



# ВОЕННОЕ ПРАВО

ЭЛЕКТРОННОЕ НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

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

**2 ( 3 4 )**

**2015**

## Редакционный совет

<b>Воронов А.Ф.</b>	д.ю.н., профессор, профессор кафедры гражданского процесса Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, заслуженный юрист Российской Федерации
<b>Зателепин О.К.</b>	д.ю.н., доцент, судья Верховного Суда Российской Федерации, профессор кафедры уголовного права Военного университета
<b>Корякин В.М.</b>	д.ю.н., доцент, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета Минобороны России
<b>Кудашкин А.В.</b>	д.ю.н., профессор, профессор кафедры гражданского права Военного университета Минобороны России
<b>Маликов С.В.</b>	д.ю.н., профессор, председатель диссертационного совета по специальности 20.02.03 «Военное право, военные проблемы международного права» Военного университета Минобороны России
<b>Старцун В.Н.</b>	д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского права, заместитель председателя диссертационного совета по специальности 20.02.03 «Военное право, военные проблемы международного права» Военного университета Минобороны России
<b>Сурков А.Н.</b>	д.ю.н., профессор, профессор кафедры гражданского права Военного университета Минобороны России
<b>Толкаченко А.А.</b>	д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия, заслуженный юрист Российской Федерации
<b>Туганов Ю.Н.</b>	д.ю.н., доцент, главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия

*Редакция не ограничивает авторов и членов редакционного совета в возможности высказывания на страницах журнала «Военное право» своих научных воззрений, которые могут не совпадать с точкой зрения редакции. Все публикуемые статьи проходят обязательное научное рецензирование. Перепечатка допускается только с согласия редакции. Все научные статьи, в том числе адъюнктов, аспирантов, соискателей, публикуются бесплатно.*

**«Военное право»**  
*электронное научное издание*  
(<http://www.voennoepravo.ru/magazinepravo>)  
**№ 2 (34) 2015 г.**

**СОДЕРЖАНИЕ**

**Общетеоретические проблемы военного права**

- Кудашкин А.В.* К вопросу о саморегулировании в деятельности по оказанию частных услуг военного назначения: проблема выбора правовой модели 4
- Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н., Ткачев А.И.* Основания возникновения общей собственности и использование презумпции общности имущества применительно к супругам, один из которых является военнослужащим 12
- Чернецов А.С.* Особенности формирования правовой модели деятельности аппарата пограничного представителя 28

**Правовые основы организации обороны Российской Федерации, строительства Вооруженных Сил, руководства и управления ими. Военная обязанность и военная служба в Российской Федерации**

- Верховодов В.А.* Организационно-правовые проблемы сохранения права на отселение граждан из военных городков 34
- Заневская Н.А.* Государственно-частное партнерство в сфере увековечения памяти погибших военнослужащих 41
- Соколов М.С.* Правовая основа обеспечения информационной безопасности в сфере обороны: проблемы и перспективы 46

**Проблемы юридической ответственности военнослужащих и военных организаций**

- Гапон Р.А.* Система профилактики дисциплинарных проступков в органах федеральной службы безопасности 57
- Назарова И.С., Шеншин В.М.* Особенности привлечения военнослужащих к административной ответственности 63

**Проблемы организации борьбы с правонарушениями и обеспечения законности, укрепления воинской дисциплины и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации**

- Бараненкова И.В.* Коррупция как угроза обороноспособности страны и безопасности государства 73
- Воробьев А.Г.* Теоретико-правовые основы осуществления контроля за расходами в военной организации государства 82
- Калинин С.И.* Сущность и содержание административно-правовых средств охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности внутренними войсками МВД России 93
- Кардаш И.Л., Томей Ю.С.* О некоторых особенностях квалификации преступлений, связанных с хищением драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации 102
- Пленкин Н.А.* Некоторые аспекты профилактики коррупции в подразделениях пограничных органов, обеспечивающих охрану морских биологических ресурсов 114
- Сорочкин А.С.* Обеспечение законности в военной организации, как объект правоохранительной деятельности военных следственных органов 123
- Туганов Ю.Н.* Правопорядок в Вооруженных Силах: от Петра I до реформ Александра II 130

**Военное законодательство зарубежных государств**

- Вербицкая Т.В.* Правительство и органы исполнительной власти специальной компетенции как субъекты обороны: сравнительный анализ 141
- Щукин А.В., Слесарский К.И.* Иностранцы граждане на военной службе во время Первой мировой войны: вопросы правового регулирования 148

**Военные проблемы международного права**

- Корякин В.М.* Санкции в межгосударственных отношениях: военно-правовой аспект 154

Издается с 2001 г.

Электронное научное издание (ЭНИ) «Военное право» с 1 июля 2010 г. включено в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Регистрационный номер издания как средства массовой информации - Эл № 77-4305 от 16 января 2001 г. (свидетельство о регистрации средства массовой информации № 010613)

Номер государственной регистрации в научно-техническом центре «Информрегистр» - 0220913464

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования

ISSN 2074-1944

**Адрес редакции:**  
117342, г. Москва,  
ул. Бутлерова, д. 40  
тел.: (495) 334-98-04

**Главный редактор**  
А.В.Кудашкин

**Зам. главного редактора**  
В.К. Белов

**Выпускающий редактор**  
О.А. Тюрина  
**Компьютерная верстка**  
А.Б. Зулъкарнаев

**Учредитель и издатель:**  
Общественное движение  
«За права военнослужащих»

**Адрес в Интернете:**  
<http://www.voennoepravo.ru>  
E-mail: [vravo@mail.ru](mailto:vravo@mail.ru)

Распространяется бесплатно

Материалы, опубликованные в издании, могут быть использованы в других изданиях только с разрешения редакции.

Кудашкин А.В., доктор юридических наук,  
профессор, профессор Военного университета,  
kud64@mail.ru

Kudashkin A. V., Doctor of Law, Professor, Military  
University, kud64@mail.ru

## **К вопросу о саморегулировании в деятельности по оказанию частных услуг военного назначения: проблема выбора правовой модели<sup>1</sup>**

*Аннотация: в статье рассмотрены вопросы выбора в России правовой модели регулирования деятельности частных военных компаний при разработке соответствующего законопроекта.*

*Ключевые слова: частные военные компании, саморегулируемые организации, законодательство, проблемы.*

### **On the issue of self-regulation in the provision of private military services: the problem of the choice of legal model**

*The paper deals with the elections in Russia legal model of regulation of private military companies in the development of the bill.*

*Keywords: private military companies, self-regulatory organizations, legislation, problems.*

В связи с известными событиями 2014 – 2015 гг. на Украине приобрел особую актуальность вопрос о разработке в России законодательства о частных военных компаниях (далее также – ЧВК).

Как отмечается в СМИ и интернет-блогах, началась работа над законопроектом. Закон определит содержание деятельности таких организаций и виды оружия, которые они смогут применять. «Президент Путин ранее положительно отзывался об этих компаниях. Президент заявил, что они являются средством для охраны интересов государства без прямого участия самого государства. Все это позволяет экспертам заключить, что закон действительно может быть принят». Закон, касающийся частных военных компаний, готовят различные правительственные группы<sup>2</sup>.

Тема разработки законопроекта о ЧВК также обсуждается в научном сообществе<sup>3</sup>.

Одним из актуальных вопросов и проблем при разработке законопроекта является степень участия государства в регулировании деятельности частных военных компаний. При этом возможны два основных подхода: регулирование деятельности через систему государственного лицензирования или более либеральный подход – создание саморегулируемых организаций, в которые должны войти ЧВК.

Попробуем разобраться – насколько возможен либеральный подход?

#### **I. Законодательство о саморегулируемых организациях**

Порядок образования и деятельности в Российской Федерации саморегулируемых организаций регулируется Федеральным

---

<sup>1</sup> Рецензент – В.М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

<sup>2</sup> См., напр.: Россия выходит на рынок частных военных компаний [Электронный ресурс]. URL: <https://news.mail.ru/politics/21017752/?frommail=1> (дата обращения: 11.03.2015).

<sup>3</sup> См., напр.: Старцун В.Н. Научная школа военного права и создание нормативной правовой основы деятельности по оказанию частных услуг военного назначения: точки сопряжения // ЭНИ «Военное право». 2015. № 01. С. 34 – 39. URL: <http://www.voennoepravo.ru/magazinepravo>.

законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о СРО), а также федеральными законами, регулирующими соответствующие виды деятельности.

Законодательство о СРО развивается по двум направлениям:

1. В России принят системообразующий для законодательства о саморегулировании Федеральный закон «О саморегулируемых организациях».

Закон о СРО регулирует отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, разработкой и установлением стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, контролем за соблюдением требований указанных стандартов и правил, порядком применения мер дисциплинарного воздействия в отношении членов саморегулируемой организации, и др.

Значение и роль Закона о СРО заключается в следующем:

– во-первых, он является системообразующим законодательным актом для сферы саморегулирования;

– во-вторых, Закон о СРО служит связующим звеном, обеспечивающим взаимодействие всей совокупности нормативных правовых актов других отраслей законодательства, касающихся вопросов саморегулирования. Однако при этом Закон о СРО является центральным нормативным правовым актом, аккумулирующим и формирующим системные связи управления, обеспечивающим однородность и связанность отрасли законодательства и составляющих ее элементов. Иные федеральные законы могут устанавливать лишь особенности правового положения саморегулируемых организаций определенных видов, порядка приема в члены и прекращения членст-

ва в саморегулируемой организации, порядка осуществления контроля и применения мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов как со стороны саморегулируемых организаций, так и по линии осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства и пр.

2. Специальное законодательство о саморегулируемых организациях (далее также – СРО) в отдельных сферах. В частности, в отдельных сферах действуют следующие законы:

– Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

– Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»;

– Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»;

– Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»;

– Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»;

– Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных»;

– Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;

– Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»;

– Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и др.

Анализ законодательства о СРО и научной литературы<sup>4</sup> позволяет сделать вывод о том, что в России сформированы три

<sup>4</sup> См., напр.: Соколова О.С. Правовые основы саморегулирования [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015).

уровня нормативного регулирования деятельности СРО:

– общий (применяются нормы Закона о СРО);

– особый (применяются нормы Закона о СРО и нормы иных федеральных законов, устанавливающих особенности статуса СРО в отдельных сферах деятельности);

– специальный (имеет два варианта: первый – исключение из сферы регулирования Закона о СРО; второй – применение норм о деятельности СРО в отдельных сферах, установленных специальными федеральными законами, т. е. имеет место режим субсидиарного регулирования).

Следует констатировать, что в специальном порядке регулируется деятельность СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй.

Закон о СРО (ч. 3 ст. 1) прямо указывает отраслевые виды организаций, действующих преимущественно в кредитно-финансовой сфере, на которые его действие не распространяется, поскольку отношения, вытекающие из правового статуса таких СРО, определяются отдельными федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности. Однако следует согласиться с мнением, что даже и в этом случае нужно говорить о заимствовании этими законами идей Закона о СРО, а отказ от восполнительного применения Закона о СРО объяснять традиционно присущей

кредитно-финансовой сфере обособленной законодательной регламентацией<sup>5</sup>.

Субсидиарный режим правового регулирования имеет место в связи с тем, что ряд федеральных законов иногда прямо указывают на необходимость субсидиарного применения норм Закона о СРО<sup>6</sup>.

Вряд ли полностью можно согласиться с мнением профессора В.С. Белых, который утверждает, что «...саморегулирование экономики в целом, а также саморегулирование отдельных видов экономической деятельности противопоставляется государственному регулированию. Показательной в этом плане может служить ст. 22 Закона об оценочной деятельности, согласно которой *дополнительно к государственному регулированию* саморегулирование оценочной деятельности осуществляется саморегулируемыми организациями оценщиков». Однако далее он делает вполне обоснованный вывод: «...нельзя сказать, что между саморегулированием и государственным регулированием существует жесткая демаркационная линия. Напротив, они взаимодействуют между собой и дополняют друг друга в той или иной области»<sup>7</sup>.

### II. Предмет регулирования

Внедрение системы саморегулирования в сфере предпринимательской и профессиональной деятельности имеет целью освободить от избыточных функций государственные органы, переложив регулирующие, а также контрольно-надзорные функции за деятельностью субъектов в определенной сфере с публично-правовых субъектов на самих участников такой деятельности.

Создание системы саморегулирования позволяет решить следующие основные задачи:

– замещение государственного контроля за деятельностью участников рынка или

<sup>5</sup> См.: Соколова О.С. Указ. соч.

<sup>6</sup> См., например: ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ч. 2 ст. 55.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ; ч. 5 ст. 17 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; ч. 4 ст. 18 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» и др.

<sup>7</sup> Белых В.С. Правовой статус саморегулируемых организаций в России [Электронный ресурс]. URL: [http://www.bmpravo.ru/show\\_stat.php?stat=509](http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=509) (дата обращения: 16.01.2015).

какой-либо профессиональной деятельности в сторону контроля за результатом деятельности указанных субъектов;

– отмена лицензирования отдельных видов деятельности.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона о СРО саморегулирование – самостоятельная или инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил данной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Таким образом, предметом саморегулирования является *предпринимательская* или *профессиональная* деятельность субъектов, объединенных в саморегулируемые организации.

Анализ законодательства и научной литературы позволяет сделать следующие выводы:

1. Саморегулирование может охватывать деятельность любых субъектов предпринимательства, понятие которого нормативно определено в п. 1 ст. 2 ГК РФ<sup>8</sup>.

2. Имеется нормативная неопределенность в отношении субъектов профессиональной деятельности, так как понятие «профессиональная деятельность» не имеет нормативного закрепления в российском законодательстве. Как отмечается в научной литературе, «круг лиц (возможных субъектов саморегулирования), на которых будет распространяться Закон о СРО, может быть самым широким. Следовательно, существует опасность масштабного, осуществляемого в административном порядке, «саморегулирования» частной сферы экономики, что несовместимо с принципом

недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (п. 1 ст. 1 ГК РФ). Между тем саморегулируемые организации могут создаваться в интересах государства исключительно для осуществления частными лицами вместо государства отдельных публичных функций и для осуществления вместо государства этими организациями контроля выполнения публичных функций»<sup>9</sup>.

В целом соглашаясь с приведенным мнением, следует иметь в виду, что вряд ли существует риск чрезмерного саморегулирования, даже в административном порядке. Во-первых, частная сфера экономики по общему правилу саморегулируется в добровольном порядке. Во-вторых, есть исключения, которые составляют только отдельные сферы, имеющие особое значение для государства в целом, которые влияют на безопасность государства в различных ее проявлениях. Такие сферы или лицензируются или саморегулируются в обязательном порядке.

В таком случае (отказ государства от режима лицензирования и переход к саморегулированию) саморегулируемым организациям передаются государственно-властные полномочия в сфере осуществления контроля за деятельностью субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности. Поэтому считается, что саморегулируемой может быть признана организация, которой передана публичная функция, ранее осуществлявшаяся государством. Такие организации наделяются публично-правовым статусом и создаются на основании выраженного в законе решения государства о передаче сильному и эффективному профессиональному сообществу определенных публичных функций<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> «...предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке».

<sup>9</sup> Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация? [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015).

<sup>10</sup> Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация? // Гражданское право современной России / сост. О.М. Козырь, А.Л. Маковский. М., 2008. С. 35 – 44; Талапина Э.В. О правовом статусе саморегулируемых организаций // Право и экономика. 2003. № 11; Хохлов Е.С. К вопросу о юридической личности саморегулируемых организаций // Законодательство. 2008. № 4; Петров Д.А. Проблемы отраслевой классификации саморегулирования [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015).

Анализ открытых источников по вопросам саморегулирования за рубежом показывает, что саморегулируемые организации могут создаваться в самых различных сферах (рынка ценных бумаг, средств массовой информации, различных юридических услуг, в меньшей степени в банковском секторе), за исключением сфер, в той или иной степени связанных с вопросами обороны и безопасности<sup>11</sup>.

### III. Виды и правовой статус СРО

В юридической литературе высказано мнение, что критерием для классификации саморегулируемых организаций является наличие или отсутствие у объединенных в саморегулируемые организации лиц властных, организационно-контрольных, исполнительно-распорядительных полномочий (т. е. публичной функции)<sup>12</sup>. В зависимости от этого следует различать:

1) саморегулируемые организации, которые не только сами наделяются государством публичными функциями, но и члены которых также наделяются функциями публичного характера (публично-правовая модель саморегулирования, предполагающая публичный характер деятельности саморегулируемой организации и ее членов). К саморегулируемым организациям данного вида относятся саморегулируемые организации арбитражных управляющих (деятельность членов этих организаций – арбитражных управляющих отнесена Конституционным Судом Российской Федерации к категории публичной<sup>13</sup>, а также нотариальные палаты;

2) саморегулируемые организации, наделяемые государством публичными функциями, участники которых такими функциями не наделяются (публично-правовая модель саморегулирования, предполагающая публичный характер деятельности только саморегулиру-

емой организации). Саморегулируемые организации данного вида могут быть созданы, в частности, для замещения государственного лицензирования отдельных видов деятельности и (или) лицензионного контроля. К числу таких организаций можно отнести саморегулируемые организации оценщиков, члены которых – оценщики функциями публичного характера не наделяются.

Следует согласиться с мнением, что передача публичных функций саморегулируемым организациям и членам таких организаций не должна привести к замене установленных государством правил осуществления профессиональной деятельности правилами, принимаемыми саморегулируемыми организациями. Перечень переданных публичных функций определяется законом, и соответственно содержание отношений между субъектом саморегулирования и гражданами и юридическими лицами не может определяться или уточняться актами самих саморегулируемых организаций. На основе государственных правил саморегулируемые организации могут вводить дополнительные более жесткие требования осуществления членами саморегулируемой организации предпринимательской или профессиональной деятельности. Эти дополнительные требования не могут распространяться на лиц, не являющихся членами саморегулируемой организации<sup>14</sup>.

Саморегулируемая организация осуществляет следующие основные функции:

- разрабатывает и устанавливает требования к членству субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации, в том числе требования к вступлению в саморегулируемую организацию;
- применяет меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные Законом о СРО и вну-

<sup>11</sup> Заворотченко И.А. Саморегулируемые организации за рубежом [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2015).

<sup>12</sup> Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация? [Электронный ресурс].

<sup>13</sup> Пункт 2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева».

<sup>14</sup> Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация? [Электронный ресурс].



тренними документами саморегулируемой организации, в отношении своих членов;

– образует третейские суды для разрешения споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, а также между ними и потребителями произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), иными лицами, в соответствии с законодательством о третейских судах;

– осуществляет анализ деятельности своих членов на основании информации, предоставляемой ими в саморегулируемую организацию в форме отчетов в порядке, установленном уставом саморегулируемой организации или иным документом, утвержденными решением общего собрания членов саморегулируемой организации;

– представляет интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления;

– организует профессиональное обучение, аттестацию работников членов саморегулируемой организации или сертификацию произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), если иное не установлено федеральными законами;

– обеспечивает информационную открытость деятельности своих членов, публикует информацию об этой деятельности в порядке, установленном названным выше Законом и внутренними документами саморегулируемой организации.

