мерой, при помощи которой государства обеспечивают

³ Доклад Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов // XXXII Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, Швейцария, 8—10 декабря 2015 г.

⁴ Доклад Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов... С. 65—66.

соблюдение МГП. Такой анализ необходим для того, чтобы вооруженные силы государства имели возможность вести военные действия в соответствии с международно-правовыми обязательствами государства, при том новые вооружения не использовались преждевременно в условиях, когда не может быть гарантировано соблюдение МГП. Каждый год все большее число государств разрабатывает или приобретает новые системы вооружений, невзирая на то, что процедуры для проведения анализа новых вооружений с точки зрения права у большинства из них не действуют¹.

Следует также согласиться с выводами Конференции, что новые вооружения должны соответствовать нормам МГП, которые регулируют ведение военных действий даже в том случае, если возникают сложности с толкованием новых технологий в связи с их уникальными характеристиками, предполагаемыми обстоятельствами использования и прогнозируемыми гуманитарными последствиями их применения. В конечном итоге возникает проблемный вопрос о том, достаточно ли универсальны нормы действующего сегодня права, или же необходимо уточнение существующих формулировок в сложившейся ситуации.

В данном контексте кибервойна, как таковая, относится к разряду новых технологий проведения военных действий, которые поднимают целый ряд юридических, военно-стратегических и гуманитарных проблем. Рассмотрим некоторые из них.

В первую очередь не стоит забывать, что киберпространство — это виртуальное пространство, обеспечивающее всеобщее межсетевое взаимодействие, используемое в экономической, социальной, информационной и коммуникационной областях. При всей своей универсальности оно, к сожалению, имеет и существенную степень уязвимости, так как чаще всего использу-

ется не санкционированно и противоправно, деструктивно воздействуя на критические элементы национальной информационной инфраструктуры. Поэтому разработка военного киберпотенциала и его возможное применение в вооруженном конфликте заставляет государства в другом ракурсе рассматривать проблему обеспечения своей безопасности и сохранения суверенитета.

Во-вторых, учитывая, что кибервойна — это совокупность операций, при помощи которых осуществляется кибернетическая атака, направленная против компьютерных систем противника, в том числе высокоточных элементов современного вооружения, они должны относиться к средствам и методам войны, так как могут быть использованы в ходе вооруженного конфликта, который в остальном ведется посредством кинетических операций. А вот использование киберсредств в отсутствие кинетических операций инициирует перед экспертами проблему квалификации достижения порога вооруженного конфликта посредством применения фактической враждебной кибератаки в качестве таковой.

Здесь уместно отметить, что МГП все возможные вооруженные конфликты делит на два больших вида: международного и немеждународного (внутреннего) характера, точная квалификация которых в настоящее время затруднена, как раз из-за стремительного распространения различных квазивойн и сопутствующих им составляющих. Кроме того, сам факт установления соответствия, например, внутреннего вооруженного конфликта его юридическому определению по канонам МГП при его интернационализации, то есть трансформации в региональный и международный конфликт при иностранном вмешательстве² является камнем преткновения для установления его категории. Что касается международных вооруженных конфликтов как войн в классическом понимании, то отнесение их к виду кон-

¹ ICRC, A Guide to the Legal Review of New Weapons, Means and Methods of Warfare: Measures to Implement Article 36 of Additional Protocol I of 1977, ICRC, Geneva, January 2006, доступно по адресу: www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0902.pdf

² Подробнее см.: Степанова Е. А. Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа. М.: «Права человека», 2001.

фликтов низкой интенсивности с применением глобальных, в том числе ядерных средств уничтожения без использования вооруженных сил так же вызывает массу вопросов при их квалификации. Таким образом, возникает еще одна проблема — уточнение понятийно-категориального аппарата с учетом появления новых форм ведения военного противостояния.

И, наконец, последняя, наиболее объемная проблема связана с определением уровня гуманитарных последствий кибервойны. Фактически оценить его на настоящий момент не представляется возможным, так как сам военный потенциал киберпространства до сих пор не вполне изучен и определен. Тем не менее вероятная кибератака, направленная против национальной экономической инфраструктуры и наиболее важных объектов обеспечения жизнедеятельности населения, технически вполне возможна. Подобные акты могут иметь далеко идущие последствия, приводящие к существенному ущербу, так как результаты таких «бесконтактных» нападений могут быть катастрофическими.

Данная проблема может быть рассмотрена в двух плоскостях: защита основ инфраструктуры жизнедеятельности населения и обеспечение безопасности киберпространства.

Рассмотрим каждую из них по порядку.

Для решения проблемы обеспечения охраны ключевых элементов гражданской инфраструктуры от кибератак можно определить несколько направлений. Первое от полного запрещения, подобно запрету применения воздействия на природную среду, то есть климатического оружия, до разработки норм приемлемого всеобщего поведения в киберпространстве. В этом отношении важно подчеркнуть, что любые кибероперации, которые направлены против ключевых элементов гражданской инфраструктуры в вооруженном конфликте, уже составляют нарушение МГП, за исключением случаев, когда такая инфраструктура имеет двойное назначение, то есть используется в военных целях, что переводит ее в систему военных объектов. Но даже при этих обстоятельствах МГП

запрещено нападение на них, особенно в случаях высвобождения опасных сил и последующих серьезных потерь среди гражданского населения. Однако парадокс заключается в том, что именно указанные объекты и становятся целями кибератак. И при этом уже не так важно достигли они порога вооруженного конфликта, или могут расцениваться как «нападение», чтобы можно было применять существующие нормы МГП или разрабатывать новые.

Безусловно, степень защиты основанной на общих нормах, касающихся ведения военных действий, как они предусмотрены договорным и обычным МГП в этих условиях, будет зависеть от того, как те или иные понятия и концепции понимаются государствами. Так одна точка зрения состоит в том, что кибератака — это лишь такая операция, которая применяет насилие против лиц или причиняет физический ущерб объекту. Второй подход заключается в том, что анализ должен учитывать меры, которые потребуются для восстановления функций объекта, сети или системы. Третий подход сосредоточивает внимание на том воздействии, которое операция оказывает на функционирование¹.

Особую озабоченность вызывает данное соответствие в случае нападения с предсказуемыми, но отдаленными последствиями. Более того, слишком узкое толкование понятия «нападение» не позволяет рассматривать применение норм, регулирующих ведение конкретных операций и результатов их воздействия на гражданские объекты.

Действительно, в данном случае кибероперация, которая приведет к сбоям или остановке работы гражданской инфраструктуры может не подпадать под содержащееся в МГП «запрещения прямого нападения на гражданские объекты, неизбирательных и несоразмерных нападений и требование принимать меры предосторожности при нападении на потенциально серьезные последствия подобных операций для гражданского населения». А кибе-

¹ Доклад Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов... С. 68.

роперации, которые можно рассматривать как «военные операции», направленные против высокоточного оружия неприятеля, должны регулироваться принципом различия. В соответствии с этим принципом существует обязательство всегда проводить различие между гражданским населением и гражданскими объектами, с одной стороны, и военными объектами — с другой, постоянно проявляя заботу о том, чтобы щадить гражданское население при ведении военных действий¹.

Развивая тезис о толковании кибератак в системе существующих военных терминов, которые в любом случае анонимные, скрытные, нелегальные и в целом противоправные к квалификации какого бы ни было государства, они не относились, следует рассмотреть близкие к ним по семантическому значению понятия: диверсия, военная хитрость и вероломство в зоне военных действий.

Так, в самом общем виде, диверсия — это скрытные, тщательно подготовленные специальные мероприятия по выводу из строя наиболее важных объектов противника или их элементов, а также применение иных способов разрушения, не связанных с ведением боя для достижения цели. Хотя точного понятия МГП ему не дает, оно созвучно определению нападения неизбирательного характера, данного в подп. «в» ст. 51, п. 4, которое влечет ожидаемый чрезмерный ущерб населению и гражданским объектам.

Далее, военные хитрости, то есть действия, направленные на введение противника в заблуждение или побуждающие его действовать опрометчиво, но не нарушающие нормы международного права, такие, как проведение ложных операций и дезинформация, которые не запрещены МГП.

Ну и, наконец, вероломство, к которому следует отнести проведение ложных операций и дезинформации. Именно оно классифицируется как военное преступление.

Указанные понятия достаточно слабо разработаны, но история откидывает свою тень. Так, оглядываясь назад, что следует называть сегодня кибероперциями в условиях вооруженного конфликта? Эта дилемма ждет своего разрешения.

Но вернемся к обсуждению второго плана анализа проблемы гуманитарных последствий кибервойны. Как ни наивно это звучит, в условиях проведения киберопераций в киберпространстве, сама инфраструктура последнего требует повышенной защиты. Учитывая, что гражданские и военные сети тесно связаны между собой, разграничить чисто гражданские и чисто военные киберинфраструктуры практически невозможно, то есть речь должна идти об объектах двойного назначения.

Как справедливо было подчеркнуто в рамках дискуссионного обсуждения, «если строго следовать данному толкованию, это могло бы привести к заключению, что многие объекты, являющиеся составной частью инфраструктуры киберпространства, составляют военный объект и не пользуются защитой от нападения, совершаемого как кинетическими, так и киберсредствами. И тогда возник бы повод для серьезного беспокойства в связи с тем, какую роль потеря защиты могла бы сыграть в отношении выведения из строя все возрастающего параллельного использования киберпространства в гражданских целях. Однако поскольку киберпространство организовано с большим запасом прочности, одной из его характеристик является способность немедленно направить поток данных по другому маршруту. Такую внутреннюю устойчивость необходимо принимать во внимание при оценке того, действительно ли поражение или нейтрализация цели при существующих в данный момент обстоятельствах даст явное военное преимущество, как того требует вторая часть определения военного объекта. Даже если определенная часть инфраструктуры киберпространства, от которой зависит работа ключевых элементов гражданской инфраструктуры, стала бы законной целью, любое нападение оставалось бы под действием запрещения неизбирательного нападения, а также норм соразмерности и

¹ Ст. 48 и 57(1) ДП I; «Исследование обычного МГП», Нормы 1 и 15.