### **IV. Взаимодействие СРО с органами государственной власти**

Вопросы взаимодействия саморегулируемых организаций и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти сформулированы в ст. 20 Закона о СРО.

Взаимодействие осуществляется по двум направлениям:

– государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности (ч. 2 ст. 20 Закона о СРО);

– ведение государственного реестра саморегулируемых организаций, которое осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в случае, если не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному надзору за деятельностью саморегулируемых организаций в установленной сфере деятельности (ч. 1 ст. 20 Закона о СРО).

Взаимодействие данных органов с СРО осуществляется в рамках ряда полномочий, которые сформулированы в ст. 22 Закона о СРО.

Часть 1 ст. 22 Закона о СРО определяет порядок взаимодействия уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций в области проведения проверок деятельности саморегулируемых организаций. Это взаимодействие заключается в том, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти направляет в саморегулируемую организацию информацию, которая была им получена в результате проведения проверок. Причем речь идет о тех проверках, которые осуществляются в случаях, предусмотренных федеральным законодательством. Так, например, в соответствии со ст. 28 Федерального закона «О теплоснабжении» плановая проверка деятельности саморегулируемой организации в сфере теплоснабжения проводится в соответствии с планом, утвержденным органом надзора за саморегулируемыми организациями.

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти вправе привлекать СРО к обсуждению проектов федеральных законов и иных нормативных актов, государственных программ, связанных с предметом саморегулирования, вправе обратиться в суд с требованием исключить СРО из соответствующего реестра (ч. 2 ст. 22 Закона о СРО). Данные органы обязаны

направлять в СРО информацию о результатах проверок предпринимательской или профессиональной деятельности членов СРО, закрепленных в соответствующих актах.

Закон о СРО также определяет обязанности СРО, реализация которых также предполагает взаимодействие с государственными органами. Эти обязанности заключаются в том, что СРО обязана направлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти стандарты и правила саморегулируемой организации, условия членства в ней в соответствии с предметом саморегулирования, а также внесенные в них изменения. Также за саморегулируемой организацией закреплена обязанность по направлению в вышеуказанный орган информации, содержащей сведения о проверках саморегулируемой организации, которые СРО запланировала и провела, а также о результатах таких проверок.

### **V. Возможность адаптации законодательства о СРО к деятельности по оказанию частных услуг военного назначения**

Следует согласиться с выводом о том, что выбор саморегулирования как альтернативы государственному регулированию должен определяться исходя из уровня развития общественных отношений вообще и в регулируемой области в частности. Передача государственной функции частным лицам (юридическим и физическим) возможна только в случае, когда сформирован круг лиц, отвечающих установленным требованиям. Поэтому при прочих равных условиях развитие саморегулирования должно осуществляться постепенно, от государственного регулирования к саморегулированию, по мере формирования соответствующих профессиональных сообществ, которые смогут осуществить исполнение передаваемой публичной функции<sup>15</sup>.

К сказанному следует добавить лишь то, что должен быть не только сформирован круг лиц, отвечающих установленным требованиям, но и должна сложиться устойчи-

вая практика деятельности таких лиц, необходимо также, чтобы нормативное регулирование их деятельности «прошло обкатку», т. е. должна сложиться правоприменительная практика. В совокупности будет достигнута определенная зрелость правового регулирования общественных отношений в той или иной сфере деятельности.

### **VI. Выводы и рекомендации**

1. Закон о СРО не устраняет действие иных федеральных законов, регламентирующих вопросы создания и деятельности саморегулируемых организаций в отдельных сферах экономики, и не является законодательным актом, завершающим формирование законодательства о саморегулируемых организациях.

2. Закон о СРО не исчерпывает регулирование в сфере саморегулирования, поскольку он насчитывает более десятка диспозитивных норм, в силу которых отношения, связанные с саморегулируемыми организациями, могут регулироваться другими федеральными законами. Так, в соответствии с Законом о СРО (чч. 2 и 3 ст. 1) в зависимости от видов деятельности, осуществляемых объединенными в саморегулируемые организации гражданами (в том числе индивидуальными предпринимателями) и юридическими лицами (ч. 3 ст. 2), федеральными законами могут устанавливаться особенности создания и деятельности саморегулируемых организаций.

Таким образом, законодательство о СРО не исключает возможности применения института саморегулирования применительно к деятельности по оказанию частных услуг военного назначения.

3. Изучение научной литературы и законодательства о саморегулируемых организациях в целях его адаптации к деятельности по оказанию частных услуг военного назначения позволяет дать следующие рекомендации:

– на начальном этапе после принятия соответствующего закона о разрешении деятельности по оказанию частных услуг во-

<sup>15</sup> Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация? [Электронный ресурс].

енного назначения целесообразно нормативно урегулировать соответствующую деятельность с участием уполномоченных государственных органов и предусмотреть ее лицензирование;

– после апробации нового вида деятельности и проведения соответствующего

анализа деятельности нового профессионального сообщества, правоприменительной практики рассмотреть возможность изменения режима правового регулирования и введения института саморегулирования в данной области общественных отношений.

### Библиографический список

1. *Белых, В.С.* Правовой статус саморегулируемых организаций в России / В.С. Белых // Бизнес. Менеджмент. Право [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.bmpravo.ru/show\\_stat.php?stat=509](http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=509).
2. *Денисов, С.А.* Саморегулирование или самоорганизация? [Текст] / С.А. Денисов // Гражданское право современной России / сост. О.М. Козырь, А.Л. Маковский. – М., 2008. – С. 35 – 44.
3. *Заворотченко, И.А.* Саморегулируемые организации за рубежом [Электронный ресурс] / И.А. Заворотченко. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. *Хохлов, Е.С.* К вопросу о юридической личности саморегулируемых организаций [Текст] / Е.С. Хохлов // Законодательство. – 2008. – № 4.
5. *Петров, Д.А.* Проблемы отраслевой классификации саморегулирования [Электронный ресурс] / Д.А. Петров. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *Талапина, Э.В.* О правовом статусе саморегулируемых организаций / Э.В. Талапина // Право и экономика. – 2003. – № 11.
7. *Соколова, О.С.* Правовые основы саморегулирования [Электронный ресурс] / О.С. Соколова. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. *Старцун, В.Н.* Научная школа военного права и создание нормативной правовой основы деятельности по оказанию частных услуг военного назначения : точки сопряжения [Электронный ресурс] / В.Н. Старцун // ЭНИ «Военное право». – 2015. – Вып. 1. – С. 34 – 39. – Режим доступа : <http://www.voennoepravo.ru/magazinepravo>.

*Слепко Г.Е., кандидат филологических наук, доцент, кафедра гражданского права, Военный университет;*

*Стражевич Ю.Н., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права, Сургутский государственный университет (г. Сургут);*

*Ткачев А.И., подполковник, кафедра гражданского права, Военный университет*  
*Slepko G.E., Candidate of philological sciences, assistant professor, Chair of Civil Law, Military University of the Defense Ministry of the RF (Moscow), geslepko@rambler.ru;*  
*Strazhevich Yu.N., Candidate of juridical sciences, assistant professor*  
*senior of the Chair of Civil Law and Labor Law, Surgut State University (Surgut), nushaaa@mail.ru;*  
*Tkachyoff A.I., Lieutenant-colonel, Chair of Civil Law, Military University of the Defense Ministry of the RF (Moscow)*

## **Основания возникновения общей собственности и использование презумпции общности имущества применительно к супругам, один из которых является военнослужащим<sup>1</sup>**

*Аннотация: в статье рассматриваются актуальные и практически важные вопросы регулирования имущественных отношений супругов с помощью семейно-правовых презумпций в отношении общей совместной собственности супругов, если один из супругов является, в частности, военнослужащим.*

*Ключевые слова: брак, семья, супруги, военнослужащий, правовое регулирование, презумпция, имущество, недвижимое имущество, Семейный кодекс Российской Федерации.*

### **Origins of joint ownership and primumption thereof regarding conjoint if one of them is the military**

The article deals with the actual and practice significant theme of the legal regulation of conjoint property relations by means of family law presumptions regarding joint ownership of conjoint if one of them has a special legal status of the military.

**Key words:** marriage, family, conjoint, the military, legal regulation, presumption, property, real estate, the Family code of the Russian Federation.

Вопросы владения, пользования и распоряжения супругами имуществом, находящимся в их распоряжении, остаются неизменно актуальными и связанными не толь-

ко с определением правового режима данного имущества, но и с проблемами его отнесения к общему имуществу супругов, что в настоящее время осложняется и возник-

---

<sup>1</sup> Рецензент – доктор юридических наук, профессор А.В. Кудашкин.

новением новых объектов гражданских прав, например, в сфере интеллектуальных прав, и особенностями их введения в гражданский оборот, что и является предметом рассмотрения в настоящей статье.

Согласно ст. 244 ГК РФ имущество может принадлежать на праве собственности не одному лицу, а нескольким, и в таком случае оно принадлежит им на праве общей собственности. Таким образом, право общей собственности можно охарактеризовать как право двух или более субъектов на одну вещь или совокупность вещей. Как отмечается в комментариях к ГК РФ, «обязательным признаком общей собственности является множественность субъектов права собственности на один и тот же объект, принадлежащий им вместе как единое целое»<sup>2</sup>, а также, что общая собственность характеризуется множественностью субъектов – сособственников и единством объекта<sup>3</sup>.

Изучая институт общей собственности, исследователи подчеркивают следующие ее особенности. Во-первых, в отношениях общей собственности каждый из сособственников не обладает всей полнотой права на вещь, а ограничен в своем праве правами других участников<sup>4</sup>. Во-вторых, помимо внешних отношений ее участников со всеми третьими лицами, существуют также внутренние отношения между самими участниками этой собственности<sup>5</sup>. При этом, отношения собственников с третьими лицами носят абсолютный характер, в то время как отношения между сособственниками являются относительными.

Основанием наличия в ГК РФ гл. 16 «Общая собственность» является необходи-

мость обеспечения скоординированности деятельности участников общей собственности, так как в тех случаях, когда имущество находится в собственности двух или нескольких лиц, эти лица, осуществляя владение, пользование и распоряжение этим имуществом, должны учитывать интересы других участников общей собственности, т. е. сособственников. Так, исключительное право на произведение, перешедшее к нескольким наследникам, принадлежит им совместно: порядок использования произведения, распределения доходов от его совместного использования, а также распоряжения исключительным правом устанавливаются п. 3 ст. 1229 ГК РФ<sup>6</sup>. Следовательно, в этом случае можно говорить об общей совместной собственности нескольких лиц<sup>7</sup>.

Законодатель не перечисляет конкретные виды случаев, в результате которых может появиться общая собственность. Он ограничивается на указание оснований появления общей собственности (п. 4 ст. 244 ГК РФ). Данные основания можно подразделить на две группы: естественные (или общие) и специальные основания.

К естественным основаниям следует отнести те случаи, когда общая собственность возникает в силу того, что в собственность двух или нескольких лиц поступает неделимая вещь.

Закрепляя в ст. 133 ГК РФ только понятие неделимой вещи, законодатель тем самым устанавливает правило, что если вещь нельзя признать неделимой, то она считается делимой.

В результате происходящего реформирования гражданского права законодательное

<sup>2</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учеб.-практ. Коммен. (постатейный) / под ред. А.П. Сергеева. М., 2010. С. 491.

<sup>3</sup> Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2011. С. 450.

<sup>4</sup> Скловский К.И. Применение гражданского законодательства о собственности и владении: Практические вопросы. М., 2004. С. 220.

<sup>5</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. М., 2005. С. 636.

<sup>6</sup> О судебной практике по делам о наследовании [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 мая 2012 г. № 9. URL: <http://www.rg.ru/> (дата обращения: 8 февраля 2015).

<sup>7</sup> См., напр.: Стражевич Ю.Н., Слепко Г.Е. Наследственное преемство и авторские права: соотношение и особенности правового регулирования // Судья. 2014. № 3. С. 25 – 29.

определение неделимой вещи претерпело некоторое изменение. Ранее законодатель ограничивался только указанием на то, что «вещь, раздел которой в натуре невозможен без изменения ее назначения, признается неделимой». В настоящее время данная норма имеет более развернутое содержание: «вещь, раздел которой в натуре невозможен без разрушения, повреждения вещи или изменения ее назначения и которая выступает в обороте как единый объект вещных прав, является неделимой вещью и в том случае, если она имеет составные части». Кроме того, в пп. 2 – 3 ст. 133 ГК РФ закрепляется положение о том, во-первых, что замена одних составных частей неделимой вещи другими составными частями не влечет возникновения иной вещи, если при этом существенные свойства вещи сохраняются. Во-вторых, что взыскание может быть обращено на неделимую вещь только в целом, если законом или судебным актом не установлена возможность выделения из вещи ее составной части, в том числе в целях продажи ее отдельно. Примером составной части неделимой вещи может служить двигатель боевой машины пехоты. Так, технология производства отдельных предметов военной техники составляет военную тайну, в частности технология производства двигателей, предназначенных для установки на боевую машину пехоты. Однако такой двигатель можно переставить на какое-нибудь другое транспортное средство, при этом существенные свойства данного транспортного средства сохраняются. Но поскольку технология производства двигателей боевых машин пехоты составляет государственную тайну, то логичен и вывод о юридической неделимости отдельных образцов военной техники. Также неделимыми являются образцы вооружения и военной техники, технологии производства которых содержат сведения, составляющие государственную тайну.

Таким образом, для признания вещи неделимой необходимы два критерия. Основным будет являться критерий наличия юридического факта существования в гражданском обороте вещи как единого, целого объекта вне зависимости от наличия в составе целого объекта составных частей. В качестве дополнительного критерия выступает отсутствие возможности физического раздела вещи без изменения ее целевого назначения<sup>8</sup>.

Необходимо отметить, что законом в отношении отдельных вещей могут быть установлены пределы деления или законная неделимость вещи вне зависимости от естественной способности деления вещи на самостоятельные части. Данное правило находит свое закрепление не в ст. 133 ГК РФ, а в других законодательных нормах; в частности, в п. 4 ст. 244 ГК РФ указывается, что общая собственность возникает на имущество, которое не подлежит разделу в силу закона.

Примером такого неделимого имущества в силу прямого указания закона является, например, земельный участок.

Ранее в п. 2 ст. 6 ЗК РФ закреплялось понятие «делимый земельный участок» – участок, который может быть разделен на части, каждая из которых после раздела образует самостоятельный участок, чье разрешенное использование может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории. Данный пункт утратил силу в 2008 г., но в то же время в ЗК РФ была введена гл. I.1, регламентирующая вопросы образования земельных участков. В частности, ст. 11.9 ЗК РФ установила, что не допускаются раздел, перераспределение или выдел земельных участков, если сохраняемые в отношении образуемых участков обременения (ограничения) не позволяют использовать указанные земельные участки в соответствии с разрешенным использованием. Таким образом, разделить один зе-

<sup>8</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Ценные бумаги. Защита чести, достоинства и деловой репутации. Охрана частной жизни. Постатейный комментарий к главам 6 – 8 / В.В. Андропов [и др.]; под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2014. С. 120.

мельный участок на несколько можно только при соблюдении требований о минимальных размерах (чч. 1 и 2 ст. 11.9 ЗК РФ). Это подтверждается также п. 3 ст. 27 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Согласно данной норме если размер образуемого земельного участка или участка, который в результате преобразования сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок), не будет соответствовать установленным требованиям к предельным размерам земельных участков, то орган кадастрового учета принимает решение об отказе в постановке его на государственный кадастровый учет.

Кроме того, ст. 93 ЗК РФ позволяет сделать вывод о неделимости земель, предоставляемых для нужд обороны и безопасности.

Заметим, что вопрос о делимости земельного участка является существенным обстоятельством при рассмотрении исков о реальном разделе земельного участка, поэтому он должен ставиться судом на обсуждение, даже если стороны на данное обстоятельство и не ссылались<sup>9</sup>.

В контексте неделимости определенных объектов недвижимости уместно обратиться к особенностям жилого помещения, приобретенного с использованием целевого жилищного займа в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих. Оно с момента приобретения сразу же оформляется в собственность военнослужащего и может использоваться для проживания членов семьи или сдаваться в поднаем, но до получения права на использование накоплений приобретенное жилое помещение будет находиться в залоге у государства. При этом, данное жилое помещение является неделимым объектом. Важно отметить, что место приобретения жилого помещения определяется

самим военнослужащим как по месту прохождения военной службы, так и в любом другом населенном пункте Российской Федерации, в котором военнослужащий в дальнейшем предполагает проживать.

Законодательное ограничение делимости некоторых вещей налагается специально в пользу публичных прав и интересов. Так, п. 2 ст. 54 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» устанавливается, что памятники и ансамбли, находящиеся в общей собственности, включая памятники и ансамбли, относящиеся к жилищному фонду, а также земельные участки, в границах которых расположены указанные памятники и ансамбли, разделу не подлежат. Выдел собственникам их доли в натуре не допускается.

Итак, неделимые вещи существуют двух видов: являющиеся неделимыми в силу естественных своих свойств и являющиеся неделимыми в силу прямого указания закона.

Позволим себе не согласиться с мнением Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем определении от 5 марта 2004 г. № 82-О «По запросу Первомайского районного суда города Пензы о проверке конституционности пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации» указал, что неделимый земельный участок является неделимым в силу его особых природных свойств. В данном случае правильнее было бы говорить о способности юридического деления вещи исходя из разумных пределов хозяйственной ценности образуемых при делении частей, т. е. образуемые части должны сохранять предназначение целого до определенного предела<sup>10</sup>. Или, как указывает Е.Ф. Евсеев, основная роль законной неделимости вещи сводится к воспрепятствованию раздела вещи в экономическом плане<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> См., напр.: Определение Московского областного суда от 22 марта 2006 г. Дело № 33-2159 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.alrpp.ru/> (дата обращения: 08.02.2015).

<sup>10</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Ценные бумаги... С. 121.

<sup>11</sup> Евсеев Е.Ф. Правовой режим делимых и неделимых вещей // Адвокат. 2010. № 3. С. 32.

Необходимо отметить, что некоторые авторы выделяют еще и такой вид неделимых вещей, как вещи, являющиеся неделимыми в силу договора. Данное выделение основано на современном зарубежном подходе к определению неделимой вещи (например, Гражданский кодекс Латвийской Республики в ст. 847 закрепляет, что вещи, делимые по своей сущности, можно объявить неделимыми законом или частным волеизъявлением). Так, исходя из исторического подхода, И. Пухан и М. Поленак-Акимовская пишут, что в римском праве вообще определение делимости или неделимости вещей, как правило, отдавалось на усмотрение сторон<sup>12</sup>. Такой же подход прослеживается в российском дореволюционном законодательстве. Согласно ст. 396 Свода законов Российской империи по желанию владельца и в уважение особенных обстоятельств имущество его может быть объявлено нераздельным в установленном порядке и в таком случае получает название заповедного или временно-заповедного владения.