мер предосторожности при нападении. Для применения обоих принципов чрезвычайно важна оценка предполагаемого случайного вреда, наносимого в результате любой планируемой операции. Именно потому, что гражданская и военная сети столь тесно взаимосвязаны, в большинстве случаев следует предполагать случайный вред для гражданского населения и необходимо принять в расчет весь предсказуемый вред, включая случайный вред, который причиняется отдаленными последствиями нападения»¹.

В подобной ситуации, возможно, следует обратить внимание на необходимость защиты, предоставляемой правом постоянного нейтралитета². Но понимая потенциальную опасность новых видов скрытой агрессии, как представляется, следует также рассмотреть перспективу разработки и введения правового режима разграничения доступа в киберпространстве гражданских и военных сетей. Однако для этого необходимо наличие технологических систем, позволяющих решить данную проблему.

В любом случае поднятые исследовательские аспекты тесно переплетаются с проблемой ответственности государств, использующих или планирующих использовать киберпотенциал как в мирное время, так и в условиях возможного вооруженного конфликта. При этом основанием для него является правовая экспертиза, согласно ст. 36 ДП I³. Однако ее проведение

в отношении кибероружия, средств и методов войны представляет, как уже подчеркивалось, определенные трудности. Во-первых, киберсредства практически не стандартизированы в отличие от кинетического оружия, особенно если они предназначены для конкретных операций. Далее, они могут подвергаться постоянной адаптации с учетом стремительного развития технологических возможностей.

Как видно, критерии оценки для проведения экспертизы расплывчаты. То, что одни эксперты расценят как кибератаку, другие сочтут военной хитростью или диверсией. Подтверждением этого являются немногочисленные субъективные оценки, которые стали достоянием общественности, позволяющие судить о преследуемых ими политических целях, да и семантическая идентификация не всегда соответствовала юридической реальности⁴.

Теперь остается определить, кто, помимо экспертов, квалифицирует факт применения кибероружия. Возможно именно государство, территория которого подверглась кибернападению, поскольку любое другое решение явилось бы вмешательством в его внутренние дела. Или это может быть также третье государство или международная организация, имеющая необходимые полномочия. Наконец, квалификация может исходить от суда внутреннего или международного. Безусловно, суд имеет полные квалификационные права согласно принципам МГП. Его решение могло бы стать обязывающим при качественном профессиональном составе участников. В любом случае остаются сомнения в том, что критерии оценки зависят от неизбежно субъективной оценки ситуации квалифицирующим органом, однако это несовершенство системы свойственно самой сущности квалификации подобных явлений.

другие государственные ведомства, которые потенциально могут прибегать к кибероперациям в ходе вооруженного конфликта, были способны выполнять свои международно-правовые обязательства. (Прим. автора)

⁴ Так, Э. Сноуден утверждает, что только в течение 2011 г. США предприняли две с лишним сотни кибератак против Ирана, Китая, КНДР и России.

¹ Доклад Международное гуманитарное право и вызовы современных вооруженных конфликтов... С. 71.

² Постоянный нейтралитет с международно-правовой точки зрения можно определить как юридически признанный другими государствами (государством) международно-правовой статус суверенного государства, предполагающий наличие определенных прав и обязанностей, в соответствии с которыми данное государство отказывается на долгосрочную перспективу от участия в войнах, военных и экономических союзах, которые могут прямо либо косвенно во-влекать его в войну, а также от использования войны в качестве средства разрешения международных споров и запрещение предоставления своей территории третьим государствам для различных военных целей.

³ Правовая экспертиза в соответствии со ст. 36 ДП I Женевских конвенций 1949 г. чрезвычайно важна для обеспечения того, чтобы вооруженные силы и

Итак, общие выводы из проведенного анализа неутешительны. Конечно, прогресс не остановить, но он всегда будет сопряжен с отрицательным эффектом, который компенсирует новые возможности. При этом, чем более совершенны технологии противоборства, тем они труднее регулируются, а потому более опасны. Гипотетические гуманитарные последствия кибервойны должны быть, безусловно, ограничены. Однако существующая система МГП пока бессильна их реализовать. Новые реалии военно-политического конфликтного потенциала давно вышли за пределы традиционной парадигмы вооруженных конфликтов. Простое расширение или усовершенствование норм МГП эффекта не принесет. Видимо настало время смены концепции взглядов на возможности ограничения методов и средств ведения войн нового поколения. Главное, чтобы эти попытки, применительно к кибервойнам, не истолковывались как их леги-

тимация и не привели, в конечном итоге к милитаризации киберпространства.

Библиография

1. Давид, Э. Принципы права вооруженных конфликтов : курс лекций юридического факультета Открытого Брюссельского университета / Э. Давид. — М.: Международный Комитет Красного креста, 2000. — 72 с.
2. Зацепина, К. В. Войны и экономика / К. В. Зацепина // Журнал международных исследований развития (МИР). — № 1. — 2014. — С. 1—10.
3. Коноплева, А. А. Гибридная война как современный социокультурный феномен / А. А. Коноплева, А. С. Веремеев, С. П. Чобитько // Тамбов: Грамота. — 2018. — № 7(93). — С. 86—89.
4. Прозоров, В. В. Теоретические аспекты влияния насилия на разрешение межгосударственных противоречий / В. В. Прозоров, В. С. Козлов // Наука и военная безопасность. — 2008. — № 4. — С. 32—34.
5. Степанова, Е. А. Военно-гражданские отношения в операциях невоенного типа / Е. А. Степанова. — М.: «Права человека», 2001. — 272 с.

Cyberwar: a new look at the problem of semantic and legal identification

© Rylskaya, M. A.,

doctor of law, head of the NIL (military legislation) research INSTITUTE (Military-scientific information and military-legal problems) of the Military University

Abstract. The Article is devoted to a critical analysis of the possibilities of legal examination of the use of cyber potential in armed conflict. The author develops the hypothesis that cyberspace is a new sphere of warfare, different from other, natural-but-familiar spheres. as a result, the attempt to regulate the potential use of cyberattacks in the conflict zone is associated with a number of problems of semantic and legal identification.

Keywords: quasi-wars, cyber operations, semantic identification, international humanitarian law of armed conflicts, prohibition of attacks on civilian objects.

Предмет законных интересов государства в пограничной сфере

© Григорьев А. Г.,

кандидат юридических наук, специалист ООО
«Центр экспертизы и правовой защиты»

© Туганов Ю. Н.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия, профессор Российской таможенной академии,

Аннотация. В статье исследуется возможность экстраполяции подходов к правовой категории «суверенитет» государства на суверенные права и юрисдикцию государства за пределами государственной территории для установления правового события «агрессия» в отношении государства. Анализ доктринальных подходов к правовому содержанию суверенитета государства позволил установить его соотношение с суверенными правами и юрисдикцией государства применительно к законным интересам по экономическому использованию пространств, находящимися за пределами государственной территории.

Ключевые слова: суверенитет государства, суверенные права государства, юрисдикция государства, законные интересы государства, пограничная сфера.

Общественные отношения пограничной сферы характеризуются объективным отсутствием территорий, свободных от заселения «terra nullium», и ограничением возможностей расширения суверенитета государств за счет этих территорий. Приобретения территории с использованием вооруженной силы, а также любые формы агрессии в отношении других государств находятся под международным запретом. В данных условиях трансграничные споры оказались сосредоточены на интересах обладания природными ресурсами, находящимися за пределами государственных территорий, а также осуществления юрисдикции в пространствах, содержащих эти природные ресурсы. Реализация соответствующих законных интересов государств и, как следствие, способ их защиты сместился в правовую сферу. В то же время обеспечение правовой защищенности законных интересов государства в пограничной сфере ограничены. Так, правовое содержание категорий «государственная граница», «граница континентального шельфа», «граница исключительной экономической зоны» в законодательстве Российской Федерации лишь юридически за-

крепляет «законные интересы государства» в отношении природных ресурсов, находящихся в проекции его территории, континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Формами юридического закрепления данных законных интересов государств является суверенитет в отношении природных ресурсов на территории государства, суверенные права и юрисдикция в отношении пространств и находящихся в них природных ресурсов, находящихся за его пределами. Возможности правовой защиты законных интересов страны взаимосвязаны с оценкой юридического содержания данных форм юридического закрепления законных интересов страны, являющейся целью настоящего исследования. Объектом исследования являются общественные отношения по правовой защите законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере. Предметом исследования служат аспекты суверенитета, суверенных прав и юрисдикции государства в пограничной сфере.

Территориальные споры рассматриваются как основная причина возникновения войн в истории, поскольку именно они в большинстве случаев находят продолже-

ние в военном способе своего решения, в то время как политические споры переходят в фазу войны чаще случайно. По данным Васкес (J. Vasquez) 80—90 % всех известных войн были связаны в определенной степени с целями захвата территории¹. Отказ от признания оснований войны «ad bellum» в международном праве не препятствует признанию права страны на самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН². В то же время использование вооруженной силы для защиты законных интересов государства в порядке самообороны сопряжено с последствиями оценки таких действий как агрессии и возможностью использования вооруженных сил членом ООН в отношении государства агрессора в порядке ст. 39 Устава ООН. Так, развитие международного права, регулирующего пограничную сферу общественных отношений, происходит без обратной связи с ранее принятыми правовыми актами. В таких условиях последовательное развитие международного права формирует параллельные направления толкования уже известных правовых категорий. В соответствии с Резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1974 г.³ под агрессией понимается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций. Принятая позже Конвенция ООН по морскому праву⁴ дает основания для правового закрепления естественного продолжения пространств государств в направлении Мирового океана посредством закрепления суверенных прав и

юрисдикции государства на них, но уже не согласуется с возможностью их правовой защиты от агрессии в порядке самообороны. Данные обстоятельства актуализируют исследование соотношения правового содержания категорий — «суверенитет», «суверенные права» и «юрисдикция» государства.