Е.Ф. Евсеев указывает, что возможность установления неделимости той или иной конкретной вещи вытекает из норм-принципов о свободе договора и беспрепятственном осуществлении гражданских прав (ст. 421 и п. 1 ст. 1 ГК РФ), ввиду чего договорная неделимость вещи может и не совпадать с ее физической неделимостью. Данный автор приводит следующий пример: если по договору дарения (ст. 572 ГК РФ) вещь передается с условием ее неделимости, поскольку она представляет для дарителя большую неимущественную ценность (семейные (родовые) библиотека, сервиз, гарнитур и т. п.), то в случае если такой дар будет разделен, то у дарителя на основании п. 2 ст. 578 ГК РФ возникает право потребовать в судебном порядке отмены дарения вещи, поскольку создается угроза ее безвозвратной потери<sup>13</sup>.

В целом считаем возможным согласиться с высказанным мнением, однако представляется неверной позиция автора о том, что неделимость вещи определяется соглашением сторон. В приведенном Е.Ф. Евсеевым примере и в указанных выше случаях неделимость вещи определяется волеизъявлением одной стороны – собственника вещи.

По нашему мнению, указание в ст. 133 ГК РФ только на один вид неделимых вещей, возникающих в силу своих естественных свойств, нарушает принцип построения нормы о понятии неделимой вещи. По аналогии со ст. 130 ГК РФ, определяющей понятие недвижимой вещи, ст. 133 ГК РФ, закрепляя положение о том, что следует считать неделимой вещью, должна перечислять все случаи возникновения неделимости вещи: естественные свойства вещи, указание закона или собственника на неделимость вещи.

К специальному основанию возникновения общей собственности следует отнести те случаи, когда вещь является делимой, однако в силу прямого указания закона или договора возникает общая собственность.

Закон в ряде случаев содержит прямое указание на то, что возникает право общей собственности независимо от того, являются ли вещи делимыми или неделимыми. Так, согласно ст. 1164 ГК РФ при наследовании по закону, если наследственное имущество переходит к двум или нескольким наследникам, и при наследовании по завещанию, если оно завещано двум или нескольким наследникам без указания наследуемого каждым из них конкретного имущества, наследственное имущество поступает со дня открытия наследства в общую долевую собственность наследников.

Еще один пример появления общей собственности на делимое имущество закреплен в ст. 1043 ГК РФ: «Внесенное товарищами имущество, которым они обладали

<sup>12</sup> Пухан И., Поленак-Акимовская М. Римское право: учеб. / пер. с макед. В.А. Томсинова и Ю.В. Филиппова; под ред. В.А. Томсинова. М., 1999. С. 134.

<sup>13</sup> Евсеев Е.Ф. Указ. соч. С. 38.



на праве собственности, а также произведенная в результате совместной деятельности продукция и полученные от такой деятельности плоды и доходы признаются их общей долевой собственностью, если иное не установлено законом или договором простого товарищества либо не вытекает из существа обязательства».

К специальному основанию возникновения общей собственности следует отнести и получение имущества в период брака, так как согласно ст. 256 ГК РФ в этом случае вещь поступает в общую собственность, т. е. в собственность не только супруга, который ее приобрел, но и второго супруга.

Заметим, что в отношении договора как основания возникновения общей собственности исследователи отмечают, что таким образом может возникнуть только долевая собственность, поскольку общая совместная собственность возникает на основании закона, и соответственно по соглашению сторон такой вид общей собственности возникнуть не может<sup>14</sup>. Однако считаем, что это не совсем так. Общая совместная собственность на имущество согласно ст. 244 ГК РФ образуется в случаях, установленных законом, и в частности, к таким случаям относится приобретение имущества супругами (ст. 256 ГК РФ) и участниками фермерского хозяйства (ст. 257 ГК РФ).

Согласно п. 1 ст. 42 СК РФ супруги, заключая брачный договор, вправе установить режим совместной собственности на имущество каждого из супругов, т. е. на то имущество, которое изначально не является общей совместной собственностью.

В отношении членов фермерского хозяйства такой однозначной формулировки Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» не содержит. В то же время в п. 4 ст. 6 указанного Закона закрепляется, что перечень объектов, входящих в состав имущества фермерского хозяйства, порядок фор-

мирования имущества фермерского хозяйства устанавливаются членами фермерского хозяйства по взаимному согласию. Следовательно, можно предположить, что участники фермерского хозяйства аналогично супругам вправе установить режим совместной собственности на отдельное имущество своих членов. Таким образом, правильнее говорить не о том, что общая совместная собственность не может возникнуть по договору, а о том, что такой договор могут заключить только лица, в отношении имущества которых закон устанавливает возможность существования режима общей совместной собственности.

Подводя итог данной части работы, мы можем отметить, что основной особенностью права общей собственности является множественность субъектов на стороне собственника. Такая множественность может возникнуть как в силу неделимости имущества, так и в силу специальных указаний закона или соглашения лиц. Необходимость законодательного урегулирования внутренних отношений между сосособственниками предопределила появление правового института, целью которого является установление правил о согласовании воли сосособственников при осуществлении принадлежащих им правомочий по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом.

Применительно к супругам как участникам общей собственности законодатель не только определяет их правомочия в отношении общего имущества, но и регулирует вопрос о том, каким образом оно появляется именно в общей собственности. При этом, он использует такой прием юридической техники, как правовая презумпция.

Презумпция – это «предположение, основанное на вероятности; признание факта юридически достоверным, пока не будет доказано обратное»<sup>15</sup>. В юридической (учебной и научной) литературе правовая

<sup>14</sup> Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров; Ин-т законодат. и сравнит. правоведения. М., 2008. С. 367.

<sup>15</sup> Словарь русского языка: в 4 т. Т. 3: П – Р / РАН, Ин-т лингвист. исслед.; под ред. А.П. Евгеньевой. М., 1999. С. 376.

презумпция рассматривается как «закрепленное в нормах права предположение о наличии или отсутствии юридических фактов, основанное на связи между ними и фактами наличными и подтвержденное предшествующим опытом»<sup>16</sup>. В основе презумпций лежат факты, существование которых предполагается установленным при доказанности по делу других фактов, указанных в законе. Законодатель вводит презумпции для установления наиболее целесообразного распределения обязанностей по доказыванию этих фактов между сторонами<sup>17</sup>, при этом, сохраняют свое действие основные принципы права – законность, справедливость, добросовестность, а в гражданском процессуальном праве – и состязательность самого процесса; все презумпции являются опровержимыми. Таким образом, презумпции в конкретном процессе не имеют преюдициального значения, а перераспределяют бремя доказывания юридически значимых фактов сторонами. Парадигму презумпций в современном праве, в том числе и семейном, составляют презумпции правовые (применяемые на основе нормативных правовых актов) – прямые (закрепленные в норме права), косвенные (в норме права прямо не закрепленные, а выводятся логически, путем толкования положений нормативных правовых актов) и фактические (применяемые как обычай)<sup>18</sup>.

С одной стороны, данная вероятность вытекает из обычного хода вещей, доказана и проверена жизнью, опытом и принимается как само собой разумеющееся, поэтому презумпция не требует доказательств. В большинстве случаев презумпции являются достоверными, истинными и не требуют доказывания, поскольку представляет такое положение, выраженное прямо или косвенно в правовой норме, «которым какой-либо порядок явлений в об-

ласти отношений, возникающих из человеческого поведения, признается обычным, нормальным и не требующим в силу этого специальных доказательств»<sup>19</sup>. По своей сути правовая презумпция – это «вывод, основанный на наблюдении повторяющихся аналогичных по содержанию явлений; умозаключение, полученное эмпирическим путем, о том, что определенные сходные условия дают основания для соответствующего вывода, в истинности которого нет оснований сомневаться»<sup>20</sup>.

Правовые презумпции и ситуационное регулирование как приемы регулирования правоотношений активно применяются в семейном праве. Это связано с тем, что семейные отношения основаны на личных и большей частью выходящих за пределы правового поля связях членов семьи. Именно использование законодателем указанных приемов позволяет обеспечить минимальное вмешательство государства в такую личную и замкнутую сферу человеческих отношений, как семья.

В то же время ситуационные нормы предполагают полное изучение и взвешенную оценку судом всех фактов из жизни семьи в целом и супругов в частности, например, оценку их добросовестности, степени злостности уклонения от исполнения семейно-правовых обязанностей, наличия между супругами уважительных и иных личных отношений и пр. (ст. 11, п. 3 ст. 34, п. 2 ст. 39, п. 2 ст. 59, абз. 3 ст. 65, абз. 2, 3 и 5 ст. 69, п. 2 ст. 81, абз. 4 ст. 92, ст. 97, п. 2 ст. 114, п. 2 ст. 119, п. 1 ст. 128, абз. 5 ст. 130, абз. 2 п. 1 ст. 135 и другие статьи СК РФ), т. е. по своей сути ситуационные нормы все же позволяют вмешиваться государству в частную жизнь членов семьи. Тогда как применение презумпций, наоборот, дает возможность регулировать семейные отношения без вмешательства в сферу личных отношений членов се-

<sup>16</sup> Бабаев В.К. Презумпции в советском праве. Горький, 1974. С. 14.

<sup>17</sup> Коржаков И. Доказывание по делам о расторжении брака // Рос. юстиция. 1997. № 10. С. 47.

<sup>18</sup> Мосин С. А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. – М., 2009.

<sup>19</sup> Каминская В.И. Учение о правовых презумпциях в уголовном процессе. М.; Л., 1948. С. 3.

<sup>20</sup> Панько К.К. Презумпции в уголовном праве как прием законотворчества // Журн. рос. права. 2005. № 3.

ми<sup>21</sup>. Здесь наиболее ярким примером является практическое применение презумпции отцовства супруга матери ребенка (п. 2 ст. 48 СК РФ): если супруг матери, не являясь биологическим отцом рожденного супругой (бывшей супругой) в браке с ним ребенка, не оспаривает свое отцовство, то государство в лице уполномоченных органов не вправе в инициативном порядке вносить изменения в книгу записи акта рождения ребенка в части сведений об отце ребенка, а также совершать иные действия, которые бы оспаривали отцовство данного мужчины.

Вводя презумпции как способ регулирования имущественных правоотношений супругов, законодатель преследует не только такую цель, как невмешательство в семейную жизнь. Целями закрепляемых презумпций будут также: 1) упрощение регулирования имущественных отношений супругов; 2) упрощение гражданского оборота имущества, входящего в состав общей собственности супругов; 3) обеспечение правовой безопасности участников гражданского оборота, вступающих в правоотношения с одним или обоими супругами.

В настоящее время СК РФ устанавливает две презумпции в отношении имущества, приобретенного супругами в период брака: презумпцию общности имущества, нажитого в браке (п. 1 ст. 34 СК РФ) и презумпцию согласия супруга на распоряжение другим супругом общим (движимым) имуществом (п. 2 ст. 35 СК РФ), которая является логическим продолжением презумпции общности имущества супругов.

Е.А. Чефранова отмечает, что базовый, основополагающий принцип правового регулирования имущественных отношений в семье находит яркое проявление в презумпции общности имущества, нажитого супругами в период брака<sup>22</sup>.

Данная презумпция закрепляется как в ГК РФ, так и в СК РФ. В ГК РФ она звучит

следующим образом: «Имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества» (ст. 256). В СК РФ сохраняется только первая часть указанной нормы: «имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью» (ст. 34). Однако и в ГК РФ, и в СК РФ презумпция общности имущества супругов закрепляется не прямо, а косвенно, т. е. необходимо проводить анализ законодательных правил, регулирующих имущественные отношения супругов, для того, чтобы выявить ее содержание. В общем виде данная презумпция закрепляет ряд определенных правовых последствий для супругов, касающихся имущества, приобретенного супругами в браке.

Анализ норм ст. 34 и ст. 36 СК РФ позволяет выделить данные последствия:

– во-первых, все виды имущества, в том числе независимо от его регистрации на имя одного из супругов (дом, автомобиль, ценные бумаги и др.), имеют режим совместной собственности;

– во-вторых, все виды имущества, приобретенного в период брака, считаются общими независимо от того, включен законом тот или иной объект в перечень общего имущества или нет. Для того чтобы исключить тот или иной вид имущества из состава общности, наоборот, необходимо прямое указание закона на то, что данный вид имущества является раздельной собственностью одного из супругов<sup>23</sup>;

– в-третьих, лицо, требующее отнесения приобретенного в период брака имущества к категории общего, не должно представлять никаких доказательств. Как пишет Н.Н. Тарусина, «данное лицо вполне может ограничиться так называемым голым утверждением факта, а лицо, требующее исключить данный имущественный объект из

<sup>21</sup> Стражевич Ю.Н. Понятие и значение презумпции действительности брака // Северный регион: наука, образование, культура: науч. и культ.-просветит. журн. 2009. № 2 (20). С. 71.

<sup>22</sup> Чефранова Е.А. Имущественные отношения супругов: науч.-практ. пособие. М., 2008. С. 33.

<sup>23</sup> Антокольская М.В. Семейное право. М., 1996. С. 153.

общности, должно доказать правомерность своей претензии»<sup>24</sup>. При недоказанности факта решение выносится в пользу первого супруга.

Таким образом, *правовая презумпция общности имущества супругов* призвана предопределять бремя доказывания в судебных спорах между супругами о разделе имущества, при этом под ее покровительством находится лицо, требующее отнесения имущества, приобретенного в период брака, к категории общего.

В контексте вышесказанного необходимо заметить, что данная семейно-правовая презумпция в отношении жилых помещений, предоставленных военнослужащим в рамках накопительно-ипотечной системы (далее – НИС) жилищного обеспечения, игнорируется нормами отраслевого законодательства: право собственности на жилое помещение, приобретенное военнослужащим – участником НИС на средства целевого жилищного займа и ипотечного кредита, возникает только у самого военнослужащего и не распространяется на супругу (супруга) военнослужащего как во время брака, так и после его расторжения.

Согласно второй презумпции – презумпции согласия – при совершении одним из супругов сделки по распоряжению общим имуществом супругов предполагается, что он действует с согласия другого супруга. Данная презумпция не распространяется на сделки с недвижимым имуществом и сделки, которые требуют государственной регистрации и (или) нотариального удостоверения (отчуждения недвижимого имущества под выплату ренты (ст. 584 ГК РФ), купли-продажи, дарения объектов недвижимости (ст. 551, п. 3 ст. 574 ГК РФ) и пр.). Для совершения такой сделки супруг должен получить нотариально удостоверенное согласие другого супруга (п. 3 ст. 35 СК РФ).

Подпадая под действие презумпции согласия, с момента регистрации брака фактически каждый из супругов получает пра-

во распоряжаться общей совместной собственностью самостоятельно, так как предполагается, что граждане (мужчина и женщина), заключив брак, совместно решают, как выстраивать свои имущественные отношения, в частности, в случае совершения сделок с общим имуществом.

Несмотря на то что презумпция согласия не является предметом настоящего исследования, считаем необходимым отметить, что данная презумпция не способствует охране и защите имущественных прав супругов как участников общей совместной собственности. Это связано с тем, что в случае, если сделка была совершена супругом без согласия другого, последний может обратиться с требованием о признании ее недействительной, если имеет доказательство того, что другая сторона в сделке знала или заведомо должна была знать о его несогласии на ее совершение (п. 3 ст. 253 ГК РФ, ч. 2 п. 2 ст. 35 СК РФ). В судебной практике такие споры очень сложны, поскольку доказать факт информирования приобретателя практически невозможно. Доказать такую возможность, пожалуй, можно только в случаях существенного занижения цены, особого состояния супруга, при котором он не мог понимать значения своих действий (алкогольное или наркотическое опьянение), а также если стороной по сделке являлось лицо, близкое к супругам, которое могло знать о том, какие отношения по поводу имущества складываются у супругов.

Более того, действующее правовое регулирование приобретения военнослужащим жилого помещения в рамках целевого жилищного займа и указанного кредитного продукта не содержит требования о получении нотариально удостоверенного согласия второго супруга на совершение сделки, что опять же отменяет применение к имущественным отношениям супругов по поводу такого жилого помещения норм СК РФ о распоряжении имуществом супругов.

<sup>24</sup> Тарусина Н.Н. Семейное право. М., 2001. С. 127.

Таким образом, законодатель, вводя в целях упрощения гражданского оборота и защиты контрагентов супругов презумпцию согласия по распоряжению общим имуществом, тем самым заведомо усложнил взаимоотношения между самими супругами и возможность защиты одним супругом своих прав в случае недобросовестного поведения другого.

Возвращаясь к рассмотрению презумпции общности имущества супругов, нужно отметить следующее.

Согласно п. 1 ст. 34 СК РФ совместной собственностью супругов является имущество, нажитое супругами во время брака. Основанием возникновения общности нажитого в браке имущества является наличие вложения каждого из супругов в приобретение или сбережение имущества (приносящей доход деятельностью или же работой по дому). Так, в силу п. 3 ст. 34 СК РФ супругу, который в период брака осуществлял ведение домашнего хозяйства, уход за детьми (не обязательно общими) или по другим уважительным причинам не имел самостоятельного дохода, также принадлежит право на общее имущество.

Данная норма прямо не определяет, что такой супруг обладает правами на общее имущество, равными правам имеющего самостоятельный доход супруга<sup>25</sup>. Вывод о равенстве имущественных прав супругов следует из содержания и смысла пп. 1 и 2 ст. 39 СК РФ: при разделе общего имущества и определении в нем долей доли супругов признаются равными и суду предоставляется право отступить от начала равенства долей в пользу получавшего доходы супруга, если другой супруг не получал доходов по неуважительным причинам. Этот же вывод о равенстве прав вытекает из самого понятия совместной собственности (ст. 244 ГК РФ) и из содержания п. 2 ст. 34

СК РФ: к общему имуществу супругов относится любое имущество независимо от того, кем из супругов внесены денежные средства.

Исходя из вышесказанного следует признать, что фактической предпосылкой возникновения общности является наличие вложения каждым из супругов в приобретение или сбережение имущества своей деятельности (это может быть деятельность, приносящая доход или же не приносящая, как работа по дому, но направленная на сохранение общего имущества).

Однако следует учитывать и тот факт, что в современном российском праве брак не создает для супругов обязанности проживать совместно: согласно п. 1 ст. 31 СК РФ каждый из супругов свободен в выборе мест пребывания и жительства. Раздельное проживание не всегда означает фактический распад семьи, что может быть связано, например, с особенностями социально-экономического и материального положения военнослужащих, правового регулирования военно-служебных отношений, географическими и климатическими особенностями места прохождения службы, возможностью обеспечения различных потребностей военнослужащих и членов их семей (культурно-эстетических, образовательных и пр.)<sup>26</sup>. Наиболее ярко возможность раздельного проживания семьи, связанная с особенностями трудовой или служебной деятельности, проявляется в условиях военной службы. Это объясняется тем, что обязанности военнослужащего нередко предполагают необходимость прохождения военной службы в удаленных местностях, в условиях ведения военных действий, участия в длительных походах военных кораблей, учениях и т. д. Данные обстоятельства часто вызывают необходимость раздельного проживания военнослужащего с семьей. В этих слу-

<sup>25</sup> *Артемьева Н.В.* Совместная собственность супругов: актуальные вопросы правового регулирования и практика применения // Бюл. нотариальной практики. 2003. № 6. С. 5.

<sup>26</sup> *Туринцева Е.А.* Особенности становления и развития семьи военнослужащего в условиях закрытой социальной системы: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2011. С. 1; *Соловьев В.В.* Правовое положение семьи военнослужащего в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 1 – 2; *Конохов М.В.* Гражданские права и обязанности военнослужащих в период Великой Отечественной войны: дис. ... канд. юрид. наук (ДСП) М., 2012. С. 3 – 4, 107 – 109.

чаях, конечно же, разговоры о распаде семьи военнослужащего, связанные с раздельным проживанием супругов, неуместны.

В соответствии с п. 4 ст. 38 СК РФ суд может признать имущество, нажитое каждым из супругов в период их раздельного проживания при фактическом прекращении семейных отношений, собственностью каждого из них. Данную норму следует рассматривать как исключение из общего правила, так как закон связывает наступление определенных правовых последствий (в частности, возникновение имущественных прав и обязанностей супругов и их прекращение) с браком, заключенным в установленном порядке, и соответственно с разводом, оформленным также надлежащим образом (в органе загса или в суде). Поэтому суд вправе, а не обязан признавать имущество, нажитое супругами в период раздельного проживания, вызванного фактическим распадом брака, личной собственностью каждого из них. Тем более что источником приобретения супругами имущества и в этот период могут быть их общие, а не личные средства.

Раздельное проживание супругов, вызванное обстоятельствами иного характера (учеба, длительная командировка, срочная служба или служба на контрактной основе в Вооруженных Силах Российской Федерации и т. п.), не может влиять на принцип общности имущества, нажитого в браке. Однако чаще всего длительное проживание супругов вне супружеского дома является следствием прекращения супружеских отношений. Фактический развод означает и прекращение ведения общего хозяйства. Таким образом, имущество, приобретенное в этот период каждым из супругов, в действительности не является нажитым супругами *совместно*, и п. 4 ст. 38 СК РФ предоставляет суду право признавать имущество, нажитое каждым из супругов в период их раздельного проживания при

прекращении семейных отношений, собственностью каждого из них.

С учетом сказанного можно отметить, что данное суду право «преодолеывает» презумпцию общности имущества супругов и переводит имущество супругов из категории «общая совместная собственность» в категорию «общая долевая собственность», при которой перестают действовать нормы, регулирующие порядок пользования и распоряжения общим имуществом, установленные ст. 35 СК РФ, и нормы о разделе общего имущества супругов и определении долей при его осуществлении (ст.ст. 38 и 39 СК РФ), а также презумпция согласия супруга на распоряжение другим супругом общим движимым имуществом (п. 2 ст. 35 СК РФ).

В совместной собственности супругов, как следует из ГК РФ, может находиться любое нажитое ими в период брака движимое и недвижимое имущество, не изъятое из гражданского оборота, количество и стоимость которого не ограничиваются, за отдельными исключениями, предусмотренными законом (ст.ст. 128 – 129, пп. 1 – 2 ст. 213 ГК РФ).

Согласно п. 2 ст. 34 СК РФ к общему имуществу супругов относятся:

а) доходы каждого из супругов от трудовой и предпринимательской деятельности и результатов интеллектуальной деятельности. При этом доходы каждого из супругов в состав общего имущества включаются только с момента их получения. Следует отметить особенности правового регулирования отношений в сфере интеллектуальных прав: с 1 января 2008 г. исключительное право на результат интеллектуальной деятельности, созданный одним из супругов, принадлежит автору такого результата<sup>27</sup>, т. е. является его личной (раздельной) собственностью, а доходы от его использования во время брака – общей собственностью супругов;

<sup>27</sup> Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации».

б) полученные пенсии, пособия, а также иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения (к последним относятся суммы материальной помощи, суммы, выплаченные в возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности вследствие увечья либо иного повреждения здоровья и др.);

в) приобретенные за счет общих доходов супругов движимые и недвижимые вещи, ценные бумаги, паи, доли в капитале, вклады, внесенные в кредитные учреждения или в иные коммерческие организации.

Приведенный перечень общего имущества супругов не носит исчерпывающего характера и дает лишь примерное представление о составе общего имущества супругов, поскольку при определении того, относится или нет имущество к общей совместной собственности супругов, законодатель рекомендует пользоваться рассматриваемой «презумпцией общности имущества супругов».

Однако в современном российском законодательстве, регулирующем имущественные отношения супругов, если один или оба супруга имеют специальный правовой статус, имеется ряд норм, не соответствующих нормам СК РФ об общности супружеского имущества и опровергающих соответствующую презумпцию. Например, Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»<sup>28</sup> формирует следующий подход: супруги не имеют равных прав на жилое помещение, приобретенное за счет части накоплений с использованием целевого жилищного займа. И как следствие, в случае расторжения брака жилое помещение, приобретенное за счет средств НИС, разделу между супругами не подлежит, а супругу-невоеннослужа-

щему не полагается компенсация стоимости его «доли» в этом жилом помещении за счет иного имущества, которое супруги делят.

Если квартира была приобретена одним из супругов на денежные средства, выделенные на основании приказа в связи с прохождением военной службы, суд должен изучить специальный целевой характер этой единовременной денежной суммы<sup>29</sup>, а доказательства целевого выделения средств на приобретение жилого помещения с использованием средств НИС должен предоставлять сам военнослужащий.

Так, Ю. обратилась с иском к П. о разделе совместно нажитого имущества в виде квартиры, о признании за ней права собственности на 1/2 доли в праве на квартиру. Ответчик иск не признал, поскольку приобрел квартиру частично за счет личных средств (компенсации, полученной за прохождение военной службы на территории Чеченской Республики, и пр.). Поскольку ответчик не подтвердил указанные обстоятельства документально, суд удовлетворил требования истицы<sup>30</sup>.

В случае выделения денежных средств на всех членов семьи (при нуждаемости и состоянии на учете нуждающихся членов семьи) доли в приобретенном жилье являются равными<sup>31</sup>. В противном случае – это личная собственность супруга, получившего целевые выплаты.

Следует отметить, что данная норма нарушает имущественные права супруга-невоеннослужащего, который не учитывается при приобретении жилого помещения с использованием НИС и не становится ни титульным, ни фактическим (в силу брака и правил об общности имущества супругов) совладельцем данного вида недвижимости. Споры о праве собственности супруги(а)

<sup>28</sup> Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

<sup>29</sup> См., напр.: О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих; постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 // Рос. газ. 2014. 4 июня.

<sup>30</sup> Заочное решение Ленинского районного суда г. Красноярска от 11 июня 2009 г. // Судебная практика по гражданским делам. Брачно-семейные споры: прак. пособие / С.В. Асташов [и др.]. М., 2011.

<sup>31</sup> Беспалов Ю.Ф., Городежук Д.В. Комментарий к судебной практике по семейным делам. М., 2005. С. 33.

военнослужащего на жилые помещения, приобретенные с использованием средств НИС, неоднократно становились предметом рассмотрения в российских судах при разрешении споров между супругами по поводу отнесения жилого помещения, приобретенного с помощью средств НИС.

Так, согласно позиции одного из судов законодательство, регулирующее механизм предоставления целевого жилищного займа по указанной системе, предусматривает участие в этом только военнослужащих и никак не связывает возможность включения военнослужащего в реестр участников накопительно-ипотечной программы с наличием или отсутствием у него семьи. Необходимость согласия супруги на сделку по приобретению недвижимого имущества является обязательным условием для регистрации сделки – договора купли-продажи, но наличие или отсутствие такого согласия не влияет на выдачу или невыдачу лицу, состоящему в браке, целевого жилищного займа в рамках программы по ипотечному кредитованию военнослужащих. Размер накопительного взноса на одного участника НИС, включенного в реестр, устанавливается ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на год внесения накопительного взноса (ч. 2 ст. 5 Федерального закона о накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих). Размер накопительного взноса на одного участника определяется Правительством Российской Федерации. Характер военной службы, предусматривающей выполнение специфических задач, которые сопряжены с опасностью для жизни и здоровья, а также с иными специфическими условиями прохождения службы, обуславливает правовой статус военнослужащих, что выражается, в частности, в порядке обеспечения их жильем на основе специального законодательства и по специальным

правилам. Государством предоставлена военнослужащим возможность решения жилищной проблемы посредством участия в рассматриваемой системе обеспечения жильем, которая, а также денежная сумма, выделяемая на это, в рамках ипотечной жилищной программы, не связаны с наличием у военнослужащего семьи, детей. Иное необоснованно ставило бы под сомнение жилищные права военнослужащих, не имеющих семей. Таким образом, если спорная квартира приобретена в браке, но на средства, предоставленные государством ответчику как военнослужащему, что не связано с количеством членов семьи и с тем, состоит ли он в браке или нет, то квартира является собственностью только ответчика и не может быть включена в состав совместно нажитого в браке имущества, в связи с чем не подлежит разделу, а требование супруга (супруги) военнослужащего о разделе такой квартиры не подлежит удовлетворению<sup>32</sup>.

Следует отметить, что такое разрешение споров противоречит не только общим принципам семейного законодательства о равенстве супругов и косвенно закрепленной презумпции добросовестности участников семейных отношений (п. 2 ст. 39, п. 5 ст. 87, ст. 92 и другие статьи СК РФ), но и конституционному принципу защиты семьи, детства, материнства и отцовства, поскольку изначально отдает предпочтение одному из супругов в регулировании имущественных отношений<sup>33</sup>. При таком подходе к определению юридической судьбы жилого помещения, приобретенного с помощью средств НИС, правоприменитель исходит, как представляется, из целевого характера предназначения предоставления этих средств: они предоставляются специальному субъекту – военнослужащему для удовлетворения специфических потребностей – потребностей в жилище.

<sup>32</sup> Бакович М.Я., Свиридов Д.Э. Военная ипотека: вопросы раздела имущества (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 1. С. 50 – 54.

<sup>33</sup> О проблемах гендерного равенства супругов см.: Слепко Г.Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике // Семейное и жилищное право. 2014. № 6. С. 29 – 33.



Однако в данном случае правоприменитель, по нашему мнению, расширительно толкует положения п. 2 ст. 34 СК РФ о том, что к «...общему имуществу супругов относятся доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, предпринимательской деятельности и результатов интеллектуальной деятельности, полученные ими пенсии, пособия, а также *иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения (суммы материальной помощи, суммы, выплаченные в возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, и другие)*» (курсив наш. – Г. С., Ю. С., А. Т.)). Как видно из текста статьи, суммы целевого назначения, перечисленные в данной норме, имеют компенсационный, вспомогательный характер, в то время как жилое помещение по накопительно-ипотечной программе выделяется в связи с исполнением получателем средств военно-служебных обязанностей, т. е. по смыслу ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и по своей фактической и юридической сущности – трудовой функции. Согласно п. 2 ст. 34 СК РФ доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, которые могут иметь не только денежную, но и натуральную форму (ст. 31 ТК РФ), относятся к общему имуществу супругов, соответственно и жилое помещение, приобретенное на средства, предоставляемые государством (работодателем) за выполнение трудовой функции (обеспечение обороны и безопасности государства), должно входить в состав общего имущества су-

пругов и подлежать разделу в соответствии с нормами СК РФ.

Таким образом, приобретаемое военнослужащим жилое помещение в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих должно являться собственностью не только военнослужащего, но и членов его семьи, в частности супруга, поскольку право на жилищное обеспечение имеют не только военнослужащих, но и члены его семьи. В этом случае будет соблюдено конституционное право на жилище как военнослужащего, так и членов его семьи.

С учетом вышесказанного считаем, что необходимо привести нормы Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» в соответствие с положениями ГК РФ и СК РФ об общей собственности и общей совместной собственности супругов, в частности, при разрешении вопроса отнесения имущества, нажитого в период брака, к общей совместной собственности на основании использования такого правового приема, как презумпция общности имущества супругов. Только при использовании правовой презумпции общности имущества супругов, под чьим покровительством находится лицо, требующее отнесения имущества, приобретенного в период брака, к категории общего, возможно восстановление социальной справедливости в отношении правового регулирования вопроса о возникновении права общей собственности на жилье, предоставляемое супругу-военнослужащему.

---

<sup>10</sup> Зиамбетов В.Ю. Указ. соч. С. 76.

<sup>11</sup> Лукьянец-Бородько Ж.В. Детский фронт в Великой Отечественной войне // Преподавание истории в школе. 2012. № 3. С. 68.

<sup>12</sup> Статья 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

<sup>13</sup> Мужество, отвага и... любовь. М., 1997. С. 3.

1. Антокольская, М.В. Семейное право [Текст] / М.В. Антокольская. – М. : Юристь, 1996.
2. Артемьева, Н.В. Совместная собственность супругов [Текст] : актуальные вопросы правового регулирования и практика применения / Н.В. Артемьева // Бюл. нотариальной практики. – 2003. – № 6.
3. Бабаев, В.К. Презумпции в советском праве [Текст] / В.К. Бабаев. – Горький, 1974.
4. Бакович, М.Я. Военная ипотека [Текст] : вопросы раздела имущества (по материалам судебной практики) / М.Я. Бакович, Д.Э. Свиридов // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2013. – № 1.
5. Беспалов, Ю.Ф. В. Комментарий к судебной практике по семейным делам [Текст] / Ю.Ф. Беспалов, Д.В. Городеюк. – М. : Ось-89, 2005.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ценные бумаги. Защита чести, достоинства и деловой репутации. Охрана частной жизни. Постатейный комментарий к главам 6 – 8 [Текст] / В.В. Андропов [и др.] ; под ред. П.В. Крашенинникова. – М. : Статут, 2014.
7. Евсеев, Е.Ф. Правовой режим делимых и неделимых вещей [Текст] / Е.Ф. Евсеев // Адвокат. – 2010. – № 3.
8. Каминская, В.И. Учение о правовых презумпциях в уголовном процессе [Текст] / В.И. Каминская. – М. ; Л., 1948.
9. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) [Текст] / под ред. О.Н. Садикова. – М., 2005.
10. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая [Текст] : учеб.-практ. коммен. (постатейный) / под ред. А.П. Сергеева. – М. : Проспект, 2010.
11. Конохов, М.В. Гражданские права и обязанности военнослужащих в период Великой Отечественной войны [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук (ДСП) / М.В. Конохов. – М., 2012.
12. Коржаков, И. Доказывание по делам о расторжении брака [Текст] / И. Коржаков / Рос. юстиция. – 1997. – № 10.
13. Мосин, С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации [Текст] / С.А. Мосин. – М. : Юстицинформ, 2009.
14. Панько, К.К. Презумпции в уголовном праве как прием законотворчества [Текст] / К.К. Панько // Журн. рос. права. – 2005. – № 3.
15. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой [Текст] / под ред. П.В. Крашенинникова. – М. : Статут, 2011.
16. Право собственности [Текст] : актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров ; Ин-т законодат. и сравнит. правоведения. – М. : Статут, 2008.
17. Пухан, И. Римское право [Текст] : учеб. / И. Пухан, М. Поленак-Акимовская ; пер. с макед. В.А. Томсинова, Ю.В. Филиппова ; под ред. В.А. Томсинова. – М. : Зерцало, 1999.
18. Скловский, К.И. Применение гражданского законодательства о собственности и владении [Текст] : практ. вопросы / К.И. Скловский. – М., 2004.
19. Слепко, Г.Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике [Текст] / Г.Е. Слепко // Семейное и жилищное право. – 2014. – № 6.

20. Словарь русского языка [Текст] : в 4 т. / РАН, Ин-т лингвист. исслед. ; под ред. А.П. Евгеньевой. – М. : Рус. яз. ; Полиграфресурсы, 1999.
21. *Соловьев, В.В.* Правовое положение семьи военнослужащего в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Соловьев. – М., 2007.
22. *Стражевич, Ю.Н.* Понятие и значение презумпции действительности брака [Текст] / Ю.Н. Стражевич // Северный регион : наука, образование, культура : науч. и культ.-просветит. журн. – 2009. – № 2 (20).
23. *Стражевич, Ю.Н.* Наследственное преемство и авторские права [Текст] : соотношение и особенности правового регулирования / Ю.Н. Стражевич, Г.Е. Слепко // Судья. – 2014. – № 3.
24. Судебная практика по гражданским делам. Брачно-семейные споры [Текст] : практ. пособие / Н.В. Бугаенко [и др.] – М. : Проспект, 2011.
25. *Тарусина, Н.Н.* Семейное право [Текст] / Н.Н. Тарусина. – М. : Проспект, 2001.
26. *Туринцева, Е.А.* Особенности становления и развития семьи военнослужащего в условиях закрытой социальной системы [Текст] : автореф. дис. ... канд. соц. наук / Е.А. Туринцева. – М., 2011.
27. *Чефранова, Е.А.* Имущественные отношения супругов [Текст] : науч.-практ. пособие / Е.А. Чефранова. – М. : Эксмо, 2008.

Чернецов А.С., старший преподаватель кафедры  
№ 21 2-го факультета Московского пограничного  
института ФСБ России, подполковник

## Особенности формирования правовой модели деятельности аппарата пограничного представителя<sup>1</sup>

*Ключевые слова:* правовая модель деятельности аппаратов пограничного представителя, правовое регулирование деятельности аппарата пограничного представителя, сотрудничество по пограничным вопросам, пограничное сотрудничество, пограничный представитель, аппарат пограничных представителей, пограничный инцидент.

В настоящее время термины «правовая модель», «модель правового регулирования» и другие термины прочно вошли в терминологический оборот правоведения. Однако понимание предназначения правовой модели разными исследователями весьма неоднозначно, а место данной категории в логических рядах общей теории права не определено.

В своем исследовании автор придерживается научных взглядов тех научных деятелей, которые считают, что правовая модель – это созданная в результате абстракции, идеализации форма отражения правовой действительности<sup>2</sup>. Таким образом, очевидно, что представляемая в сознании конструкция правовой модели позволит исследователю представить целостную картину требуемого механизма правового регулирования развивающихся общественных отношений на современном этапе развития государства.