Правовой основой обладания природными ресурсами является суверенитет над территорией государства и суверенные права на природные ресурсы за ее пределами, ограниченными юрисдикцией государства. В соответствии с п. 1 ст. 4 Конституции Российской Федерации суверенитет государства распространяется на ее территорию, в п. 1 ст. 67 определено, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Суверенные права и юрисдикция Российской Федерации на континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации установлены п. 2 ст. 67 Конституции Российской Федерации. С позиции национального права суверенитет государства имеют большое значение для обеспечения национальной безопасности страны посредством управления субъектами, находящимися в его юрисдикции. В тоже время, субъектами пограничных споров являются другие государства. Изменение подходов в международном праве к пониманию суверенитета государства может нести как возможности, так и нести неблагоприятные последствия для национальных интересов государства. Понимание подходов к категории «суверенитет» в международном праве и практике правоприменения Советом безопасности ООН ст. 42 Устава ООН имеет важное значение для защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере.

Правовое закрепление в международном праве принципа суверенитета государства на его территорию, по мнению С. А. Войтовича, связано с деколонизацией стран Африки и Азии. Данный принцип заключается в свободном распоряжении природными ресурсами государства и эко-

¹ Vasquez J., Henahan M. T. Territorial Disputes and the Probability of War, 1816-1992 // Journal of Peace Research, 2001. № 2. P. 123–138.

² URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> (дата обращения: 01.08.2019).

³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression (дата обращения: 01.08.2019).

⁴ URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 01.08.2019).

номическими благами от их эксплуатации в пределах своей территории¹. В соответствии с п. 5 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/1515 (XV) от 15 декабря 1960 г. «Согласованные меры для обеспечения экономического развития менее развитых стран»² право государства на распоряжение своими природными богатствами и ресурсами рассматривается как суверенное. В принятой позже ст. 1 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г. «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами»³ провозглашается, что право народов и наций на неотъемлемый суверенитет над их естественными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах их национального развития и благосостояния населения соответствующих государств. Соответственно, по смыслу данных резолюций суверенному праву государства в отношении природных ресурсов соответствует право распоряжения ими, а суверенитет над этими ресурсами подразумевает, что это распоряжение происходит в интересах населения этой страны. Иными словами, если государство распоряжается природными ресурсами, то оно осуществляет суверенные права в отношении их, но если выгодоприобретателем является иное государство, то данный факт свидетельствует об отсутствии суверенитета над ними. В современных условиях объективные процессы глобализации порождают различные интеграционные образования⁴ и могут изменять подходы к определению суверенитета⁵.

¹ Войтович С. А. Суверенные права государства распоряжаться природными ресурсами и осуществлять экономическую деятельность // Известия высших учебных заведений. Правоведение, 1985. № 4. С. 50—57.

² URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/1515\(XV\)](https://undocs.org/ru/A/RES/1515(XV)) (дата обращения: 01.08.2019).

³ URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/1803\(XVII\)](https://undocs.org/ru/A/RES/1803(XVII)) (дата обращения: 01.08.2019).

⁴ Бырдин Е. Н. Международное правовое регулирование и границы государственного суверенитета // Lex Russica, 2016. № 10 (119). С. 116—125.

⁵ Berman P. S. The Globalization of Jurisdiction // University of Pennsylvania Law Review, 2002. № 2. P. 311—545.

Существующие подходы к девальвации государственного суверенитета как политико-правовой категории под воздействием глобализации⁶ взаимосвязаны с деятельностью Транснациональных корпораций (ТНК). М. Шарифов считает, что деятельность ТНК может негативно отражаться на суверенитете государств, поскольку ее цели могут противопоставляться национальным интересам государства⁷. Д. В. Станис видит более глубокое влияние ТНК на суверенитет государства, указывая в качестве одного из основных интересов ТНК — использование природных ресурсов государства⁸. По мнению автора, интересы ТНК не препятствуют осуществлению государственного суверенитета, а лишь используют правовые возможности, допускаемые государством, соответственно и не могут вторгаться в его суверенитет. В то же время, суверенное право на использование природных ресурсов своей территории обеспечивается суверенитетом государства над ними. Естественное продолжение территории государства в морском пространстве обеспечивается лишь его юрисдикцией над ними. В свете возможной оценки агрессии с позиции международного права рождается вопрос экстраполяции теоретических подходов к категории «суверенитет» на «суверенные права» и «юрисдикцию» страны за пределами ее территории.

Рассматривая проблему государственного суверенитета в целом, И. В. Яковюк констатирует, что «суверенные права государства являются неотъемлемыми, поскольку необходимы для его нормального

⁶ Терентьева Л. В. Концепция суверенитета государства в условиях глобализационных и информационно-коммуникационных процессов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 187—200.

⁷ Шарифов М. Государственный суверенитет при взаимодействии государства с транснациональными корпорациями и международными неправительственными организациями // Балтийский юридический журнал. 2015. № 2. С. 53—58.

⁸ Станис Д. В., Курылев К. П. Украина в интересах западных транснациональных корпораций // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2015. № 2. С. 55—65.

функционирования. Они признаются неотъемлемыми, поскольку выступают слагаемыми государственного суверенитета, конкретизируя его содержание»¹. Данный подход допускает наличие суверенитета только в случае присутствия суверенных прав, но он не учитывает аспекты колонизации, оккупации, аннексии территорий, когда суверенные права государства в отношении природных ресурсов могут у него оставаться ввиду своей неотделимости, но юрисдикцией в отношении них государство пользоваться не может. А. Ф. Андреев считает, что «суверенитет страны проявляется в праве распоряжаться своей территорией; определять и изменять режим своих государственных границ, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа»². В то же время суверенитет государства ограничен исключительно его территорией и данное определение выходит за пределы правового содержания суверенитета государства. Л. В. Терентьева справедливо указывает, что юрисдикция хотя и является проявлением суверенитета государства, но не должна отождествляться с суверенитетом государства³.

В практике международных отношений стремление к использованию правовых возможностей, предоставленных Конвенцией ООН по морскому праву для расширения границы территориального моря, приводило к конфликту интересов государств. Спор между Грецией и Турцией в Эгейском море в 1970-х и 1980-х годах в отношении границ морской юрисдикции возник по причине конфликта интересов государств в разведке и добыче возможных запасов углеводородов на континентальном шельфе⁴. В ответ на стремление

Греции расширения своих территориальных вод на 6 морских миль Национальное Собрание Турции 8 июня 1995 г. постановило предоставить правительству Турции компетенцию объявить войну (*casus belli*), разрешив использовать военные средства против Греции⁵.

Вопрос о возможности правовой оценки нарушения суверенных прав и юрисдикции государства на континентальном шельфе государства и в его исключительной экономической зоне как нарушения его суверенитета, соответственно и квалификация такого нарушения как агрессии. Бэкер (J. S. Baker) справедливо отмечает, что эта сущность государства заключается в суверенитете над конкретным пространством. Он считает, что использование категории «территориальная целостность» в отношении морских зон за пределами территориального моря технически неверно, поскольку отличительной чертой государственности является право исключать и, следовательно, контролировать проникновение и выход через границы. Следовательно, морские пространства за пределами территории государства не могут являться его территорией в юридическом смысле⁶. Тем не менее, на данные территории распространяются суверенные права и юрисдикция государства, соответственно возникает вопрос об оценке захвата этих территорий другим государством как агрессии.

Применение силы в международных отношениях касаются норм территориальной целостности и неприкосновенности границ территории государства. Возможность отнесения пространств за пределами

¹ Яковлюк И. В., Шестопал С. С. Государственный суверенитет и суверенные права: проблема соотношения // Азимут научных исследований : экономика и управление, 2017. Т. 6. № 4. С. 381—387.

² Андреев А. Ф. Суверенитет российского государства как субъекта международного права // Государство и право. 2012. № 8. С. 76—86.

³ Терентьева Л. В. Соотношение понятий «юрисдикция» и «суверенитет» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 12. С. 126—133.

⁴ Greek-Turkish Relations : The deadlocked allies. An Intelligence Memorandum. Information available of 1

may 1982. Secret. Approved For Release 16.02.2007 CIA-RDP83B00228R000100170005-5 // Central Intelligence Agency : Directorate of Intelligence. URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP83B00228R000100170005-5.pdf> (дата обращения: 01.08.2019).

⁵ Hellenic Republic : Ministry of Foreign Affairs // URL: <https://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/territorial-sea-casus-belli.html> (дата обращения: 01.08.2019).

⁶ Baker J. S. International order in the Oceans: Territoriality, Security and the Political construction of Jurisdiction over Resources at Sea. Vancouver: University of British Columbia, 2013. P. 39.

территории государства к его суверенитету, пусть и частичному, не рассматривается. Финнемор (M. Finnemore) справедливо отмечает, что, несмотря на делегитимизацию войны, норма, запрещающая завоевание, приобретает особый статус в рамках этого более масштабного нормативного развития, которому пока не удалось создать много подобных запретов. Иными словами, запрещение, связанное с завоеванием, считается абсолютным правилом, которое не допускает отступлений. В то же время, обоснованность и законность более общей категории действий, потенциально представляющих собой агрессию, напротив, сильно оспариваются¹. Бэкер (J. S. Baker) справедливо указывает на сомнительность аналогии норм при сопоставлении норм территориальной целостности применительно к морским пространствам. Он отмечает, что Конвенция ООН по морскому праву не содержит языка, явно запрещающего изменение морских границ силой, а другие правовые документы отражают понятие морского пространства как поле битвы, а не потенциальный объект завоевания².

Таким образом, законные интересы государства по реализации суверенных прав в отношении природных ресурсов и юрисдикции на своей территории объединяются под предметом разграничения суверенитета государств. За пределами государственной территории суверенные права и юрисдикцию следует считать самостоятельными предметами законных интересов. Защита суверенных прав и юрисдикции государства за пределами его территории не может осуществляться в порядке самообороны, а изменение границ этих пределов возможно только при изменении пределов территории, к которой они относятся. В условиях однозначного международного запрета на военный способ защиты законных интересов государства за

пределами его территории специфическим способом их защиты является правовая защита законных интересов страны в пограничной сфере.

Данные выводы могут использоваться для классификации неблагоприятного воздействия на суверенитет государства, его суверенные права и юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне.

Библиография

1. Андреев, А. Ф. Суверенитет российского государства как субъекта международного права / А. Ф. Андреев // Государство и право. — 2012. — № 8. — С. 76—86.
2. Бырдин, Е. Н. Международное правовое регулирование и границы государственного суверенитета / Е. Н. Бырдин // Lex Russica. — 2016. — № 10 (119). — С. 116—125.
3. Войтович, С. А. Суверенные права государства распоряжаться природными ресурсами и осуществлять экономическую деятельность / С. А. Войтович // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1985. — № 4. — С. 50—57.
4. Станис, Д. В. Украина в интересах западных транснациональных корпораций / Д. В. Станис, К. П. Курьлев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. — 2015. — № 2. — С. 55—65.
5. Терентьева, Л. В. Концепция суверенитета государства в условиях глобализационных и информационно-коммуникационных процессов / Л. В. Терентьева // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2017. — № 1. — С. 187—200.
6. Терентьева, Л. В. Соотношение понятий «юрисдикция» и «суверенитет» / Л. В. Терентьева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. — 2016. № 12. — С. 126—133.
7. Шарифов, М. Государственный суверенитет при взаимодействии государства с транснациональными корпорациями и международными неправительственными организациями / М. Шарифов // Балтийский юридический журнал. — 2015. — № 2. — С. 53—58.
8. Яковюк, И. В. Государственный суверенитет и суверенные права: проблема соотношения / И. В. Яковюк, С. С. Шестопал // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2017. — Т. 6. — № 4. — С. 381—387.
9. Baker J. S. International order in the Oceans : Territoriality, Security and the Political construction of Jurisdiction over Resources at Sea. Vancouver : University of British Columbia, 2013. — 352 p.
10. Berman P. S. The Globalization of Jurisdiction // University of Pennsylvania Law Review. — 2002. —

¹ Finnemore M. The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force. New York : Cornell University Press, 2003. P.7.

² Baker J. S. International order in the Oceans: Territoriality, Security and the Political construction of Jurisdiction over Resources at Sea. Vancouver: University of British Columbia, 2013. P. 49.

11. Finnemore M. The purpose of intervention :
changing beliefs about the use of force. New York :

The subject of the legitimate interests of states in the border area

© **Grigoriev A. G.**,

Specialist of OOO "Center for Expertise and Legal
Protection" Ph.D. in Law

© **Tuganov Yu. N.**,

Chief researcher Russian State University of justice,
Professor of the Russian Customs Academy,
honored lawyer of the Russian Federation, doctor of
law, Professor, academician RANS,

Abstract. The article explores the possibility of extrapolating approaches to the legal category of the sovereignty of a state to the sovereign rights and jurisdiction of the state outside the state territory in order to establish the legal event of aggression against the state. An analysis of the doctrinal approaches to the legal content of the sovereignty of the state allowed to establish its relationship with the sovereign rights and jurisdiction of the state in relation to the legitimate interests in the economic use of spaces outside the state territory.

Key words: the sovereignty of the state, the sovereign rights of the state, the jurisdiction of the state, the legitimate interests of the state, the border area.

Возникновение и эволюция международного права: мультикультурализм, партикуляризм, универсализм — классификация и терминология

(Окончание. Начало в № 6 за 2019 г.)

© Чернявский А.Г.,

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

Аннотация. Цель настоящей статьи — анализ и обобщение развития международного права, имевшего место в течение последних лет и касающегося мультикультурализма и диалога между цивилизациями, интегрировав это развитие в более широкий контекст универсалистских и партикуляристских тенденций в процессе формирования международного права. В конечном итоге автор стремился показать, что все это развитие представляет собой современное выражение исконного противоборства между двумя вышеупомянутыми тенденциями.

Статья начинается с анализа интенсивных межцивилизационных связей, сыгравших большую историческую роль в формировании различных норм международного права в его сегодняшнем виде; затем автор останавливается на партикуляристском подходе, изначально практиковавшемся в международном праве европейского образца, прослеживает постепенное расширение его горизонтов — и кульминацию в виде универсалистской тенденции, выразившейся прежде всего в основании Организации Объединенных Наций, процессах деколонизации и соответствующих положениях международного права.

Кроме того, в статье разбираются примеры и конкретные правовые процедуры, демонстрирующие, как с основополагающим универсалистским подходом примирялись партикуляристские тенденции, а также анализируется диалектическое взаимодействие между универсализмом и партикуляризмом, лежащее в основе некоторых известных нам институтов международного права.

Ключевые слова: мультикультурализм, международное право, универсализм, партикуляризм, тенденция, исторические эпохи, внеправовые тенденции, международные организации.

Г) Универсализм, противопоставляемый партикуляризму, в сфере применения норм международного права

Предварительные соображения

Ряд пунктов, рассмотренных в предыдущем разделе, целью которого было перечисление примеров правил, норм и принципов международного права, отражающих понятие «универсализма», уже свидетельствовал о взаимодействии, а порой и определенном противоречии между тенденцией к универсализму и тенденцией к партикуляризму, которые оказывали друг на друга сдерживающее действие. Так, в качестве примера было приведено понятие «общее наследие человечества» применительно к дну морей и океанов и его недрам. Понятие изначально было

введено под несомненным влиянием идеалов универсализма, однако в итоге было значительно ограничено партикуляристскими тенденциями, отраженными в Соглашении об осуществлении ч. XI Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г. Аналогичный пример касался юрисдикции Международного уголовного суда, которая была определена, исходя из универсалистской концепции, однако по определенным причинам — как практическим (объем работы), так и в силу тенденций, отраженных в Статуте (таких, как принцип комплементарное™), была строго ограничена рядом условий. С другой стороны, как мы показали, дробление международного права на различные подсистемы может быть нейтрализо-

вано за счет правил или принципов, уже содержащихся в общем международном праве.

В настоящем разделе рассмотрим ряд правил, институтов или процедур общего международного права, которые были специально разработаны в рамках этой системы для обеспечения возможности оформления партикуляристических тенденций и которые могут иметь непосредственное влияние на сферу применения норм общего международного права.

Проявления партикуляризма, связанные с источниками общего международного права.

Региональные или местные обычаи.

В связи с источниками международного права следует также отметить, что, хотя в ст. 38 Статута Международного Суда ООН упоминается лишь «международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы», Суд давно признает факт, что между некоторыми государствами могут существовать определенные обычаи регионального или даже двустороннего характера¹, составляющие *lex specialis* по отношению к другим нормам общего международного права². В отношении такого партикулярного обычая действуют два основных критерия, характерные для обычая в общем международном праве: критерий «общей практики» и *opinio juris*; вместе с тем он характеризуется более строгими критериями доказательства в отношении существования той или иной практики между рассматриваемыми странами, а также большим консенсусом относительно *opinio juris*. Кроме того, партикулярные обычаи имеют силу

в отношении третьих государств - особенно если они не возражали против рассматриваемой региональной или двусторонней практики, и эта практика не создавала препятствий для осуществления их прав согласно общему обычному праву³.

Оговорки в международных договорах

Другое проявление партикуляризма, связанное с источниками международного права, — возможность совершения оговорок при подписании, ратификации, принятии, утверждении или присоединении к договору, при условии, что договор не запрещает вообще оговорки или оговорки какого-либо рода, и что оговорка не противоречит цели и объекту договора⁴. Ст. 20 и 21 Венской конвенции о праве международных договоров регулируют систему принятия оговорок и возражения против них, а также юридические последствия оговорок и возражений против оговорок. В отношении последних следует отметить, что оговорка, действующая в отношении другого участника:

а) изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношениях с этим другим участником положения договора, к которым относится оговорка, в пределах сферы действия оговорки;

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшим оговорку государством.

Кроме того, оговорка не изменяет положений договора для других участников в их отношениях между собой, а также не препятствует вступлению в силу договора между государством, возражающим против оговорки (если оно явно не объявит о противоположном намерении), и государством, сделавшим оговорку государством, за исключением того, что положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя государствами

¹ *Asylam Case*, I.C.J. Reports 1950, p. 266—277; *Right of Passage Case*, I.C.J. Reports 1960, p. 6, 40; Alain Pellet, *Commentary to Article 38 in The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, Edited by Zimmerman, Tomushat and Oellers-Frahm, Oxford University Press, 2006, p. 763.

² Alain Pellet, *Commentary to Article 38 in The Statute of the International Court of Justice: A commentary*, Edited by Zimmerman, Tomushat and Oellers-Frahm, Oxford University Press, 2006, p. 763-764.

³ Там же.

⁴ Венская конвенция о праве международных договоров. Вена, 23.05.1969, ст. 19.

в пределах сферы действия такой оговорки.

В результате этого сложного взаимодействия оговорок многосторонний договор, цель которого — установление универсального подхода к регулированию той или иной сферы деятельности, на практике может породить ряд партикулярных подсистем, узконаправленно регулирующих определенные аспекты отношений между некоторыми из сторон договора.

Два из трех «универсальных» ограничений этой возможной партикулярной фрагментации правовой системы, возникшей на основе договора, содержатся в самой Венской конвенции. Конвенция требует принятия оговорки всеми сторонами, если «применение договора в целом между всеми его участниками» служит существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора. Когда договор является учредительным актом международной организации, требуется также принятие оговорки компетентным органом этой организации.

Третье «универсальное» ограничение было выработано в ходе практики. Органы, имеющие полномочия по наблюдению за исполнением различных международных договоров в сфере прав человека, даже в отсутствие подобных положений требовали передачи им на рассмотрение вопроса о совместимости оговорки с целью и назначением соответствующего договора, поскольку в ином случае этот вопрос был бы оставлен на исключительные и многочисленные оценки каждым из государств — сторон договора.

Регионализм.

Регионализм и положения Устава ООН.

Возможно, наиболее известным и широко исследованным проявлением партикуляризма в международном праве является принцип регионализма. Этот принцип, закрепленный в Уставе ООН в связи с мирным разрешением споров и поддержанием международного мира и безопасности, также оказал определенное влия-

ние на кодификацию и прогрессивное развитие международного права. В ст. 33 Устава ООН в качестве одного из средств разрешения споров, которые могут быть выбраны сторонами по собственному усмотрению, упоминаются «региональные органы или соглашения». В гл. VIII Устава этот принцип проявляется еще сильнее: в ней допускается существование региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий. Кроме того, государства-члены должны приложить все усилия для достижения мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных соглашений или таких региональных органов до передачи этих споров в Совет Безопасности. Совет Безопасности должен поощрять подобные действия, а также использовать, где уместно, указанные региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством¹.