Использование способа правового моделирования автор считает обоснованным и целесообразным при изучении особенностей формирования правового регулирования современных общественных отношений и прогнозирования их развития в будущем в той или иной сфере. Так, в настоящей статье автор считает возможным использовать данный метод для описания

конструкции правовой модели деятельности аппаратов пограничного представителя. Как представляется, прибегнув к способу правового моделирования, появляется возможность не только устранения существующих неточностей и погрешностей, но и прогнозирования развивающихся общественных отношений в рамках сотрудничества между странами.

Таким образом, дальнейшее исследование в своей статье автор считает возможным направить на определение специфических особенностей и характеристик, которыми должна отличаться правовая модель деятельности аппарата пограничного представителя. В этом случае имеется возможность определения целей, задач, направленности и формы правовой модели, в рамках которой можно последовательно определить механизм правового регулирования.

По мнению автора, наиболее плодотворным подходом к раскрытию сущности правовой модели предмета исследования является метод опоры на современные практические результаты деятельности аппарата пограничного представителя и преломление их через призму теоритических знаний.

Практическая деятельность аппаратов пограничного представителя на государственной границе характеризуется активным развитием отношений стран в сфере сотруд-

<sup>1</sup> Рецензент – доктор юридических наук, профессор В.П. Кувалдин.

<sup>2</sup> Эбзеев Б.С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Государство и право. 2008. № 7. С. 6.; Ведерникова О.Н. Теория и практика борьбы с преступностью: скандинавская уголовно-правовая и криминологическая модель // Государство и право. 2008. № 7. С. 53 и след.; Кискин Е.В. Место юридических принципов в правотворческой стратегии // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества: сб. науч. тр. / отв. ред. В.Н. Карташов; Яросл. гос. ун-т. Ярославль, 2008. Вып. 8, ч. 1. С. 57.

ничества по пограничным вопросам. В рамках совместных мероприятий аппаратов пограничного представителя решаются вопросы, связанные с проблемами культурного обмена, совместного хозяйственного использования природных ресурсов приграничья, борьбы с наркотрафиком и незаконным оборотом оружия и взрывчатых веществ и т. д. Вместе с тем, в нормативных правовых актах международного уровня и законодательстве Российской Федерации указано основное предназначение института пограничного представителя: урегулирование пограничных инцидентов и контроль за содержанием режима государственной границы. Активное использование аппаратов пограничного представителя для решения других задач, отнесенных к пограничным вопросам, является свидетельством укрепления добрососедских отношений между странами, что, в свою очередь, благоприятно влияет на развитие экономического, культурного, научно-технического уровня российского приграничья. Очевидно, сдерживать активно развивающиеся, благоприятные для нашего государства связи нецелесообразно. Прогнозируя дальнейшее укрепление и развитие отношений государств, можно сделать вывод, что правовая модель деятельности пограничного представителя должна содержать соответствующий нормативный правовой акт, регламентирующий имеющиеся и прогнозируемые общественные отношения. По мнению автора, направленность формируемой правовой модели деятельности аппаратов пограничного представителя на познание собственно правовых явлений позволит в будущем избежать появления правовых пробелов в данной сфере.

В настоящее время в теории права существует классификация<sup>3</sup> правовых моделей, позволяющая определить специфические особенности и охарактеризовать ее внешние и внутренние элементы. Так, например, в соответствии с критерием «по состоянию

оригинала» исследуемая правовая модель на современном этапе является моделью должного (предусмотренного законами, правовыми нормами) состояния оригинала. Вместе с тем, направленность правовой модели на познание и регулирование прогнозируемых общественных отношений, развивающихся в данной сфере, не позволяет сделать однозначный вывод. Очевидно, правовая модель деятельности пограничного представителя должна быть оптимального состояния на данном уровне знаний, поскольку она отвечает на вопрос: как должно быть.

По критерию «движения процессов в системе-оригинале» правовая модель деятельности пограничного представителя является моделью функционирования. Однако наличие разночтений и погрешностей в ряде международных соглашений и правовых нормах федерального законодательства Российской Федерации свидетельствует о существовании определенных правовых пробелов в силу отставания от быстроразвивающихся общественных отношений в рамках сотрудничества по пограничным вопросам и требует создания модели прогнозирования законодательства.

По критерию «предмет моделирования» исследуемая правовая модель должна регулировать одновременно социально-правовые процессы, юридические механизмы и общественные отношения, существующие в пограничной сфере. Так, в ходе работы аппарата пограничного представителя на сопредельной территории в силу вступают те нормы правовых актов, которые обеспечивают и защищают права и свободы российских офицеров. В ходе исполнения достигнутых договоренностей на канале погранично-представительской деятельности действуют нормы правовых актов, регламентирующих общественные отношения в сфере защиты и охраны государственной границы, в сфере совместного природопользования пограничных рек, озер и иных водоемов и т.д. В

<sup>3</sup> Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : дис. ... канд. юрид. Наук. Владимир, 2008. 151 с.

рамках служебного общения сотрудников аппарата пограничного представителя двух стран действуют нормы правовых актов, регулирующих социально-правовые отношения.

По критерию «форма отображения» правовая модель деятельности пограничного представителя на современном этапе является теоретической. Между тем, отталкиваясь от представления модели как результата идеализированного образа, абстракции, можно предположить, что она также является моделью идеальной (метатеоретической).

Анализ представленной классификации правовых моделей позволяет автору предположить, что исследуемая правовая модель не является статичной и может дополняться вследствие выделения новых классифицируемых объектов.

Некоторыми учеными-правоведами проводится анализ правовых моделей посредством отношения их к закрепившемуся в теории права понятию уровней напряженности, интенсивности правового регулирования<sup>4</sup>. В соответствии с таким признаком в общественных отношениях могут быть выделены зоны интенсивного и неинтенсивного правового регулирования.

По мнению автора, общественные отношения в погранпредставительской деятельности, как один из элементов национальной безопасности Российского государства должны относиться к зоне интенсивного правового регулирования. Данное обстоятельство видится логичным и обоснованным по следующим основаниям:

– достаточная законодательная деятельность компетентных органов, направленная на обеспечение национальных интересов России;

– количество действующих и разрабатываемых нормативных правовых актов, в той или иной мере регулирующих общественные отношения в пограничной сфере, в сфере международного сотрудничества и т. д.;

– повышение качественного уровня негативных внешних и внутренних факторов, влияющих на жизненно важные сферы деятельности государства;

– специфичность пограничной сферы, где ярко видна вся совокупность политических, экономических, военных, идеологических, религиозных и иных проблем, являющихся составной частью межгосударственных отношений, и т. д.

В связи с изложенным логично утверждение об отношении исследуемой модели к зоне интенсивного правового регулирования.

Анализ практической деятельности аппарата пограничного представителя позволяет сделать вывод, что в основе структуры правовой модели должна лежать правовая обязанность должностного лица в совокупности с юридической ответственностью. В свою очередь, содержанием правовой обязанности является необходимость соотносить свое поведение с предъявляемыми требованиями к должностному лицу аппарата пограничного представителя, выполняющему нормативно установленные цели, задачи, функции, в рамках оговоренных форм и методов деятельности в ходе проведения погранпредставительских мероприятий. Юридическая ответственность строится при этом из цепочки разнообразных средств регулирования, складывающихся из прав, обязанностей, гарантий, правовых актов, действий и др. Вместе с тем, изучение современного состояния нормативной правовой базы, регулирующей деятельность пограничного представителя, позволяет сделать утверждение об акцентировании внимания законодателя только в рамках дозволения. Такой способ правового регулирования предоставляет сотруднику аппарата погранпредставителя возможности совершать определенные действия в рамках погранпредставительских мероприятий, но при этом он по своему усмотрению может уклониться от их совершения.

---

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 190.

Использование, напротив, способа обзывания (негативного и позитивного) правового регулирования деятельности аппарата пограничного представителя обосновывает выбор императивного метода формирования правовой модели. При таком методе оказывается воздействие на общественные отношения, развивающиеся в рамках сотрудничества, путем указания должностным лицам аппарата пограничного представителя на строго заданный вариант поведения.

Определение императивного метода формирования правовой модели автор подкрепляет также логически обоснованным выводом о том, что изучаемая модель должна учитывать и учитывает происходящие процессы, но она не совпадает и не может совпадать с этими процессами, поскольку должна их регулировать, иметь для них ориентирующее значение (в том числе и психологически ориентирующее).

Кроме того, автор считает, что только императивная модель правового регулирования позволит достичь выполнения задач, поставленных перед аппаратом российского пограничного представителя, поскольку содержит две главные стороны: внешнюю (формальную) и внутреннюю (содержательную).

Первая – это иерархическая совокупность различных правовых актов и содержащихся в них норм, относящихся к вопросам погранпредставительской деятельности. Так, в современных условиях важно органично включить в такое регулирование правовые акты не только федерального значения, но и субъектов Российской Федерации (большинство вопросов касается российского приграничья), а также муниципальные акты (они участвуют в решении вопросов по обеспечению защиты и охраны интересов населения российского приграничья). Таким образом, необходимо построение системы разного рода правовых актов, имеющих единое целевое назначение. В рамках повышения эффективности правопримени-

тельной практики следует предусмотреть направления повышения уровня квалификации и культуры всех сотрудников погранпредставительского аппарата. По их действиям складывается первоначальный образ страны.

Вторая, содержательная, сторона представляет концепцию правового регулирования погранпредставительской деятельности. Она раскрывает содержание тех норм и правовых институтов, которые используются в этих целях, их ориентирующее значение. Эта сторона, в свою очередь, имеет нормативную, правоприменительную и правопсихологическую составляющие. Правоприменительная практика имеет огромное значение для создания образа страны и психологического настроения офицера – сотрудника аппарата пограничного представителя. Он, прежде всего, сталкивается с представителями сопредельного государства, и от его действий и поведения зависят складывающиеся у иностранцев первые реальные впечатления, а в дальнейшем результативность работы в ходе совместных мероприятий по урегулированию возникающих пограничных инцидентов и других спорных вопросов.

Таким образом, все вышесказанное определяет преимущественно внешнюю структуру правовой модели деятельности пограничного представителя. Определить ее внутреннюю структуру еще сложнее, поскольку многие институты права, относящиеся к данной сфере, являются неотъемлемой частью нескольких отраслей права. Необходима кропотливая работа специалистов разного профиля, чтобы определить ее содержание. Поэтому автор считает целесообразным наметить только отдельные характеристики внутреннего содержания модели, называя основные черты ее структурных элементов в первом приближении.

Во-первых, содержание модели должно включать общую используемую терминологию сотрудничества по пограничным вопросам, в частности, в деятельности по-

границных представителей. Разночтение основных понятий в совместных договорах, дополняясь особенностями перевода на титульный язык сопредельного государства, приводит к ситуации ошибочности восприятия одной стороной и влечет нарушение прав или свобод другой. Это особенно заметно на примере активности проводимых совместных мероприятий погранпредставительской деятельности с сопредельными государствами в пределах Дальневосточного федерального округа.

Во-вторых, содержательная часть модели должна включать нормы, указывающие на формы и применительно к ним методы работы аппаратов пограничных представителей на территории российского приграничья и за рубежом.

В-третьих, необходимо законодательное расширение функций аппарата пограничного представителя в рамках сотрудничества по пограничным вопросам.

Сотрудничество по пограничным вопросам организовано и поддерживается с пограничными ведомствами 40 государств. Правовой основой его организации и осуществления служат 229 международных договоров, в том числе 28 межгосударственного и 52 межправительственного уровня. Кроме того, договоры о режиме границы с абсолютным большинством сопредельных с Россией государств предусматривают функционирование аппаратов пограничных представителей, которые решают практические вопросы взаимодействия с зарубежными партнерами. Анализ практической деятельности аппаратов пограничных представителей позволяет сделать вывод об их непосредственном участии в решении пограничных вопросов, не ограниченном выполнением задач по разрешению вопросов, связанных с соблюдением режима Государственной границы Российской Федерации, и урегулированию пограничных инцидентов. Такое тесное взаимодействие обусловлено объективными причинами. Заявленное направление сотрудничества по

пограничным вопросам – последовательное углубление координации и взаимодействия по мирному разрешению пограничных проблем, которое является реальным инструментом повышения эффективности и результативности действий пограничных органов федеральной службы безопасности по охране границы, что, безусловно, отвечает интересам Российской Федерации. Для Пограничной службы ФСБ России всестороннее взаимовыгодное сотрудничество с пограничными ведомствами сопредельных государств стало одним из основополагающих принципов поддержания добрососедских отношений на Государственной границе Российской Федерации в конкретных регионах и является неотъемлемой составляющей пограничной политики. Такая ситуация существует *de facto* и ее следует закрепить *de jure* посредством соответствующего нормативного предписания в законодательстве.

В-четвертых, в содержание модели необходимо включить нормы, регламентирующие взаимодействие правоохранительных органов и содействие органов местного самоуправления. Современный период интеграции России в международном сообществе по-прежнему характеризуется наличием угрозообразующих факторов, возникающих в пограничной сфере. Вместе с тем, многочисленные международные соглашения Российской Федерации с сопредельными странами обуславливают необходимость решения дополнительных вопросов в рамках экономического, культурного, научно-технического, экологического и других видов сотрудничества. «Отгородить» от решения этих вопросов аппарат пограничного представителя, видимо, невозможно, поскольку большинство сопредельных государств практически переложили функции по решению задач, возникающих в рамках сотрудничества по пограничным вопросам, на аппарат пограничного представителя. В связи с этим целесообразно полномочия пограничного представителя Российской Федерации дополнить функциями контроля меро-



приятий в рамках приграничного сотрудничества, проводимых в приграничных районах, приграничных населенных пунктах. Разработанный порядок привлечения специалистов МВД, ФМС, таможенных, налоговых и ряда других правоохранительных органов позволит следить за соблюдением законных прав граждан приграничных населенных пунктов и защитой государственных интересов в пограничной сфере. Привлечение представителей органов местного самоуправления позволит активно использовать каналы сотрудничества по приграничным вопросам для развития промышленности, культурного обмена и т. д. Процедурное регулирование в данном вопросе имеет большое значение.

В-пятых, к содержательной части правовой модели необходимо также отнести нормы, регулирующие финансовые вопросы погранпредставительских мероприятий, которые проводятся по приглашению сопредельной стороны. Особое место в данных нормах должно быть отведено регулированию вопросов получения российскими офицерами подарков от представителей иностранного государства: порядок оценки их стоимости, проверки соответствующими органами на предмет наличия средств технической разведки и т. п.

Отношение к модели как к конструкции позволяет автору выработать примерный алгоритм действий. Так, выполнение данной задачи автор считает возможным по следующим этапам:

- 1) определение приоритетов развития сотрудничества по пограничным вопросам;
- 2) определение целей и задач правового регулирования погранпредставительской деятельности;
- 3) оценка эффективности государственного регулирования погранпредставительской деятельности на современном этапе;
- 4) определение возможностей погранпредставительской деятельности в рамках сотрудничества по пограничным вопросам;

5) определение «особых» спорных вопросов, проработка которых требует принципиально новых подходов;

6) разработка системы правового регулирования погранпредставительской деятельности.

Выполнение каждого элемента требует последовательного проведения анализа и оценки существующего положения, прогнозирования дальнейшего развития и определения необходимых мер регулирования.

Таким образом, создание современной правовой модели, отражающей и отечественный, и зарубежный опыт эффективного правового регулирования как реальных, так и ожидаемых процессов в рамках сотрудничества по пограничным вопросам, является одной из приоритетных задач законодателя, которая не может быть решена без выработанных юридической наукой научно обоснованных параметров этой модели.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, правовая модель деятельности пограничного представителя – это представляемая в результате идеализации конструкция интенсивного правового регулирования общественных отношений в сфере деятельности пограничного представителя, отвечающая требованиям на данном уровне знаний, характеризующаяся наличием внешней (формальной) и внутренней (содержательной) составляющих императивного построения правового материала, имеющая своей целью достижение социальной полезности и социальной эффективности.

Во-вторых, предварительная разработка правовой модели с учетом ее характерных особенностей представляется автору перспективным направлением работы по дальнейшему совершенствованию правового регулирования деятельности аппарата пограничного представителя на современном этапе.

*Верховодов В.А., юрист, соискатель ученой степени кандидата юридических наук, vavilas@yandex.ru*

*Verhovodov V.A., lawyer, applicant the degree of candidate of legal Sciences, vavilas@yandex.ru*

## **Организационно-правовые проблемы сохранения права на отселение граждан из военных городков<sup>1</sup>**

*Аннотация: в статье излагаются организационно-правовые вопросы сохранения приобретенного права на отселение граждан, оставшихся проживать в «открытых» военных городках, через призму изменения правового режима специализированного жилищного фонда при «открытии» военного городка. Предложены пути решения имеющихся правовых проблем.*

*Ключевые слова: закрытые военные городки; правовой режим, сохранение права на отселение, служебное жилое помещение.*

## **Organizational and legal problems of retaining the right to resettlement of military camps**

*The article outlines the organizational and legal issues of preserving the rights acquired for resettlement of citizens left to live in the “open” military camps, in the light of changes in the legal regime of official housing in the “open” military camp. The author proposed solutions of these legal problems.*

*Closed military camps, legal regime, retaining the right to resettlement, official housing.*

Как правило, граждане, признанные в установленном порядке нуждающимися в получении жилых помещений, состоят в очереди до получения соответствующих жилых помещений.

Однако встречаются ситуации (в последнее время все чаще), когда граждан «снимают с очереди» на получение жилья (или другой формы жилищного обеспечения, например получение государственного жилищного сертификата) в связи с утратой ими оснований, дающих право на получение жилого помещения по договору социального найма (п. 2 ст. 56 ЖК РФ). К данным случаям относится, в частности, изменение правового режима жилых помещений, занимаемых гражданами, проживающими в «открытых» военных городках, т.

е. в тех, с которых снят режим закрытого военного городка.

Даже граждане, подлежащие отселению из закрытых военных городков, признанные участниками подпрограммы ГЖС, не сохраняли право на получение государственного жилищного сертификата при «открытии» военного городка<sup>2</sup>.

Однако отметим, что решение вопроса о снятии режима «закрытого» с военного городка не зависит от воли проживающих в нем граждан. Не было еще ни одного положительного для граждан из более 30 решений Верховного Суда Российской Федерации об оспаривании действий Правительства Российской Федерации, связанных с исключением военных городков из Перечня закрытых. Также такие граждане года-

---

<sup>1</sup> Рецензент – В.М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

<sup>2</sup> См., например, определение Пермского краевого суда от 21 февраля 2011 г. № 33-1607.

ми лишены возможности изменить правовой режим занимаемых помещений до составления акта передачи жилищного фонда военного городка из федеральной собственности в иную государственную или муниципальную собственность или до обращения в суд с соответствующим иском о признании права (приватизации).

В случае «открытия» военного городка изменяется правовой режим почти всех жилых помещений, т. е. служебные жилые помещения в случае передачи жилого фонда городков в собственность субъекта Российской Федерации или в муниципальную собственность утрачивают этот статус, переходя в режим жилья по договору социального найма.