Однако эта «региональная» разновидность партикуляризма согласно Уставу, ограничивается двумя условиями, отражающими принцип «универсализма»: такие соглашения или органы и их деятельность должны быть совместимы с целями и принципами ООН, и никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или

¹ В качестве таких примеров «соглашений» можно назвать Европейскую конвенцию о мирном урегулировании споров 1957 г. и Американский договор о мирном урегулировании («Боготский пакт»). Примеры «органов»: Лига арабских государств (Каир, 22 марта 1945 г.), Организация американских государств (ОАГ), Богота, 30 апреля 1948 г., Организация африканского единства (Аддис-Абеба, 25 мая 1963 г.) и Совет Европы (Лондон, 5 мая 1949 г.). Лига арабских государств и ОАГ (под названием Панамериканский союз) были предшественниками Организации Объединенных Наций. См. Справочник ООН по мирному разрешению споров между государствами. ООН, Нью-Йорк, 1992.

региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности¹.

Роль регионализма в кодификации и прогрессивном развитии международного права

В отношении роли регионализма в процессе кодификации и прогрессивном развитии международного права следует отметить три основных момента.

Во-первых, органы, ответственные за кодификацию и прогрессивное развитие международного права ООН на универсальном уровне, установили отношения сотрудничества с региональными органами в той же сфере. Так, ст. 26(4) Положения о Комиссии международного права признает «целесообразность консультации между Комиссией и межправительственными органами, в задачу которых входит кодификация международного права». В соответствии с этим положением Комиссия в течение длительного времени поддерживает отношения сотрудничества с региональными и межрегиональными организациями, такими как Межамериканский юридический комитет, Афро-азиатская консультативно-правовая организация, Европейский комитет по правовому сотрудничеству и Комитет юрисконсультов по международному публичному праву Совета Европы.

Во-вторых, региональные органы разработали ряд региональных конвенций в отношении кодификации в целом ряде областей международного права.

¹ См. ст. 52(1) и 53(1) Устава ООН. Кроме того, возникла практика, в соответствии с которой используется сбалансированное сочетание элементов «регионального» и «универсального» подходов к мирному разрешению споров, которые содержатся в положениях Устава. См. Справочник ООН по мирному разрешению споров между государствами, ООН, Нью-Йорк, 1992, п. 285—287. См. также п. 238—271 того же издания, где рассматриваются институциональные аспекты, вопросы компетенции и процессуальные аспекты таких соглашений или органов, а также п. 272—285, где приводится ряд случаев, когда для разрешения спора стороны прибегали к региональным органам или соглашениям.

В-третьих, следует подчеркнуть, что определенные нормы и принципы, изначально принятые на региональном уровне, позднее вошли в систему общего международного права. К примеру, в период существования Лиги Наций действовали крайне строгие правила в отношении оговорок к международным договорам, согласно которым государство — сторона договора, возражавшее против оговорки, сделанной другим государством, не становилось стороной договора. Панамериканский союз (организация-предшественник Организации американских государств) использовал более гибкую систему, по которой государство, сделавшее оговорку, могло стать стороной договора, если оговорка принималась одними государствами и не принималась другими: договор становился обязательным между сделавшим оговорку и принявшими ее государствами, но не между государством, сделавшим оговорку, и государствами, выдвинувшими возражения. Именно этот более гибкий вариант, в более развитой и усовершенствованной форме, благодаря работе Международного Суда ООН, Комиссии международного права ООН и Конференции по праву международных договоров в Вене, стал частью общего международного права, что отражено в ст. 19 и 13 Венской конвенции.

Рассмотрим пример: концептуальная эволюция правового режима вод, покрывающих континентальный шельф, происходила в региональных контекстах и привела к созданию концепции «исключительной экономической зоны», закрепленной в ч. V Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Несмотря на то, что латиноамериканское понятие суверенных прав на эпиконтинентальное море почти не рассматривалось на Женевской конференции по континентальному шельфу 1958 г. (здесь автор допускает очевидную неточность: такой конференции не было. В 1958 г. состоялась первая Конференция ООН по морскому праву, на которой и была принята, в числе других, Женевская

конвенция о континентальном шельфе 1958 г. — *Прим, пер.*), страны региона остались его приверженцами. Позднее рассмотрение этого понятия было возобновлено на заседаниях Комитета по мирному использованию дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции, когда сторонники латиноамериканской позиции и представители африканских государств, отстаивающие более мягкий вариант концепции «экономической зоны», объединили свои силы. В результате это понятие вошло в Конвенцию 1982 г. под названием «исключительная экономическая зона»¹.

Еще один случай включения в общее международное право принципа, берущего начало в региональном международном праве, — принцип *uti possidetis*, сначала принятый в качестве доктрины южноамериканскими странами, а затем, в 1964 г., принятый Организацией африканского единства в виде принципа нерушимости колониальных границ после объявления независимости². Так, в деле о границе между Буркина-Фасо и Мали Камера Международного Суда ООН постановила, что «принцип *uti possidetis*, по всей видимости, впервые был признан и применен испаноязычными странами Америки, как и феномен деколонизации с формированием ряда суверенных государств на территории, ранее принадлежавшей одной метрополии. И все же этот принцип не является особым правилом, применяемым лишь к одной данной системе международного права. Это общий принцип, логически связанный с феноменом получения независимости, где бы он ни возникал. Тот факт, что новые африканские госу-

дарства признают административные и государственные границы, установленные колониальными властями, не следует рассматривать лишь как наличие практики, способствующей постепенному формированию принципа международного обычного права, применение которого было бы ограничено африканским континентом, как ранее — испаноязычными странами Америки, но как применение в Африке правила общего характера»³.

Приведенные выше примеры показывают степень взаимодействия и взаимного обогащения «универсалистской» тенденции, представленной общим международным правом, и «партикуляристской» тенденции, представленной регионализмом.

Проявления партикуляризма в форме присвоения особого статуса отдельным интересам или определенным категориям государств.

Кодификация и прогрессивное развитие международного права, в частности морского, дает ряд примеров партикуляризма в форме установления партикулярного режима для отдельных интересов или категорий государств в рамках общих норм, кодифицированных в соответствующих конвенциях. Условия конвенций 1958 г. значительно ограничивали эти партикулярные режимы, однако после принятия Конвенции 1982 г. они стали более многочисленными.

Так, согласно ст. 4(4) Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г. в ряде особых случаев применения метода прямых исходных линий могут приниматься в расчет «особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением». Дальнейшей уступкой партикулярным интересам в рамках той же конвенции, хоть и в ограниченной форме, будет положение, содержащееся в п. 6 ст. 7, согласно которо-

¹ О роли регионализма во включении этого понятия в систему общего международного права см.: Roslane Mehdi, “Les objectifs de la codification regionale”, in *Societe Francaise de droit international, Colloque d’Aix — en Provence*, Paris, 1999, p. 98.

² James Crawford, *Universalism and regionalism from the perspective of the work of the International Law Commission*, in *International Law in the eve of the twenty first century*, United Nations, New York, 1997, p. 117—118.

³ ICJ Reports 1956, p. 565—566; James Crawford, *Universalism and regionalism from the perspective of the work of the International Law Commission*, in *International Law in the eve of the twenty-first century*, United Nations, 1997, p. 117—118.

му общий режим, установленный статьей для «заливов, берега которых принадлежат одному государству», не относится к «так называемым “историческим” заливам».

Конвенция по морскому праву 1982 г. без ущерба для двух примеров, приведенных выше и содержащихся в ст. 7(5) и 10(6), также включает другие положения партикуляристического толка. В этом отношении отмечено, что Конвенция в ряде контекстов признает «широкий спектр особых интересов, например: интересы прибрежных государств, береговая линия которых непостоянна из-за наличия дельт или других природных условий [ст. 7(2)]; государств, граничащих с проливами, образованными островом такого государства и его континентальной частью (а не островом другого государства, двумя континентальными частями или двумя островами) [ст. 38(1)]; государств-архипелагов (но не архипелагов, не являющиеся государствами, например Гавайи) [ч. IV Конвенции]; государств, не имеющих выхода к морю [ч. X и ст. 69]; государств, находящихся в географически невыгодном положении [ст. 70]; государств с обширной подводной окраиной материка [ст. 76(4—7), 82 и приложение II к Заключительному акту (Заявлению о понимании)]¹. В Конвенции также содержатся особые положения в отношении развивающихся и наименее развитых стран².

¹ James Crawford, *Universalism and regionalism from the perspective of the work of the International Law Commission*, in *International Law in the eve of the twenty-first century*, United Nations, 1997, p. 104—105.

² Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, г. Монтего-Бее, 10.12.1982 г., Ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ ст. 61 (3); 62 (2, 3 и 4 (a)); 82 (3 и 4); 119 (i (a)); 140; 143 (3b); 144 (1b, 2a и b); и 148. См.: James Crawford, *Universalism and regionalism from the perspective of the work of the International Law Commission*, in *International Law in the eve of the twenty-first century*, United Nations, 1997, p. 104.

«Культура» и «цивилизация» как партикуляризм в современном международном праве

Общие пояснения понятий «культура» и «цивилизация»

В рамках анализа роли универсализма и партикуляризма в процессе формирования международного права, а также взаимодействия этих двух тенденций культурное или цивилизационное разнообразие уже фигурировало как базовый элемент нескольких разделов и подразделов настоящей статьи или как понятие, связанное с их предметным содержанием. Особенно это актуально для Раздела II («Возникновение и эволюция международного права: мультикультурализм, партикуляризм, универсализм — классификация и терминология»); подраздела IIIА («Состав кодификационных органов»); подразделов VI.B. 1 («Региональные или местные обычаи»), VI.B.2 («Оговорки в международных договорах»), VI.C.1 («Регионализм и положения Устава ООН»), VI.C.2 («Роль регионализма в кодификации и прогрессивном развитии международного права») и т.д.