Об этом на страницах журналов «Право в Вооруженных Силах» и «Военное право» писали юристы А.И. Шелепугин<sup>3</sup>, С.В. Шанхаев, который ссылаясь на решение Верховного Суда Российской Федерации<sup>4</sup>, Е.Г. Воробьев<sup>5</sup> и др.

Таким образом, само по себе «открытие» закрытых военных городков с передачей жилищного фонда новому собственнику в лице органов государственной или муниципальной власти «закрепляет» за гражданами такие помещения по договорам социального найма с последующим правом приватизации этих помещений, что подтверждается имеющейся судебной практикой<sup>6</sup>.

По мнению автора указанная позиция является не бесспорной.

Частью 1 ст. 92 ЖК РФ предусмотрено, что служебные жилые помещения относятся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда. В соответствии с ч. 2 ст. 92 ЖК РФ использование жилого помещения

в качестве специализированного жилого помещения допускается только после отнесения такого помещения к специализированному жилищному фонду с соблюдением требований и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда производятся на основании решений органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом. Согласно п. 2 Положения о государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 1997 г. № 1301, государственному учету подлежат независимо от формы собственности жилые дома, специализированные дома, квартиры, служебные жилые помещения, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания. Включение жилых строений и жилых помещений в жилищный фонд и исключение из жилищного фонда производятся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, после принятия решения о включении жилого помещения в число служебных данное жилое помещение должно быть зарегистрировано в качестве такового в установленном законом порядке (например, при отнесении военного городка к закрытым).

---

<sup>3</sup> Шелепугин А.И. О некоторых правовых вопросах, возникающих у военных организаций при реализации ими права военнослужащих на получение жилых помещений // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 10.

<sup>4</sup> Шанхаев С.В. О некоторых полномочиях по управлению жилищным фондом (комментарий к Постановлению Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 179) // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8.

<sup>5</sup> Воробьев Е.Г. Современная государственная политика в отношении военных городков (о жилищных правах военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и не только...) // Электронное научное издание «Военное право». 2010. Вып. 3.

<sup>6</sup> Факт принятия решения о передаче служебных жилых помещений, которые находились в государственной собственности и были закреплены за государственными предприятиями или учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в муниципальную собственность предполагает изменение статуса жилого помещения. При передаче в муниципальную собственность указанные жилые помещения утрачивают статус служебных и к ним применяется правовой режим, установленный для жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма (см. постановление президиума Московского областного суда от 24 февраля 2010 г. № 46).

И наоборот, в случае «открытия» закрытого военного городка должны одновременно решаться вопросы об исключении жилых помещений из списка служебных. В противном случае суды будут отказывать в праве на приватизацию жилья, так как в соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» служебные жилые помещения не подлежат приватизации<sup>7</sup>.

Таким образом, исключение военного городка из перечня закрытых военных городков не влечет автоматического изменения статуса жилого помещения, так как «спорное жилое помещение в реестре муниципальной собственности не числится, права на нее муниципальное образование не имеет. Решений об исключении спорного жилого помещения из специализированного жилищного фонда не принималось. Изложенное подтверждает статус спорного жилого помещения как служебного»<sup>8</sup>.

Не вполне четкий правовой режим закрытых военных городков вызывает много коллизий в связи с тем, что начиная с 1996 г. в соответствии с подп. «д» п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 25 ноября 1996 г. № 1592 «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации» государство поставило перед собой цель формирования служебного жилья для постоянного личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации. Последующее закрепление этого правила (предоставление только служебных жилых помещений на территории закрытого военного городка) в п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» также внесло немало проблем в правоприменительную практику в данной сфере. Дело в том, что «закрепление» было де-юре, де-факто же никто не

спешил и не спешит тотально оформлять все жилые помещения, находящиеся на территории закрытых военных городков, в качестве служебных. Да и сделать это сейчас проблематично в силу закона, так как ранее (до 1998 г.) жилые помещения предоставлялись военнослужащим на общих основаниях – по договорам социального найма, что справедливо отмечает Р.А. Трошенко<sup>9</sup>, а в настоящее время п. 3 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, определено, что отнесение жилых помещений к специализированному жилищному фонду не допускается, если жилые помещения заняты по договору социального найма жилого помещения. И использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения допускается *только* после отнесения жилого помещения к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда в соответствии с пп. 14, 15 указанных Правил.

Сказанное отчасти подтверждается политикой государства в отношении служебных жилых помещений, находящихся в закрытых административных территориальных образованиях, правовой режим которых отличается от правового режима военных городков.

Пунктом 2-1 ст. 4 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» предусмотрено, что в случае передачи в установленном порядке в муниципальную собственность жилых помещений государственного жилищного фонда, в том числе построенных или капитально отремонтированных за счет средств федерального бюджета, органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования *после*

<sup>7</sup> См., например: определение Московского областного суда от 1 декабря 2011 г. № 33-26961/2011; определение Самарского областного суда от 1 августа 2012 г. по делу № 33-7080/2012.

<sup>8</sup> Определение Московского областного суда от 27 декабря 2011 г. по делу № 33-29376.

<sup>9</sup> Трошенко Р.А. Предоставление жилых помещений на общих основаниях – что это такое? // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5.

отнесения таких помещений к специализированному жилищному фонду в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, имеют право предоставлять такие помещения гражданам, проходящим службу или состоящим в трудовых отношениях с организациями и (или) объектами.

При приватизации жилого помещения статус самого жилого помещения имеет основополагающее значение<sup>10</sup>.

В частности, Верховный Суд Российской Федерации подчеркнул, что установленный законодательством запрет на приватизацию служебных жилых помещений является действительным только в том случае, если жилое помещение зарегистрировано в органах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как служебное жилое помещение. В противном случае граждане имеют право реализовать свое право на приватизацию данного жилого помещения независимо от того обстоятельства, что оно предоставлялось им в связи с трудовой деятельностью (военной службой) в государственном учреждении (войсковой части).

Вновь обратимся к проблеме, указанной в начале настоящей статьи.

В данном случае возникает резонный вопрос: что делать гражданам, которые встали в очередь на отселение, много лет ожидали, но не получили жилья (в отличие от своих коллег, получивших ГЖС или жилье в избранном месте жительства до выхода соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации)?

Получается правовая коллизия: с одной стороны, в соответствии с п. 2 ст. 56 ЖК РФ граждане снимаются с учета в качестве

нуждающихся в жилых помещениях<sup>11</sup> в случае утраты ими оснований, дающих им право на получение жилого помещения по договору социального найма (вариант с утратой военным городком правового режима «закрытый»); с другой стороны, согласно Конституции Российской Федерации в нашей стране не допускается принятие нормативных актов, ухудшающих положение граждан, которые на момент выпуска правового акта (в данном случае – распоряжений об исключении военных городков из Перечня закрытых) приобрели законное право на отселение.

В постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал, а впоследствии и неоднократно подтвердил правовую позицию, согласно которой изменение законодателем ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере. Как отмечает В.М. Корякин, «...есть все основания считать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации вполне самостоятельным источником современного военного права, поскольку им присущи все основополагающие признаки, которыми согласно современной теории права должны обладать источники права: обязательность, формальная определенность, общеизвестность»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2006 г. № 35-В06-12; определение Московского областного суда от 16 мая 2007 г. по делу № 33-7358.

<sup>11</sup> Распространено мнение, что проживание в закрытых военных городках является самостоятельным основанием для участия граждан в программе ГЖС (см., напр.: Трофимов Е.Н. К вопросу о предоставлении гражданам жилых помещений в порядке отселения из закрытых военных городков // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 8).

Кроме того, согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации проживание определенных категорий граждан в закрытых военных городках является самостоятельным основанием к выдаче им государственных жилищных сертификатов, которая производится независимо от основания увольнения со службы и времени выслуги военной службы, связана со спецификой данных населенных пунктов и необходимостью отселения из них лиц, утративших связь с военным ведомством (определение от 22 июля 2008 г. № 51-В08-2).

<sup>12</sup> Корякин В.М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права. М., 2006. С. 29.

Поэтому исходя из приведенной выше правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации федеральный законодатель был вправе изменить правовой режим военного городка, только предусмотрев надлежащий компенсаторный механизм для граждан, которые уже приобрели право на отселение и состоят в соответствующей очереди.

В настоящее время сложилась противоречивая практика «очереди на отселение». В разных регионах почему-то по-разному трактуют сложившуюся правовую базу, а точнее, ее декларативные «остатки», т. е. в одних регионах гражданам, оставшимся проживать в открытых военных городках и вставшим в очередь на отселение, продолжают предоставлять жилье (ГЖС и т. д.), в других – снимают с очереди как не утративших на это право.

Как следует из сказанного выше, сложилась и противоречивая судебная практика, которую можно «поправить» лишь четким и недвусмысленным механизмом сохранения приобретенного права.

Здесь, по нашему мнению, уместна аналогия. В соответствии со ст. 7 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 454-ФЗ, вступившего в силу с 1 января 2015 г.) проживание и (или) работа граждан в условиях особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании обеспечиваются мерами государственной поддержки.

К таким мерам, в частности относятся: предоставление лицам, желающим выехать на новое место жительства из закрытого административно-территориального образования, социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами закрытого административно-территори-

ального образования за счет средств федерального бюджета; оплата стоимости проезда (с учетом переселяющихся членов семьи) железнодорожным транспортом (в местах, не имеющих этого вида сообщения, стоимости проезда другими видами транспорта) от прежнего места жительства до нового места жительства и провоза багажа весом до 5 тонн на семью; сохранение права на получение социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами указанных территорий для граждан, проживающих на территориях, ранее входивших в границы закрытых административно-территориальных образований, в отношении которых Президентом Российской Федерации принято решение о преобразовании или об упразднении, и поставленных на учет до дня вступления в силу соответствующего решения Президента Российской Федерации в целях переселения из закрытого административно-территориального образования; сохранение на период трудоустройства (но не более чем на шесть месяцев) средней заработной платы с учетом месячного выходного пособия и непрерывного трудового стажа за работниками организаций и (или) объектов, юридических лиц, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования, высвобождаемыми в связи с реорганизацией или ликвидацией указанных организаций, а также при сокращении численности или штата указанных работников и другие льготы и компенсации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Хотя автор настоящей статьи и стоял вместе с другими юристами у «истоков разведения» таких разных категорий, как «закрытый военный городок» и «закрытое административно-территориальное образование»<sup>13</sup>, однако это не должно запрещать законодателю сближать правовые режимы одинаковых по сути закрытых территорий.

---

<sup>13</sup> Фатеев К.В. Нет на карте такого места (к вопросу о закрытых военных городках) // Право в Вооруженных Силах. 1998. № 1; Егоров В. О статусе закрытых военных городков // Военно-правовое обозрение. 2001. № 2; Верховодов В.А. Новый статус закрытых военных городков // Право в Вооруженных Силах. 2001. № 7.

Само сближение правовых режимов указанных территорий позволит снять многие проблемы закрытых военных городков, а также защитить права граждан, проживающих в них. Ведь в конечном счете рано или поздно законодатель к этому придет, так как преобразование закрытых военных городков в закрытые административно-территориальные образования – это тот спасательный круг, который не позволит развалиться военному городку, а, напротив, вдохнет в него новую жизнь.

Однако мы понимаем, что денег на преобразование всех закрытых военных городков в государстве не найти. Поэтому процесс сближения правовых режимов может быть постепенным.

Исходя из данного вывода, а также учитывая, что отдельного федерального закона, регулирующего соответствующие правоотношения, не существует, представляется разумным внести в Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» изменения, касающиеся введения института правового режима закрытых военных городков.

Первоочередной задачей может стать постепенная (в течение переходного периода) организация на территории закрытого военного городка (исключая, разумеется, его режимные объекты) деятельности органов местного самоуправления. Ведь в настоящее время органы военного управления решают не свойственные им задачи, а попытка введения аутсорсинга оказалась, по мнению автора, не совсем удачной.

Передача определенного рода полномочий органов военного управления по хозяйственному обслуживанию закрытого военного городка – жилой зоны (коммунальное хозяйство, развитие предпринимательства, совместное решение проблем с органами местного самоуправления и т. д.) будет способствовать четкому разделению функций, а значит и лучшему решению задач.

Автор провел дистанционный опрос жителей 39 закрытых военных городков. Систематизируя данные, изложенные в анкетных листах, автор выявил следующие проблемы военных городков:

а) в коммунальном хозяйстве – отсутствие газовых служб, тепла и ремонта жилых и административных зданий, грязь и мусор;

б) заброшенная инфраструктура (стадионы и детские площадки разрушены, медицинские учреждения вот-вот развалятся, нет транспорта, аптек, клубов, спортивных залов, торговых центров, кафе, пунктов проката, парикмахерских, прачечных, пунктов быта, практически везде отсутствует дорожное полотно и уличное освещение, не проводится уборка снега зимой, электросети не выдерживают нагрузки, инженерные сети вышли за пределы своего максимального срока эксплуатации);

в) проблемы со школами, отсутствие кружков для детей и молодежи;

г) присутствие бродячих собак, нападающих на людей;

д) катастрофическая нехватка парковочных мест, вследствие чего автотранспорт паркуется у въезда в военный городок, а также на газонах;

е) закрытие структурных подразделений ГИБДД, полиции, ФМС России и других органов власти, почтовых отделений, отделений Сбербанка России и т. д.

Таким образом, мы видим, что подавляющая часть проблем связана именно с вопросами местного значения, решаемыми на муниципальном уровне. Поэтому и возникает необходимость и целесообразность организации органов местного самоуправления на территории закрытого военного городка с учетом некоторых особенностей<sup>14</sup>.

Однако участие органов местного самоуправления и органов государственной власти не должно начинаться только на этапе функционирования закрытого военного городка, оно также должно начаться на этапах его создания и изменения его правового режима.

---

<sup>14</sup> Согласно данным анкетирования 100 % опрошенных посчитали возможным введение на территории закрытых военных городков органов местного самоуправления.

Библиографический список

1. *Верховодов, В.А.* Новый статус закрытых военных городков [Текст] / В.А. Верховодов // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2001. – № 7.
2. *Воробьев, Е.Г.* Современная государственная политика в отношении военных городков (о жилищных правах военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и не только...) [Электронный ресурс] / Е.Г. Воробьев // Электронное научное издание «Военное право». – 2010. – Вып. 3. – Режим доступа: <http://www.voennoepраво.ru>.
3. *Корякин, В.М.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права [Текст] / В.М. Корякин. – М. : За права военнослужащих, 2006. – 208 с.
4. *Трофимов, Е.Н.* К вопросу о предоставлении гражданам жилых помещений в порядке отселения из закрытых военных городков [Текст] / Е.Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2011. – № 8.
5. *Трощенко, Р.А.* Предоставление жилых помещений на общих основаниях – что это такое? [Текст] / Р.А. Трощенко // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2008. – № 5.
6. *Фатеев, К.В.* Нет на карте такого места (к вопросу о закрытых военных городках) [Текст] / К.В. Фатеев // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 1998. – № 1.
7. *Фатеев, К.В.* О статусе закрытых военных городков [Текст] / К.В. Фатеев // Военно-правовое обозрение. – 2001. – № 2.
8. *Шанхаев, С.В.* О некоторых полномочиях по управлению жилищным фондом (комментарий к Постановлению Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 179) [Текст] / С.В. Шанхаев // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2010. – № 8.
9. *Шелепугин, А.И.* О некоторых правовых вопросах, возникающих у военных организаций при реализации ими права военнослужащих на получение жилых помещений [Текст] / А.И. Шелепугин // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2006. – № 10.



Заневская Н.А., преподаватель кафедры  
гражданского права Военного университета  
Министерства обороны Российской Федерации,  
zan\_natalia@mail.ru  
Zanevskaya N.A., teacher of civil law Department of  
the Military University of the Ministry of defense of  
the Russian Federation, zan\_natalia@mail.ru

## Государственно-частное партнерство в сфере увековечения памяти погибших военнослужащих<sup>1</sup>

*Аннотация:* в статье рассматриваются основные направления поисковой работы как формы увековечения памяти погибших при защите Отечества, раскрываются основные проблемы ее финансирования. Автор обосновывает необходимость государственного регулирования в области проведения поисковой работы и образования государственно-частного партнерства.

*Ключевые слова:* увековечение памяти защитников Отечества, поисковая работа, воинские захоронения, государственно-частное партнерство.

### Public-private partnership to memorialize the fallen soldiers.

*Abstract:* This article deals with the main areas of the search operations as a form to memorialize those killed while defending the Fatherland and reveals the financing problems regarding this work. The author proves a need for state regulation in the field of search operations and build-up of public-private partnership.

*Keywords:* memorializing defenders of the Fatherland, search operations, war graves, public-private partnership.

Война не закончена, пока  
не похоронен последний солдат.

Суворов

Военнослужащие являются носителями специального (особого) правового статуса в силу характера их деятельности в сфере обороны и безопасности государства. При этом исполнение военнослужащими обязанностей, возложенных на них государством, осуществляется вне зависимости от наличия риска для их жизни и здоровья, более того, оно осуществляется вопреки ему. В такой ситуации правомерно говорить о наличии дополнительных обязательных гарантий со стороны государства в отношении лиц, осуществляющих свою дея-

тельность в крайне сложных условиях. Такие гарантии находят свое место в различных сферах как во время прохождения гражданами военной службы, так и в случае их смерти (гибели).

Разумеется, в данном случае нельзя говорить о поощрении государством поведения военнослужащих, основной целью которых выступает наступление их смерти. Речь идет об ином: в случаях, когда выполнение служебного долга военнослужащими повлекло их гибель или стало причиной их смерти вне зависимости от срока ее наступления, государство продолжит заботиться как о семье погибшего (умершего), так и о самом погибшем, возлагая на себя часть расходов на его погребение и увековечение

---

<sup>1</sup> Рецензент – В.Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

памяти о нем, его мужестве, отваге, доблести, героизме. Для своих солдат Россия была не только государством, она была Отечеством и «всегда заботилась о своих защитниках как мать, от рождения до самой смерти»<sup>2</sup>.

В процессе подготовки к погребению погибших (умерших) военнослужащих необходимо решать различные вопросы организационного, материального, юридического характера. Работа по организации погребения ведется в нескольких направлениях. С одной стороны, это определение мест возможных захоронений. В мирное время такие полномочия возлагаются на органы местного самоуправления<sup>3</sup>, в военное время мероприятия, связанные со срочным захоронением трупов, относятся к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>.

С другой стороны, необходимо обеспечить поиск и сбор умерших (погибших) военнослужащих, а также иных лиц. Такой поиск преследует сразу несколько целей. Во-первых, это предупреждение возникновения и распространения очагов эпидемий заболеваний (инфекций). Во-вторых, он направлен на недопущение случаев ограбления тел погибших и умерших. В-третьих, поиск и сбор направлен на установление личности погибших (умерших) и их погребение. В-четвертых, поиск погибших может рассматриваться как отдельная форма увековечения памяти лиц, их мужества и героизма, а также событий, участниками которых являлись военнослужащие.

Принимая во внимание масштабность современных войн и вооруженных конфликтов, значительный размер территорий, на которой они ведутся, а также труднодоступность некоторых из них, предпринимаемые меры по сбору и погребению погиб-

ших не всегда могут быть осуществлены в полном объеме. В таких ситуациях судьба военнослужащих остается неизвестной, а семьи защитников Отечества – безутешны.

Безусловно, родственники военнослужащего, находящиеся в подобной ситуации, вправе воспользоваться специально разработанной процедурой объявления гражданина умершим, что решит имущественные вопросы: определение дальнейшей судьбы имущества гражданина, назначение пособий и иных выплат и др. Но вопрос использования основной формы увековечения – погребения решен не будет. Ведь сама возможность проведения похорон имеется исключительно при наличии тела человека, что хоть прямо не установлено законодательством, но становится очевидным путем анализа положений Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Именно в подобных случаях общественными и общественно-государственными объединениями организуется и проводится поисковая работа, основная цель которой сводится к выявлению непогребенных останков и неизвестных воинских захоронений, установлению личности военнослужащих и увековечению памяти о них. Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие по поводу организации такой работы и порядка ее проведения, является Федеральный закон «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества».

Существующие две статьи названного Закона, посвященные правовому регулированию поисковой работы, не могут обеспечить его должным образом. Неоднократно на рассмотрение Государственной Думы направлялись проекты законов, специально регулирующие отношения в данной сфе-

<sup>2</sup> Старцун В.Н. О некоторых вопросах реализации гарантий погребения погибших (умерших) военнослужащих (в части возмещения расходов на изготовление и установку надгробных памятников) // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 2. С. 9.

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»; приказ МЧС России от 14.11.2008 года № 687 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях» (зарегистрирован в Минюсте России 26 ноября 2008 г. № 12740).

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации».

ре. Но если правовые вопросы возможно разрешить, то вопросы финансирования проведения поисковой работы являются камнем преткновения.

Поисковая работа включает в себя широкий перечень мероприятий, начинающийся изучением документации о местах боевых действий и произведенных захоронениях и оканчивающийся внесением сведений об идентифицированном лице в книги Памяти и специальные информационные системы и розыском родственников погибших (умерших).

Финансовое обеспечение проводимых мероприятий необходимо осуществлять в следующих направлениях:

1) возмещение затрат, произведенных членами поисковых отрядов при осуществлении работ в библиотеках, архивах (копирование, сканирование, печать);

2) приобретение материалов для проведения полевых работ (инвентарь, горюче-смазочные материалы и др.);

3) обеспечение питания, размещения лиц, осуществляющих поисковую деятельность, и/или оплаты их работы;

4) обучение привлекаемых для проведения поисковой работы лиц.

Обучение должно, по крайней мере, затрагивать такие области знаний и умений, как навыки самовыживания и действий в неординарных условиях, применения специальных средств, используемых в работе поисковых отрядов, проведения специальных процедур (например, правила фиксации и документирования найденных предметов; правила их хранения и транспортировки и др.) Некоторые региональные и муниципальные нормативные правовые акты устанавливают в качестве обязательных требований, предъявляемых к участникам поисковых экспедиций, требования обладать знаниями в различных областях. Так, часто в качестве таковых упоминаются зна-

ния техники безопасности при проживании в полевых условиях и при обращении с взрывоопасными предметами, навыки оказания первой медицинской помощи, ориентирования на местности, работы с компасом и картой, знание анатомии человека, строения его скелета, методики проведения эксгумации останков, правил обращения с археологическими находками, документирования и учета проделанной работы<sup>5</sup>. Считаем, что участникам поисковых экспедиций необходимо обладать знанием законодательства в сфере погребения и похоронного дела, увековечения памяти, археологии, в области охраны объектов культурного наследия и др.;

5) создание и ведение электронных баз данных;

б) осуществление поиска родственников погибших военнослужащих.

А с учетом специфики производимых работ необходимо осуществлять контроль деятельности поисковых организаций, что, в свою очередь, также требует финансовых затрат.

Финансирование всех затрат исключительно общественными организациями – добровольными, некоммерческими формированиями граждан малоэффективно вследствие отсутствия у них необходимого объема денежных средств.

Возложение на органы власти таких полномочий неизбежно повлечет увеличение числа работников этих органов и, как следствие, повысит расходы бюджета соответствующего уровня на их содержание.

Однако отказ государства от регулирования отношений в области проведения поисковой работы не просто нежелателен, он разрушителен. Дистанцированность государства от решения назревших вопросов, в том числе с финансовой точки зрения, не прекратит существование таких отношений, но их развитие без такой поддержки

<sup>5</sup> Постановление Главы Волоколамского муниципального района Московской области от 29 августа 2006 г. № 2154 «Об организации поисковой работы по увековечиванию памяти погибших при защите Отечества на территории Волоколамского муниципального района» (вместе с Положением о порядке проведения поисковой работы по увековечиванию памяти погибших при защите Отечества на территории Волоколамского района). Документ опубликован не был.

негативно отразится на культурном, моральном, правовом развитии общества в целом. И это перестает быть удивительным, если рассмотреть возможные последствия подобного поведения со стороны государства. Поиск тел погибших (умерших) военнослужащих будет в таких условиях осуществляться, по крайней мере, по двум причинам.

Первая – установить судьбу родственников, знакомых, товарищей и других защитников Родины, павших, защищая права и свободы граждан и интересы государства. Несмотря на то что данная цель является одобряемой обществом, социально значимой и способствующей достижению социальной справедливости, тем не менее, неправильные действия могут нанести непоправимый вред. Так, выбор неадекватных методик извлечения останков при эксгумации может затруднить процесс идентификации, в том числе определения момента смерти человека, а несоблюдение техники безопасности при проведении раскопок в отношении взрывоопасных предметов привести к гибели лиц, проводящих поиск, и уничтожению объектов культурного наследия.

Вторая причина проведения поисковой работы будет преследовать цель поиска различных предметов, имеющих культурную, историческую, археологическую ценность для их последующей незаконной продажи.

В такой ситуации необходимо искать иные способы и источники финансирования проведения всего комплекса поисковых работ.

В попытке найти решение данного вопроса был даже направлен в Государственную Думу законопроект «О мемориальном сборе с физических лиц», который предусматривал введение сбора, уплачиваемого физическими лицами при их перемещении за пределы Российской Федерации, целью которого служит обеспечение «деятельности государства по сохранению, уходу и сооружению мемориальных знаков в честь пав-

ших воинов Отечества»<sup>6</sup>. Понимая термин «мемориальный» как служащий для увековечения памяти какого-либо лица или события<sup>7</sup>, документ предусматривал использование полученных денежных средств в нескольких направлениях. В частности, на финансирование таких форм увековечения памяти, как уход за мемориальными памятниками, строительство и проектирование новых памятников, а также ремонт, реставрация и реконструкция уже имеющихся отводилось 34,5 %, 8 % и 20 % средств, полученных за счет введения мемориального сбора соответственно. На перезахоронение останков погибших и поисковую работу в законопроекте отводилось 15 % фонда денежных средств. Оставшиеся средства предусматривались на покрытие расходов самого фонда, поддержку туризма по местам боевой славы для ветеранов и школьников, а также на научную работу.

Однако законопроект предусматривал сложную процедуру взимания сбора, противоречащую основным началам законодательства о налогах и сборах. В частности, нарушалось право физических лиц на свободный выезд за пределы страны и распоряжение своим имуществом, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

Видится, что одним из возможных вариантов решения проблемы финансирования поисковой работы является привлечение юридических лиц, основная задача деятельности которых с конкуренции на рынках продукции все больше смещается в сторону обеспечения их устойчивого развития, достигнуть чего может только социально ответственный бизнес. Несмотря на снижение текущей прибыли компании вследствие реализации социальных программ, в «долгосрочной перспективе она формирует благоприятную социальную среду для своих работников и территории своей деятельности, добиваясь в итоге стабильности своей прибыли»<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Проект федерального закона № 90047285-3 «О мемориальном сборе с физических лиц».

<sup>7</sup> Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. Т. 2: М–П. М., 2006. 1168 с.

<sup>8</sup> Косенко О.И. Роль социально ответственного бизнеса в развитых странах и в современной России // Труд и социальные отношения. 2008. № 7. С. 64.

**Библиографический список**

1. *Ефремова, Т.Ф.* Современный толковый словарь русского языка [Текст] : в 3 т. – Т. 2 : М – П / Т.Ф. Ефремова. – М. : АСТ, 2006. – 1168 с.
2. *Косенко, О.И.* Роль социально ответственного бизнеса в развитых странах и в современной России [Текст] / О.И. Косенко // Труд и социальные отношения. – 2008. – № 7. – С. 62 – 68.
3. *Старцун, В.Н.* О некоторых вопросах реализации гарантий погребения погибших (умерших) военнослужащих (в части возмещения расходов на изготовление и установку надгробных памятников) [Текст] / В.Н. Старцун // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2006. – № 2. – С. 9 – 13.

Соколов М.С., сотрудник Центра исследований проблем российского права «Эквигас», кандидат юридических наук, [vpavo@mail.ru](mailto:vpavo@mail.ru)  
Sokolov M.S., candidate of law sciences, employee of the Center of Study the Problems of the Russian Law «Aequitas»

## Правовая основа обеспечения информационной безопасности в сфере обороны: проблемы и перспективы<sup>1</sup>

*Аннотация: статья посвящена вопросам обеспечения информационной безопасности в сфере обороны. Рассматриваются недостатки правовой основы обеспечения информационной безопасности информационной инфраструктуры оборонного назначения. Описываются пути ее возможного совершенствования.*

*Ключевые слова: информационная безопасность, критическая информационная инфраструктура.*

### The legal basis of information security in military sphere: problems and prospects

*The summary: The article deals with questions of information security in military sphere. Described the problems of national law deals with protect critical IT-infrastructure. Indicated the need to reform the relevant legal framework.*

*Key words: information security, critical IT-infrastructure.*

С 1 декабря 2014 г. введен в строй Национальный центр управления обороной Российской Федерации. Создание этой структуры фактически ознаменовало переход военного управления на качественно новый уровень.

Вместе с тем, технологической основой такого важного объекта являются современная информационная инфраструктура и информационные ресурсы, созданные специально для обеспечения оперативности и непрерывности военного управления.

Очевидно, что Национальный центр управления обороной – это, прежде всего, критически важный объект, имеющий стратегическое значение для Российской Федерации. Соответственно для иностранных спецслужб и военных ведомств он представляет повышенный интерес и велика вероятность реализации в отношении его вредоносных действий даже в мирное время.

Такие действия могут преследовать самые разные цели: от получения доступа к секретной информации до нарушения военного управления. При этом военные телекоммуникационные сети и информационные системы традиционно привлекают к себе внимание не только спецслужб, но и отдельных лиц, в частности хакеров. Кроме того, нельзя исключать возможность устремления к таким объектам со стороны преступных, в том числе и террористических, групп.

В связи с изложенным вопросы обеспечения информационной безопасности критически важных объектов, прежде всего оборонного назначения, приобретают особую актуальность в современных условиях. В свою очередь, в рамках данной деятельности приоритетное внимание традиционно уделяется их технической и физической защите. Информационную инфраструктуру

---

<sup>1</sup> Рецензент – Ю.Н. Туганов, доктор юридических наук, доцент.

ру военного назначения и ее элементы, безусловно, можно считать объектами, находящимися под государственной защитой, по аналогии со сведениями, составляющими военную тайну.

Однако при более тщательном рассмотрении оказывается, что сведения, составляющие военную тайну, защищены гораздо лучше, чем информационная инфраструктура, предназначенная для их обработки. Все дело в том, что такие сведения защищены не только в техническом и физическом, но и в правовом отношении, чего нельзя сказать об информационной инфраструктуре органов военного управления.

Так, правовую основу защиты сведений, составляющих государственную тайну, образует большое число нормативных актов, в том числе и отдельный закон. Сложилась единая система взаимосогласованных источников различного уровня, определяющая состав, содержание, правовой режим, порядок обработки и защиты таких сведений. Фактически формулировка «государственная тайна» обозначает именно правовой режим, а не сами сведения как таковые, т. е. информация получает соответствующий статус исходя из своего содержания и значения для государства. Отнесение сведений к государственной тайне является отправной точкой реализации в отношении их государственной защиты. В свою очередь, когда определенные сведения теряют свое первоначальное значение и актуальность, например, по истечении продолжительного времени, они могут быть рассекречены, что означает прекращение действия в отношении их данного правового режима. При этом содержание сведений не меняется, изменяется именно правовой режим, определяющий порядок их обработки и защиты.

В то же время Закон Российской Федерации «О государственной тайне» можно считать фундаментом, на котором построена вся правовая основа защиты сведений, составляющих государственную тайну. Таким образом, сложилась гармоничная сис-

тема, когда основные положения, заложенные на законодательном уровне, в дальнейшем конкретизируются в различных по содержанию и юридической силе источниках, посвященных частным вопросам защиты сведений, составляющих государственную тайну.

Было бы целесообразно использовать аналогичный подход и применительно к информационной инфраструктуре. Однако если попытаться определить сущность военной информационной инфраструктуры, ее состав, правовой режим использования и защиты, окажется, что на уровне федерального законодательства эти вопросы практически не затронуты.

Представляется, что именно федеральное законодательство должно являться фундаментом, раскрывающим данные позиции, так же, как это сделано в отношении сведений, составляющих государственную тайну, тем более если принять во внимание особое значение источников права в области обеспечения информационной безопасности.

Дело в том, что правовая основа обеспечения информационной безопасности имеет двойное назначение. С одной стороны, она, как и правовая основа любой другой деятельности, играет традиционную роль, нормативно закрепляя порядок ее осуществления, цели, задачи, методы, средства, субъектный и объектный состав.

С другой стороны, определенная совокупность источников в данной области сама по себе выступает полноценным функциональным компонентом системы обеспечения информационной безопасности.

Нормативные правовые акты, посвященные вопросам защиты различных объектов информационной сферы, являются не только источниками права, но также и конкретными средствами правовой защиты.

К такому выводу позволяет прийти анализ определения понятия «правовая защита информации». Правовая защита информации – защита информации правовыми

методами, включающая в себя разработку законодательных и нормативных правовых документов (актов), регулирующих отношения субъектов по защите информации, применение этих документов (актов), а также надзор и контроль за их исполнением<sup>2</sup>.

Исходя из изложенного, получается, что правовая защита информации включает:

- разработку нормативных правовых актов в области защиты информации;
- применение таких нормативных правовых актов;
- надзор за их исполнением;
- контроль за их исполнением;

Таким образом, правовая защита информации реализуется в рамках нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также надзора и контроля в этой области. В свою очередь, нормативные правовые акты, регулирующие защиту информации, можно считать средствами ее правовой защиты. Так, например, Закон Российской Федерации «О государственной тайне» является средством правовой защиты сведений, составляющих государственную тайну.

К сожалению, на данный момент термин «правовая защита информации» широкого распространения не имеет. Кроме того, остается открытым вопрос о существовании правовой защиты в отношении иных элементов информационной сферы, в частности информационной инфраструктуры. Несмотря на наличие соответствующих правовых норм, термин «правовая защита информационной инфраструктуры» в законодательстве Российской Федерации пока не применяется.

Вместе с тем, представляется, что обоснование и дальнейшее развитие в рамках обеспечения информационной безопаснос-

ти таких направлений, как правовая защита информации и правовая защита информационной инфраструктуры, могли бы повысить защищенность информационной сферы Российской Федерации. Пока же получается, что защита информационной инфраструктуры находится «в тени» защиты информации. В связи с этим потенциал правовой защиты информационной инфраструктуры продолжает оставаться не освоенным.

В настоящее время основное внимание в отечественном законодательстве уделяется информации и вопросам ее защиты, а информационная инфраструктура рассматривается лишь как второстепенный объект, статус которого напрямую зависит от вида обрабатываемой информации.

В нормативных правовых актах, устанавливающих юридическую ответственность, не учитываются ни значение, ни виды информационной инфраструктуры, что не позволяет установить реальную степень общественной опасности при посягательствах на нее и определить соразмерные санкции.

Несмотря на определенные шаги в данном направлении, информационная инфраструктура пока продолжает оставаться наименее защищенным в правовом отношении объектом информационной безопасности. Для сравнения, относительно информации нормативно закреплено несколько десятков ее различных видов, по некоторым из них приняты отдельные федеральные законы<sup>3</sup>, определяющие порядок ее обработки и защиты. В нормативно-технических документах предусмотрено четыре способа и семь видов защиты информации<sup>4</sup>. В отношении информационной инфраструктуры пока нет ничего подобного. Только применительно к критической информационной инфраструктуре появились некото-

---

<sup>2</sup> Защита информации. Основные термины и определения : национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 50922-2006. Утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 декабря 2006 г. № 373-ст (п. 2.2.1).

<sup>3</sup> См., например: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»; Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»; Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

<sup>4</sup> Защита информации... (пп. 2.2 – 2.3).



рые сдвиги, направленные на устранение существующих недостатков<sup>5</sup>.

Тем не менее, определенные попытки представить информационную инфраструктуру в качестве самостоятельного объекта информационной безопасности были предприняты еще в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации. Кроме того, именно там были заложены предпосылки для классификации ее различных видов и разработки в отношении их соответствующих правовых режимов.

Так, в контексте рассматриваемого вопроса определено, что в сфере обороны к числу объектов обеспечения информационной безопасности Российской Федерации относятся:

- информационная инфраструктура центральных органов военного управления и органов военного управления видов Вооруженных Сил Российской Федерации и родов войск, объединений, соединений, воинских частей и организаций, входящих в Вооруженные Силы Российской Федерации, научно-исследовательских учреждений Министерства обороны Российской Федерации;

- информационные ресурсы предприятий оборонного комплекса и научно-исследовательских учреждений, выполняющих государственные оборонные заказы либо занимающихся оборонной проблематикой;

- программно-технические средства автоматизированных и автоматических систем управления войсками и оружием, вооружения и военной техники, оснащенных средствами информатизации;

- информационные ресурсы, системы связи и информационная инфраструктура других войск, воинских формирований и органов.

Внешними угрозами, представляющими наибольшую опасность для объектов обеспечения информационной безопасности

Российской Федерации в сфере обороны, являются:

- все виды разведывательной деятельности зарубежных государств;

- информационно-технические воздействия (в том числе радиоэлектронная борьба, проникновение в компьютерные сети) со стороны вероятных противников;

- диверсионно-подрывная деятельность специальных служб иностранных государств, осуществляемая методами информационно-психологического воздействия;

- деятельность иностранных политических, экономических и военных структур, направленная против интересов Российской Федерации в сфере обороны.