В настоящем разделе подробно рассматривается, в какой степени и при каких обстоятельствах в недавних текстах современного и общего международного права обращено внимание на два примера партикуляризма, в последние годы играющие все более заметную роль в сфере международных отношений, — понятия «культура» и «цивилизация».

На первый взгляд представляется, что понятие «культура» использовано в последних по времени международно-правовых текстах в ответ на возникновение феномена глобализации. Понятие «цивилизация», судя по всему, чаще встречается в международных источниках, регулирующих вопросы борьбы с международным терроризмом и религиозным фундаментализмом, и используется в противовес теории неизбежности

«столкновения цивилизаций»¹, которая в последнее время распространилась не только в академических кругах, но и среди широкой общественности.

Однако разграничение упомянутых двух понятий пока не стало абсолютным — это лишь наметившаяся тенденция. Концепты «культура» и «цивилизация» взаимодействуют между собой. В частности, в текстах, посвященных вопросам диалога цивилизаций, встречаются упоминания «глобализации», а «терпимость» и недопустимость «расизма, дискриминации по расовому признаку, ксенофобии и смежных видов нетерпимости» обсуждаются в текстах о культурном разнообразии. Кроме того, оба термина допускают несколько градаций значений.

Культура. Понятие «культура» в документах ООН.

В отношении понятия «культура» Устав ООН (ст. 13.1 (б), 55 (б), 57 и 62), а также ряд других международных документов, в частности Всеобщая декларация прав человека (ст. 27), Международный пакт о экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (преамбула, ст. 3 и 15) и Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (в рамках изложения принципа суверенного равенства государств), используют понятие «культура» в контексте сфер или вопросов, по которым ООН обязана налаживать сотрудничество между государствами-участниками; прочих сфер и вопросов, в которых имеет право участвовать человек; либо в качестве аспекта принципа суверенного равенства государств-участников, в соответствии с которым каждое из них вправе свободно выбирать и развивать собственную «культурную систему».

¹ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations, Remaking of the World Order*. Simon and Shuster, New York, 1997.

Мы разделяем мнение Ги Каррона де ла Каррьерера² о том, что в вышеперечисленных положениях слово «культура» используется в узком смысле, подразумевая литературно-художественную и, возможно, научно-техническую деятельность, но определенно не охватывая политическую, социальную или экономическую сферу. Это ясно подтверждает тот факт, что вышеуказанные нормы проводят четкое разграничение между культурной и прочими сферами, вопросами и системами, выделяя, в частности, экономические, социальные, образовательные и политические категории, а также вопросы здравоохранения.

Более широкое определение понятия «культура» приводится во Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии, принятой 2 ноября 2001 г., в преамбуле которой подтверждается: «Культура должна рассматриваться как совокупность присущих обществу или социальной группе отличительных признаков — духовных и материальных, интеллектуальных и эмоциональных — и что помимо искусства и литературы она охватывает образ жизни, «умение жить вместе», системы ценностей, традиции и верования». В преамбуле также констатируется, что «культура находится в центре нынешней дискуссии по вопросам самобытности, сплоченности общества и развития экономики на базе знаний»³. Данные положения явно обогащают концепт культуры социальным компонентом, а также отражают мнение о том, что этот компонент может оказывать влияние на экономику отдельно взятой страны.

В вышеупомянутой Декларации содержится ряд других важных идей,

² Guy de Lacharriere, *Le point de vue d'un juriste: la production et l'application du droit international dans un monde multiculturel*, in "The Future of International Law in a Multicultural World", Workshop, the Hague, 17— 9 November 1983. Edited by Rene-Jean Dupuy, Nijhoff, 1984, p. 67—68.

³ Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии, 2 ноября 2001 г., преамбула, п. 5 и 6.

например, идеи о культурном разнообразии, выражающейся в том, что человечество состоит из множества уникальных самобытных групп и обществ, является частью общечеловеческого наследия, «так же необходимым для человечества, как биоразнообразии для живой природы», «будучи источником обменов, новаторства и творчества» (ст. 1). В ст. 2 отражена идея культурного плюрализма как залога социальной сплоченности в гражданском обществе. Среди прочих идей: культурное разнообразие как фактор развития (ст. 3); идея взаимосвязи культурного разнообразия и прав человека (ст. 4); культурные права как фактор, благоприятствующий культурному разнообразию (ст. 5); право всех культур на самовыражение и распространение (ст. 6); идея взаимосвязанности культурного разнообразия и творчества, а также его последствий (ст. 7, 8, 9). Кроме того, в Декларации содержатся положения о необходимости налаживания международного сотрудничества и солидарности в целях сохранения и развития культурного разнообразия, в том числе через ЮНЕСКО (ст. 10, 11, 12).

Упомянутое выше расширенное понятие «культура», приведенное в преамбуле к Декларации, в определенной степени отражено и в основных направлениях Плана действий, включенного в Декларацию в целях реализации ее положений. Среди обозначенных Планом задач — углубление международного диалога по вопросам культурного разнообразия, в частности по аспекту его связи с развитием и его влияния на формирование политики государственного и межгосударственного уровня. В список задач входит также воспитание уважения к традиционным знаниям (например, коренных народов), сохранение этих знаний и признание их важности в деле защиты окружающей среды и рационального использования природных ресурсов¹. Помимо прочего, в

Плане большое внимание уделено уточнению содержания культурных прав как неотъемлемой части прав человека; вопросам сохранения языкового наследия человечества и поощрения языкового разнообразия; распространению «цифровой грамотности» и языкового разнообразия в киберпространстве, а также обеспечению всеобщего доступа к цифровым технологиям; борьбе с незаконным оборотом предметов и услуг в сфере культуры; содействию свободе передвижения людей творческих профессий, художников, артистов, исследователей и прочих представителей интеллектуальных профессий, а также обеспечению защиты авторских прав и смежных прав без ограничения положений ст. 27 Всеобщей декларации прав человека о праве каждого на участие в культурной жизни².

Резолюция «О правах человека и культурном разнообразии» Генеральной Ассамблеи ООН 60/167 от 16 декабря 2005 г., используя определение культуры, данное в вышеуказанной Декларации ЮНЕСКО, по сути, выполняет три основные функции:

- а) дальнейшей проработки ряда понятий, содержащихся в Декларации ЮНЕСКО;
- б) четкое обозначение понятия культуры в ответ на явление глобализации;
- в) ясного указания на то, что охрана и развитие отдельных культур не должны нарушать всеобщих прав человека.

В рамках дальнейшей проработки ряда понятий, содержащихся в Декларации ЮНЕСКО, вышеупомянутая Резолюция ООН признает, что каждая культура обладает достоинством и ценностью, которые заслуживают признания, уважения и сохранения, и что в их богатом многообразии и разнообразии, а также взаимном влиянии все культуры являются частью общего наследия всего человечества. В Резолюции также подчеркивается важ-

¹ Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии, 2 ноября 2001 г., Main Lines of An Action Plan for the Implementation of the UNESCO

Universal Declaration on Cultural Diversity, paragraphs 10 and 14.

² Там же, п. 4, 5, 6, 9, 10, 13, 15 и 16.

ность для всех народов и наций обладания своим культурным наследием и традициями, развития и сохранения их в атмосфере мира, терпимости и взаимного уважения¹.

Пользуясь понятием культурного разнообразия в ответ на явление глобализации, вышеупомянутая Резолюция признает, что культурное разнообразие и осуществление культурного развития всеми народами и нациями являются источником взаимного обогащения культурной жизни человечества. Кроме того, Резолюция гласит, что международному сообществу следует стремиться дать ответ на вызовы глобализации и отреагировать на открываемые ею возможности таким образом, чтобы обеспечить уважение культурного разнообразия всех, также заявляя о решимости Генеральной Ассамблеи предотвратить и смягчить негативные последствия культурного нивелирования в контексте глобализации путем расширения обмена между культурами на основе поощрения и защиты культурного разнообразия².

В отношении связи между культурным разнообразием и соблюдением все культуры и цивилизации руководствуются едиными для них общечеловеческими ценностями и что все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. В соответствии с этим Резолюция подтверждает, что международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Таким образом, при всей необходимости учитывать значение национальных и региональных особенностей и различий исторического, культурного и религиозного характера Резолюция подчеркивает, что долг Государств, независимо от их политических, экономических и культурных систем, состоит в том, что-

бы поощрять и защищать все права человека и основные свободы. В связи с этим также подчеркивается, что терпимость и уважение культурного разнообразия, а также поощрение и защита во всем мире прав человека взаимно дополняют друг друга, а терпимость по отношению к разнообразию и его уважение облегчают всеобщее поощрение и защиту прав человека, включая равенство полов и осуществление всеми всех прав человека³.

В этой связи стоит вспомнить, что некоторые авторы явным образом указывают на совместимость Пактов ООН по правам человека и исламской концепции прав человека, изложенной во Всеобщей исламской декларации прав человека⁴.

Вышеупомянутая Резолюция ООН также содержит ряд абзацев, очевидно призванных несколько расширить понятие культуры, приближая его к понятию «цивилизация», о котором мы ранее упоминали и которое мы подробно рассмотрим далее, и, вероятно, к значению слова «культура», изложенному в ст. 73(a) Устава ООН, где указывается на обязательство членом Организации Объединенных Наций, которые несут или принимают на себя ответственность за управление территориями, народы которых не достигли еще полного самоуправления, обеспечивать, соблюдая должное уважение к культуре указанных народов, их политический, экономический и социальный прогресс.

Таким образом, Резолюция содержит ссылку на Декларацию тысячелетия ООН⁵, в частности поддерживая ее положение о том, что терпимость — одна из фундаментальных ценностей, имеющих

³ Там же, п. 11 и 8 преамбулы и п. 10 основного текста.

⁴ Cf. Zalmi, Haquani. Déclaration islamique universelle des droits de l'homme. The Future of International law... p. 164 (см. сноску 41). См. также Hanna Saba, La Charte internationale des droits de l'homme, son 'élaboration et son application dans un monde multicultural (p. 331).

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи № 55/2 от 8 сентября 2000 г.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи № 60/167 от 16 декабря 2005, п. 14 преамбулы и п. 1 основного текста.

² Там же, п. 9 преамбулы и п. 4 и 5 основного текста.

важное значение для международных отношений в XXI в., и предполагает активное поощрение культуры мира и диалога между всеми цивилизациями, уважение людьми друг друга при всем многообразии вероисповеданий, культур и языков, а различия в рамках обществ и между обществами не должны ни пугать, ни служить поводом для преследований, а должны пестоваться в качестве ценнейшего достояния человечества. В Резолюции также подчеркивается важность для всех народов и наций обладания своим культурным наследием и традициями, развития и сохранения их в атмосфере мира, терпимости и взаимного уважения, с тем чтобы строить международный порядок на основе представительности, справедливости, равенства и равноправия, человеческого достоинства, взаимопонимания и поощрения и уважения культурного разнообразия и всеобщих прав человека и отвергнуть все изоляционистские доктрины, основанные на расизме, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости¹.

Цивилизация

Вышеизложенные положения Резолюции Генеральной Ассамблеи 60/167 позволяют нам перейти ко второму пункту, уже упоминавшемуся в данном разделе, а именно к понятию «цивилизация», и указывают на ряд международно-правовых текстов, в которых за последнее время осуществлялась проработка этого понятия.

ООН и диалог между цивилизациями

С 1998 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла несколько резолюций² под общим названием «Год диалога между цивилизациями под эгидой ООН» (2001 г. был объявлен Годом диалога между цивилизациями), а затем еще одну резолюцию,

утвердившую «Глобальную повестку дня для диалога между цивилизациями».

Указанные резолюции содержали в себе три основных концептуальных новшества. Во-первых, понятие «цивилизация» получило в них более широкое значение, чем «культура»: тексты прямо указывают на то, что «понятие “цивилизация” не сводится к отдельным национальным государствам, а, скорее, охватывает различные культуры в рамках одной и той же цивилизации»³. Во-вторых, подчеркивается важность концепта «терпимость» в международных отношениях⁴ как одной из фундаментальных ценностей XXI в., тесно связанной с защитой и поощрением прав человека⁵.

Третье нововведение относится к самому понятию диалога: на первый план выходят поощрение и защита свободы иметь мнение и выражать его, и коллективная готовность выслушать друг друга, учиться друг у друга и уважать культурное наследие и разнообразие. Это третье положение также подчеркивает, что все цивилизации являются выражением единства и разнообразия человечества и обогащаются, и развиваются через диалог с другими цивилизациями, что создает исторический конструктивный диалог, поддерживаемый несмотря на препятствия в виде нетерпимости и агрессии. В связи с этим подчеркивается необходимость признавать и уважать богатство всех цивилизаций и искать то общее, что объединяет цивилизации, в целях комплексного решения общих проблем, стоящих перед человечеством⁶. Диалог между цивилизациями Генеральная Ассамблея определяет как «процесс, идущий внутри цивилиза-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи № 60/167 от 16 декабря 2005, п. 2, 1 и 11 основного текста.

² Резолюции Генеральной Ассамблеи № 53/22 от 4 ноября 1998 г.; № 54/113 от 10 декабря 1999 г.; № 55/23 от 13 ноября 2000 г. и № 56/6 от 9 ноября 2001 г.

³ Резолюции Генеральной Ассамблеи № 53/22 от 4 ноября 1998 г.; № 54/113 от 10 декабря 1999 г.; № 55/23 от 13 ноября 2000 г. и № 56/6 от 9 ноября 2001 г.

⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи № 53/22, п. 4 преамбулы.

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи № 53/23, п. 4 и 9 преамбулы.

⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи № 56/6, п. 12, 5 и 15 преамбулы.

ций и на их стыке, который основан на всеобщем участии и коллективном желании учиться, открывать для себя и изучать концепции, выявлять сферы общего понимания и основные ценности и сводить разные подходы в единое целое с помощью диалога»¹.

Генеральная Ассамблея Резолюцией 56/6 от 9 ноября 2001 г. приняла Глобальную повестку дня для диалога между цивилизациями, в которой, в дополнение к вышеизложенному определению, содержится ряд целей и принципов этого диалога с указанием областей, в которых при помощи диалога между цивилизациями может быть достигнут прогресс, а также участников или акторов этого диалога и конкретной Программы действий. Указанные цели и принципы выкристаллизованы из концепций, описанных в предыдущих параграфах². Среди целей можно выделить «содействие более глубокому пониманию общих этических стандартов и универсальных человеческих ценностей», а из принципов — «уважение основных принципов справедливости и международного права».

Что же касается акторов и участников диалога между цивилизациями, то Глобальная повестка дня предполагает диалог между цивилизациями глобальным по своему кругу участников и открытым для всех, включая представителей всех цивилизаций: ученых, мыслителей, интеллектуалов, писателей, исследователей, работников искусства, культуры и средств массовой информации, молодежь, членов гражданского общества и представителей неправительственных организаций³.

Глобальная повестка дня также предусматривает особую роль для правительств, ООН, региональных и международных организаций и СМИ в деле продвижения и упрощения диалога между цивилизациями⁴.

¹ Там же, ст. 1 Глобальной повестки дня для диалога между цивилизациями.

² Там же, ст. 2 и 3.

³ Там же, ст. 5.

⁴ Там же, п. 6—9.

Согласно Глобальной повестке дня, диалог между цивилизациями может сделать существенный вклад в развитие широкого спектра сфер, среди которых: укрепление доверия на местном, национальном, региональном и международном уровнях; углубление взаимопонимания и знаний среди различных социальных групп, культур и цивилизаций в разных областях, включая культуру, религию, образование, информацию, науку и технику; устранение угроз для мира и безопасности; поощрение и защита прав человека; разработка общих этических стандартов⁵.

Программа действий содержит весьма подробный список видов деятельности, которые можно условно разделить на следующие группы: поддержка организации контактов и взаимодействия между людьми, представляющими различные цивилизации; организация мероприятий; поощрение таких видов культурной деятельности как перевод, исторический туризм, преподавание языков и истории, развитие научно-исследовательской деятельности и т.д.; применение коммуникационных технологий; использование наличия мигрантов в различных обществах для устранения недопонимания между культурами.

В докладе Генерального секретаря ООН 2005 г., подготовленном в соответствии с вышеизложенной Резолюцией⁶, подчеркивается следующее.

Многие рассматривают события 2001 г. как актуализировавшие потребность в диалоге, который представлялся им адекватной реакцией на терроризм и ответом группам меньшинств, которые, считая себя единственными носителями истины, взялись определять мировую повестку дня

Диалог необходимо было налаживать между теми, кто, рассматривая разнообразие как угрозу, и теми, кто видел в нем путь к росту и улучшению ситуации. Именно это разделение мнений, по видимому, порождает нетерпимость, по-

⁵ Там же, п.4.

⁶ Документ A/60/259.

лярризацию, вражду и конфликт. Наладить диалог между теми, кто утверждает, будто их группа — единственный носитель истины, и теми, кто ценит разнообразие, не всегда представляется возможным.

Необходимо объединить людей всех стран, религиозных и этнических групп и гражданств на той стороне, где разнообразие считают элементом «большой свободы», о которой основатели ООН говорили в ее Уставе.

Самая неотложная задача сейчас — разработать стратегию создания коалиции народов, не считающих приемлемым разжигание насилия и поддержку экстремизма, — а таких народов на Земле, безусловно, большинство¹.

ООН и Альянс цивилизаций

Именно в духе этих положений и в рамках вышеуказанной Резолюции Генеральной Ассамблеи возникла одна из самых значимых инициатив в сфере диалога между цивилизациями. «Альянс цивилизаций» был инициирован 14 июля 2005 г. Генеральным секретарем ООН при соспонсорстве премьер-министров Испании и Турции — двух стран, которые сами в ходе исторического развития стали «плавильными котлами» разнообразных цивилизаций. Согласно Кругу ведения Группы высокого уровня, учрежденной Генеральным секретарем, данная инициатива была результатом широкого консенсуса государств, культур и религий относительно того, что все сообщества связаны вместе в своей принадлежности к человечеству и взаимозависимы. Альянс призван был сформулировать коллективную политическую волю и мобилизовать слаженные действия (как на уровне институтов публичной власти, так и на уровне гражданского общества) с целью преодолеть предубеждения, неверные представления и поляризацию, противодействующие консенсусу, и внести свой вклад в набирающее в мире силу движение, отражающее волю огромного большинства народов к отказу от экстремизма

в любом обществе. Как поясняется в Круге ведения группы, события предшествующих лет обострили атмосферу взаимной подозрительности, страха и непонимания между исламским и западным обществами, чем и пользуются экстремисты по всему миру. Лишь всесторонняя коалиция сможет предотвратить дальнейшее ухудшение отношений между обществами и государствами, угрожающее стабильности международной обстановки. Альянс призван противодействовать этой негативной тенденции путем установления парадигмы взаимоуважения между цивилизациями и культурами.

Группа высокого уровня, состоящая из видных экспертов², была учреждена Генеральным секретарем для проведения оценки вновь возникающих и развивающихся угроз международному миру и безопасности, в частности политических, социальных и религиозных сил, провоцирующих экстремизм; для определения коллективных мер (как на уровне институтов публичной власти, так и на уровне гражданского общества) в противовес этим тенденциям; для рекомендации целесообразной программы действий странам — участницам, международным организациям и гражданскому обществу в целях гармонизации отношений между обществами. Группа представляет результаты своей работы в форме аналитического доклада. Группа высокого уровня представила доклад 13 ноября 2006 г. Документ содержал четкий анализ ситуации и множество рекомендаций. Группой был проведен анализ текущей ситуации в мире, руководящих принципов Альянса цивилизаций, глобального контекста разрыва между культурами, растущего экстремизма, отношений между обществами западных и мусульманских стран, а также тенденций, существующих в мусульман-

¹ Там же, п. 16, 18 и 19.

² Группа состояла из 20 экспертов, выступавших от собственного имени, представляющих следующие страны: Турцию, Испанию, Иран, Катар, Египет, Тунис, Марокко, Сенегал, ЮАР, Францию, Великобританию, Россию, США, Уругвай, Бразилию, Пакистан, Индию, Индонезию и Китай.

ских обществах. В докладе приводятся рекомендации относительно политики по разрешению кризиса на Ближнем Востоке, а также рекомендации в иных сферах, в частности по проведению многостороннего мирного процесса, соблюдению положений международного права и прав человека, борьбе с нищетой и экономическим неравенством и т.д. Основными сферами деятельности Альянса цивилизаций (на каждую из которых приходится по отдельной обширной главе рекомендаций) в докладе названы образование, дела молодежи, вопросы миграции и СМИ. Отдельная глава доклада посвящена вопросам выполнения рекомендаций, с приведением ряда институциональных предложений.

Анализ и рекомендации, изложенные в докладе, беспристрастны. Среди прочего в докладе отмечается, что мирное существование, выгодная торговля и познание друг друга были отличительными чертами отношений между христианством, исламом и иудаизмом с их самых первых времен и до нынешнего дня, и исторически при мусульманском правлении евреи и христиане в значительной степени пользовались свободой вероисповедания¹. При этом в докладе упоминается, что радикальные движения прибегают к избирательным трактовкам древней истории с целью нарисовать зловещий образ исторически резко выраженных и взаимоисключающих религиозных общин, которым суждена конфронтация².

По мнению авторов доклада, корни текущих конфликтов и нарастания враждебности между западным и мусульманским обществами уходят в события, которые происходили в XIX—XX вв., начиная с европейского империализма, возникновения в результате этого антиколониальных движений и наследия конфронтации между ними³.

В докладе также отмечается, что в контексте отношений между мусульманским и западным обществами обеими сторонами особенно остро переживается представление о двойных стандартах в применении международного права и в защите прав человека⁴.

Указывается, что в некоторых случаях самопровозглашенные религиозные деятели играют на потребности людей в религиозном наставлении, предлагая узкие, искаженные толкования исламского учения. Такие деятели неправильно подают определенную практику, такую как убийство по мотивам чести, телесные наказания и угнетение женщины, в качестве предписаний религии. Вместе с тем такая практика не только противоречит согласованным в международном плане стандартам в области прав человека, но и не имеют под собой, по мнению уважаемых мусульманских богословов, религиозного основания. Эти богословы указывают, что из правильного прочтения исламских писаний и истории вытекает, что указанная практика будет изживаться, а не увековечиваться⁵.

С другой стороны, в докладе отмечается пагубное влияние распространяемых западными средствами массовой информации и официальными властями грубо упрощенных объяснений, в которых то обвиняется ислам как религия, то светские крути неправомерно противопоставляются религиозным активистам⁶.

Помимо прочих рекомендаций, в докладе подчеркивается необходимость полного и последовательного уважения международного права и прав человека, поскольку поляризация между сообществами возрастает, когда эти права и нормы защищаются селективно, а также необходимость общего понимания международных принципов прав человека и

¹ Report of the High Level Group, United Nations, Alliance of Civilizations, doc. 06- 63108 December 2006, paragraph 4.2.

² Там же, п. 4.3.

³ Там же.

⁴ Там же, п. 4.8 и 4.9.

⁵ Там же, п. 4.14.

⁶ Там же, п. 4.16.

общей приверженности их полному и последовательному применению¹.

Разумеется, приведенный здесь краткий анализ полностью не отражает всех достоинств этого доклада, дающего пищу для глубоких размышлений.

В начале доклада в сноске приводится оговорка: «Настоящий доклад отражает консенсусное мнение членов Группы высокого уровня; это не означает общего согласия по всем пунктам». Однако тот факт, что видные фигуры (премьер-министры, бывшие министры и президенты, парламентарии и т.д.) мусульманских стран и стран, в которых ислам доминирует (Турция, Иран, Катар, Египет, Тунис, Марокко, Сенегал, Пакистан, Индия и Индонезия), достигли консенсуса с выдающимися деятелями западных стран и государств других регионов по вопросам, содержащимся в докладе, является важным шагом на пути преодоления культурной и цивилизационной разобщенности, характерной для международных отношений в последние несколько лет.

Следующими шагами в рамках Диалога и Альянса цивилизаций стали:

а) интерактивные дебаты Генеральной Ассамблеи по вопросам, обозначенным в докладе Группы высокого уровня, состоявшиеся 10—11 мая 2007 г. в Штаб-квартире ООН;

б) первый Форум Альянса цивилизаций, прошедший 16 января 2008 г. в Мадриде.

В тематических дебатах Генеральной Ассамблеи приняли участие представители стран—членов ООН, ряд выдающихся интеллектуалов, представители неправительственных организаций, частного сектора и гражданского общества стран мира, известных как эксперты в сферах религии, политики, литературы, точных и гуманитарных наук. Основной целью мероприятия было выявление причин растущего недоверия между представителями различных религий и культур, а также обсуждение связи культурных и религиоз-

ных различий с конфликтами. Было организовано четыре интерактивные секции для обсуждения следующих тем: уважение культурного разнообразия как условие диалога; религия в современном обществе; ответственность СМИ; цивилизации и угрозы международному миру и безопасности. На Мадридском форуме не только обсуждались темы, связанные со снижением степени поляризации между странами и содействием межкультурному взаимопониманию, но и было утверждено несколько практических мер для достижения этих целей, с учетом уже упоминавшихся Глобальной повестки дня и Программы действий, содержащейся в Резолюции 56/6 Генеральной Ассамблеи, а также рекомендаций Группы высокого уровня, сформулированных по направлениям деятельности, намеченным в докладе.

Выводы

Анализ возникновения и развития различных международных правовых систем с самого начала истории человечества показывает, что мультикультурализм лежит в основе и является существенным элементом международного права, будучи средством объединения народов разных культур и цивилизаций для регулирования всевозможных аспектов их взаимодействия на мировой политической арене.

Несмотря на то что в определенный момент истории этот универсальный и мультикультурный аспект международного права существенно ограничивался европоцентристскими ценностями и интересами, породившими элитистские и партикуляристские представления о верховенстве одной цивилизации над другими, с созданием ООН и деколонизацией стран мира наступила кульминация раскрепощения системы международных отношений и полного признания универсального и мультикультурного характера международного права, что нашло отражение в сегодняшнем устройстве международного сообщества.

Универсализм как тенденция развития международного права предполагает

¹ Там же, п. 5.12.

не только расширение международного сообщества, но и ряд других аспектов, в частности повышение доли участия государств-членов ООН, характеризующихся разнообразием цивилизаций и правовых систем, в процессе создания норм международного права; развитие его норм, применимых ко всему международному сообществу в целом; наличие в международном праве как правовой системе элементов, обеспечивающих надлежащую интеграцию всех разрозненных подсистем в единое целое в гармонии с общим международным правом.

Признавая существование различных партикуляризованных в международном сообществе, в общем международном праве сформулированы правовые средства и механизмы, позволяющие адекватно отразить эти партикуляризы в правовом поле, без подрыва основных универсалистских принципов целостной международно-правовой системы.

Некоторые из этих правовых средств и механизмов связаны с источниками международного права (региональные и местные обычаи; оговорки к договорам); иные же (регионализм) выполняют для группы стран, объединенных по географическому, культурному или цивилизационному признаку, функцию механизма децентрализации определенных функций международного сообщества, например, мирного разрешения споров, поддержания мира и безопасности, кодификации и развития международного права. Реализуется это без ущерба:

а) тому, что в случае недостижения целей мирного разрешения споров, а также поддержания мира и безопасности региональные страны всегда могут вынести эти вопросы на глобальную платформу;

б) потенциалу взаимного обогащения региональных и универсальных инициатив в сфере кодификации и прогрессивного развития международного права (см. выше).

Другие партикуляризы признаются путем присвоения особого статуса общим

международным правом отдельным интересам или категориям государств.

Концепты «культура» и «цивилизация» в международном праве двусторонне взаимосвязаны. Они, будучи источниками характерного для современного международного сообщества разнообразия, представляют собой неотъемлемые факторы универсальной и мультикультурной природы международного права.

С другой стороны, они воспринимаются и как партикуляризы, находящие выражение в общем международном праве посредством различных правовых средств и механизмов, рассмотренных в настоящей статье.

Внеправовые факторы социально-политической природы, в том числе глобализация, международный терроризм и различные виды фундаментализма, в последнее время привлекают внимание международного сообщества к тому факту, что понятия «культура» и «цивилизация» часто обостряют существующую напряженность и противопоставляют указанные партикуляризы и универсалистский подход к международному праву, которые должны находиться в отношениях конструктивного взаимодействия.

Работа над международно-правовыми концептами в данной сфере, проделанная за последние годы такими универсальными международными организациями, как ООН и ЮНЕСКО, в частности работа над Всеобщей декларацией ЮНЕСКО о культурном разнообразии, а также анализ взаимосвязи между культурным разнообразием и соблюдением всеобщих прав человека и разработанные в этой связи планы действий (в частности, в рамках таких инициатив, как Диалог между цивилизациями и Альянс цивилизаций), являются современными, смелыми и необходимыми мерами международного сообщества по восстановлению равновесия между партикуляристскими тенденциями разных культур и цивилизаций и универсальными ценностями международного сообщества в целом — равновесия, которое мир не должен терять.

Emergence and evolution of international law: multiculturalism, particularism, universalism — classification and terminology

© Chernyavsky A. G.,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional (state) and international law of the Military University

Annotation. The purpose of this article is to analyze and summarize the development of international law that has taken place in recent years and relating to multiculturalism and dialogue among civilizations, integrating this development into the broader context of universalist and particularist trends in the formation of international law. Ultimately, the author sought to show that all this development is a modern expression of the primordial confrontation between the two above-mentioned trends.

The article begins with the analysis of intensive inter-civilizational relations, which played a great historical role in the formation of various norms of international law in its present form; then the author dwells on the particularist approach, initially practiced in European-style international law, traces the gradual expansion of its horizons — and culminates in the form of a universalist trend, expressed primarily in the Foundation Of the United Nations, the processes of decolonization and the relevant provisions of international law.

In addition, the article examines examples and specific legal procedures demonstrating how particularist tendencies were reconciled with the fundamental universalist approach, as well as analyzes the dialectical interaction between universalism and particularism, which underlies some of the institutions of international law known to us.

Keywords: multiculturalism, international law, universalism, particularism, tendency, historical epochs, extra-legal tendencies, international organizations.