Внутренними угрозами, представляющими наибольшую опасность для указанных объектов, являются:

- нарушение установленного регламента сбора, обработки, хранения и передачи информации, находящейся в штабах и учреждениях Министерства обороны Российской Федерации, на предприятиях оборонного комплекса;

- преднамеренные действия, а также ошибки персонала информационных и телекоммуникационных систем специального назначения;

- ненадежное функционирование информационных и телекоммуникационных систем специального назначения;

- возможная информационно-пропагандистская деятельность, подрывающая престиж Вооруженных Сил Российской Федерации и их боеготовность;

- нерешенность вопросов защиты интеллектуальной собственности предприятий оборонного комплекса, приводящая к утечке за рубеж ценнейших государственных информационных ресурсов;

- нерешенность вопросов социальной защиты военнослужащих и членов их семей.

<sup>5</sup> См., напр.: Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Президентом Российской Федерации 3 февр. 2012 г. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/113.html> (дата обращения: 25.05.2014); Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности до 2020 г. [Электронный ресурс]: утв. Президентом Рос. Федерации 24 июля 2013 г. № пр-1753. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/114.html> (дата обращения: 02.03.2014).

Главными специфическими направлениями совершенствования системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в сфере обороны являются:

– систематическое выявление угроз и их источников, структуризация целей обеспечения информационной безопасности в сфере обороны и определение соответствующих практических задач;

– проведение сертификации общего и специального программного обеспечения, пакетов прикладных программ и средств защиты информации в существующих и создаваемых автоматизированных системах управления военного назначения и системах связи, имеющих в своем составе элементы вычислительной техники;

– постоянное совершенствование средств защиты информации от несанкционированного доступа, развитие защищенных систем связи и управления войсками и оружием, повышение надежности специального программного обеспечения;

– совершенствование структуры функциональных органов системы обеспечения информационной безопасности в сфере обороны и координация их взаимодействия;

– совершенствование приемов и способов стратегической и оперативной маскировки, разведки и радиоэлектронной борьбы, методов и средств активного противодействия информационно-пропагандистским и психологическим операциям вероятного противника;

– подготовка специалистов в области обеспечения информационной безопасности в сфере обороны<sup>6</sup>.

Как видно, в числе главных направлений совершенствования системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в сфере обороны отсутствуют направления, связанные с развитием соответствующей правовой основы, в результа-

те в настоящее время нет ни одного федерального закона, посвященного защите критической информационной инфраструктуры, в том числе и оборонного назначения.

Отсутствие должного отношения к правовым вопросам стало уже системным недостатком данной деятельности, что подтверждается и видными учеными, которые отмечают, что в стратегиях и планах их реализации правовой момент остается как бы в арьергарде, на последнем месте системного видения всех проблем информатизации, решения задач электронного правительства и т. д.<sup>7</sup>

Тем не менее, в современных условиях защищенность критической информационной инфраструктуры в правовом отношении не менее важна, чем в техническом. Наличие в национальном законодательстве серьезных санкций за посягательства на особо охраняемые объекты оказывает не меньшее превентивное воздействие на потенциальных нарушителей, чем самые современные системы и средства технической защиты. При этом правовая защита не воспринимается представителями хакерского сообщества, как вызов их способностям и таланту, соответственно ни у кого не возникнет желания попробовать ее преодолеть.

Вместе с тем, проблема обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры приобретает все большую актуальность в современных условиях. Статистические данные свидетельствуют о том, что количество и интенсивность компьютерных атак на государственные информационные системы возрастает с каждым годом. Так, в 2013 г. было обнаружено и пресечено более 9 млн «целенаправленных воздействий» на интернет-сайты и информационные системы органов государственной власти Российской Федерации<sup>8</sup>. В 2014 г.

---

<sup>6</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Президентом Рос. Федерации 9 сент. 2000 г., № Пр-1895 : п. 6 // Рос.газ. 2000. 28 сент.

<sup>7</sup> Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 35.

<sup>8</sup> Крупин А. ФСБ усилит защищенность национальных информационных систем [Электронный ресурс]. URL: <http://www.3dnews.ru/816819> (дата обращения: 10.04.2014).

было пресечено уже около 74 млн таких кибератак<sup>9</sup>.

По мнению ряда исследователей, проблема защиты критической инфраструктуры от кибернетических атак была сформулирована в США еще в начале 2000-х гг. На государственном уровне была признана полная зависимость американской инфраструктуры от информационных систем, сетей и их уязвимости. Одной из наиболее серьезных угроз была названа возрастающая сложность и взаимосвязанность критической инфраструктуры, обусловленная использованием компьютерных сетей, вследствие чего разрушение одной из информационных систем объектов жизнеобеспечения может привести к разрушению других. Учитывая это, приоритетной задачей стратегии национальной безопасности США стало обеспечение информационной безопасности, и в частности защита критической инфраструктуры от киберугроз<sup>10</sup>.

Как отмечает К.В. Фатеев, для ведения информационного противоборства создаются специальные информационно-ударные группировки сил и средств, целями применения которых, как правило, являются: нейтрализация или разрушение информационно-стратегического ресурса другого (противоборствующего) субъекта и его вооруженных сил и обеспечение защиты своего информационно-стратегического ресурса от аналогичного воздействия противника. В качестве основных объектов воздействия для данных сил и средств указываются:

- программное и информационное обеспечение;
- программно-аппаратные, телекоммуникационные и другие средства информации и управления;

– каналы связи, обеспечивающие циркуляцию информационных потоков и интеграцию системы управления;

– интеллект человека и массовое сознание;

Подчеркивая особое значение информационной сферы и связанных с ней процессов для обороны государства, указанный автор выделяет в качестве одного из видов военной безопасности военную информационную безопасность<sup>11</sup>.

За рубежом, в основном в промышленно развитых странах, происходит создание новых специализированных агентств, служб, государственных ведомственных подразделений, которые декларируют (в том числе официально) не только защиту государственных и коммерческих национальных компьютерных сетей, но и возможность проведения атак на информационные объекты недружественных государств<sup>12</sup>.

Широкую известность на мировом уровне проблема обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры получила как раз благодаря одному серьезному инциденту, связанному с обнаружением вредоносного кода «Stuxnet» на иранской атомной станции. После этого экспертным исследованиям подверглись не только сами критически важные производственные объекты, но и продукция ведущих мировых производителей автоматизированных систем управления, в которой было найдено значительное число уязвимостей<sup>13</sup>.

Специалисты уверены, что для создания таких сложных вредоносных программ, как «Stuxnet», были привлечены высококвалифицированные кадры и значительные финансовые средства и в дальнейшем следует

---

<sup>9</sup> Выступление Президента России В. Путина на заседании коллегии Федеральной службы безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://news.kremlin.ru/news/47963> (дата обращения: 30.03.2015).

<sup>10</sup> Формирование организационно-правовой основы защиты национальной инфраструктуры от киберугроз / В.В. Бик [и др.]. Киев, 2013. С. 6.

<sup>11</sup> Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). М., 2004. С. 90 – 92.

<sup>12</sup> Международная информационная безопасность: проблемы и решения / под общ. ред. С.А. Комова. М., 2011. С. 22.

<sup>13</sup> См., напр.: ИТ-эксперты призывают к безопасности SCADA-систем [Электронный ресурс]. URL: [http://www.itsec.ru/newstext.php?news\\_id=75493](http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=75493) (дата обращения: 22.03.2011); Black Hat: все промышленные системы уязвимы [Электронный ресурс]. URL: [http://www.itsec.ru/newstext.php?news\\_id=79447](http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=79447) (дата обращения: 05.08.2011); Доклад об уязвимостях SCADA отменен после разговора с DHS и Siemens [Электронный ресурс]. URL: [http://www.itsec.ru/newstext.php?news\\_id=77381](http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=77381) (дата обращения: 23.05.2011).

ожидать появления новых подобных вирусов<sup>14</sup>.

Возможности специальных подразделений по проведению операций в информационном пространстве постоянно наращиваются. По некоторым данным, в США такие структуры в общей сложности насчитывают уже несколько десятков тысяч человек. Кроме того, страны НАТО на постоянной основе проводят «киберучения», в ходе которых отрабатываются возможные сценарии по отражению компьютерных атак на критическую информационную инфраструктуру членов альянса<sup>15</sup>.

Происходящие в информационной сфере явления не могли остаться без внимания экспертного сообщества, и на данную проблематику наконец-то обратили внимание на государственном уровне и в нашей стране. В результате этого началась разработка документов, рассматривающих информационную инфраструктуру в качестве самостоятельного объекта информационной безопасности и закладывающих предпосылки становления и развития правовых режимов в отношении особо охраняемых ее видов<sup>16</sup>.

Одной из последних разработок в рассматриваемой области является проект федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» (далее – законопроект)<sup>17</sup>. Если законопроект будет принят, то он станет первым в нашей стране нормативным правовым актом такого уровня,

регулирующим вопросы обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры. По сути, ему предстоит стать связующим звеном между существующими разрозненными разработками и нормативными правовыми актами в области обеспечения безопасности информационной инфраструктуры, которые будут приняты уже в развитие его положений. Именно поэтому законопроект вобрал в себя не только некоторые современные разработки в этой области, но и ряд перспективных положений, раскрывающих сущность критической информационной инфраструктуры как особо охраняемого объекта информационной сферы, тем самым создавая предпосылки дальнейшего развития специальных правовых режимов ее использования и защиты.

В частности, в законопроекте дано определение критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, под которой понимается совокупность автоматизированных систем управления<sup>18</sup> производственными и технологическими процессами критически важных объектов и обеспечивающих их взаимодействие информационно-телекоммуникационных сетей, а также информационных систем и сетей связи, предназначенных для решения задач государственного управления, обеспечения обороноспособности, безопасности и правопорядка<sup>19</sup>.

Данное определение не только раскрывает сущность критической информационной

---

<sup>14</sup> Специалисты: в 2012 году ожидается продолжение кибершпионажа и масштабных атак // URL: [http://www.itsec.ru/newstext.php?news\\_id=82482](http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=82482) (дата обращения: 27.12.2011).

<sup>15</sup> См., напр.: Под эгидой НАТО состоялись ежегодные киберучения [Электронный ресурс]. URL: [http://www.itsec.ru/newstext.php?news\\_id=91727](http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=91727) (дата обращения: 06.05.2013).

<sup>16</sup> См., напр.: Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации. Утверждены Президентом Российской Федерации 3 фев. 2012 г.; Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения международной информационной безопасности до 2020 года. Утверждены Президентом Российской Федерации 24 июля 2013 г. № Пр-1753; Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // Международные правовые акты и документы в области международной информационной безопасности / под общ. ред. С.А. Комова. М., 2012. С. 114.

<sup>17</sup> О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации : проект федерального закона. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/27694.html> (дата обращения: 31.03.2015).

<sup>18</sup> Для целей данного законопроекта под автоматизированной системой управления понимается комплекс аппаратных и программных средств, информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей, предназначенных для решения задач оперативного управления и контроля за различными процессами и техническими объектами в рамках организации производства или технологического процесса критически важного объекта.

<sup>19</sup> Статья 2 проекта федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации».

инфраструктуры как физической основы управления, но и позволяет выделить ее отдельные виды в зависимости от области его реализации. Например, информационную инфраструктуру обеспечения обороноспособности, к которой, в свою очередь, относится совокупность автоматизированных систем управления Национального центра управления обороной Российской Федерации и обеспечивающих их взаимодействие информационно-телекоммуникационных сетей, информационных систем и сетей связи.

При этом целевое назначение информационной системы – решение задач в области государственного управления, обеспечения обороноспособности, безопасности и правопорядка – можно считать главным основанием для закрепления за ней статуса особо охраняемого объекта информационной безопасности и реализации в отношении ее государственной защиты.

В свою очередь, исходя из общего определения, информационная инфраструктура – совокупность технических средств и систем формирования, создания, преобразования, передачи, использования и хранения информации<sup>20</sup>. Получается, что «обычная» информационная инфраструктура применяется для решения общих задач в различных областях и нарушение ее работы не влечет наступления тяжких последствий для государства и общества. Эти ключевые отличия и позволяют сформировать особый правовой режим использования и обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры, в том числе и оборонного назначения. Соответственно возникает необходимость разработки и применения в отношении такого объекта усиленных мер защиты, причем не только технических и организационных, но, в пер-

вую очередь, правовых. Именно такой подход реализован в рамках законопроекта.

Обеспечение безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации включает комплекс мер правового, организационного и технического характера по созданию и эксплуатации систем безопасности объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и их взаимодействию с государственной системой обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации в целях недопущения нарушения или прекращения функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации<sup>21</sup>.

Как видно, в указанных определениях предприняты попытки исправить существующие недостатки, в том числе касающиеся мер правового характера, которые заняли свое законное первое место в системе мер обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры, и обоснования ее сущности по целевому назначению (решение задач государственного управления, обеспечения обороноспособности, безопасности и правопорядка).

Среди основных направлений обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации нормативное правовое регулирование этой деятельности также стоит на первой позиции<sup>22</sup>. Если вспомнить положения Доктрины информационной безопасности Российской Федерации в части, касающейся главных направлений совершенствования системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации в сфере обороны, то там такое направление отсутствует.

<sup>20</sup> Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности : Приложение 1 // Международные правовые акты и документы в области международной информационной безопасности. С. 114.

<sup>21</sup> Пункт 1 ст. 4 проекта федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации».

<sup>22</sup> Пункт 2 ст. 4 проекта федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации».

Потребовалось немало времени, чтобы осознать значение права в области обеспечения информационной безопасности и признать приоритет правовых мер перед всеми остальными. Налицо и первые шаги, свидетельствующие о развитии правовой защиты критической информационной инфраструктуры, ведь сам факт разработки законопроекта свидетельствует о ее реализации. В случае принятия названный выше федеральный закон будет выступать, в частности, и в качестве реального средства ее правовой защиты. Кроме того, появляются основания для дальнейшего развития института юридической ответственности в этой области, что позволяет в полной мере раскрыть потенциал правовой защиты.

Представляется, что в дальнейшем правовая основа, регулирующая обеспечение безопасности критической информационной инфраструктуры, должна пройти путь, аналогичный тому, который прошла в свое время правовая основа защиты сведений, составляющих государственную тайну.

В основе обеспечения безопасности информационной инфраструктуры оборонного назначения должен быть особый правовой режим, определяющий порядок этой деятельности с учетом специфики данного объекта (назначения, состава, свойств и характерных угроз).

Соответствующие изменения должны коснуться и юридической ответственности в рассматриваемой сфере. Необходимо отметить, что отсутствие четких представлений об информационной инфраструктуре негативным образом отразилось и на законодательстве о юридической ответственности. Установление юридической ответственности за то или иное противоправное деяние требует четкого описания его состава, в том числе раскрытия сущности объекта правонарушения, а в ряде случаев и указания на причиненный ущерб и другие общественно опасные последствия.

Проблема юридической ответственности за правонарушения в информационной сфере во многом является показательной. Отечественные специалисты неоднократно указывали на особое значение юридической ответственности для правового регулирования общественных отношений. В частности, О.Э. Лейст подчеркивает, что обеспеченность (гарантированность) государственным принуждением – необходимое качество каждой правовой нормы и права. В целом право есть ничто без аппарата, способного принуждать к соблюдению норм права<sup>23</sup>. Юридическая ответственность, по мнению Ю.Н. Туганова, – особое звено в структуре правовой системы, выступающее важным обеспечивающим фактором правомерного поведения<sup>24</sup>. Развивая эту мысль, можно сделать вывод о том, что институт юридической ответственности в той или иной сфере общественных отношений выступает в определенной степени показателем, характеризующим состояние их правового регулирования в целом.

Так как в отечественном законодательстве приоритетное внимание уделено информации, а информационная инфраструктура рассматривается как объект безопасности, в основном через призму защиты информации, то и в рамках нормативных правовых актов, устанавливающих различные виды юридической ответственности, не сформировались четкие представления о ней как об охраняемом объекте. В свою очередь, отсутствие четких оснований классификации информационной инфраструктуры не позволяет поставить вопрос об ужесточении санкций за посягательства на особо охраняемые ее виды.

Продолжая аналогию со сведениями, составляющими государственную тайну, можно наглядно продемонстрировать сложившуюся ситуацию. Так, указанные сведения фигурируют сразу в нескольких статьях Уголовного кодекса Российской Фе-

---

<sup>23</sup> Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 7.

<sup>24</sup> Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект): моногр. Чита, 2007. С. 48.

дерации (далее – УК РФ), причем они не просто упоминаются, а занимают центральное место в качестве особо охраняемого правом объекта. Нормы, устанавливающие уголовную ответственность, подчеркивают особый статус этих сведений и в то же время оказывают превентивное воздействие на потенциальных нарушителей.

Кроме того, за преступления, связанные<sup>25</sup> со сведениями, составляющими государственную тайну, предусмотрены более суровые наказания, чем за противоправные деяния в отношении иных видов охраняемой информации.

В свою очередь, понятие «критическая информационная инфраструктура» в УК РФ не встречается. Упоминание о приведении в негодность, повреждении и разрушении объектов электросвязи и средств связи можно найти всего в двух статьях УК РФ (ст.ст. 215.2, 281), при этом отсутствуют какие-либо указания на их назначение, видовую специфику и сущность. Соответственно нет оснований и для дифференциации наказаний в зависимости от этих обстоятельств.

Интересно и то, что в рамках гл. 28 УК РФ («Преступления в сфере компьютерной информации») ни в качестве отдельных составов преступлений, ни в качествеотягчающих обстоятельств не указаны посягательства на информационные системы и сети связи, предназначенные для решения задач государственного управления, обеспечения обороноспособности, безопасности и правопорядка.

Единственным примером учета специфики информационной инфраструктуры и установления в связи с этим более суровых санкций является п. 3 ст. 13.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – нарушение правил охраны линий или сооружений связи, если это нарушение вызвало повреждение линий или сооружений связи для нужд органов госу-

дарственной власти, для нужд обороны, безопасности и охраны правопорядка. Однако здесь речь идет о нарушении правил охраны, а не о самих линиях и сооружениях связи, т. е. ответственность предусмотрена за нарушение правового режима, а не за непосредственное посягательство на данный объект.

Таким образом, в настоящее время правовая основа обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры, в том числе и оборонного назначения, нуждается в серьезном совершенствовании. При этом особого внимания требуют вопросы, связанные с освоением потенциала ее правовой защиты. Приведенные примеры наглядно демонстрируют актуальность данной проблематики. Отмеченные правовые пробелы и недостатки в определенной степени являются следствием нерешенных теоретических проблем, касающихся, в частности, сущности и свойств информационной инфраструктуры как объекта информационной безопасности. Не имея объективных и полных знаний о том или ином объекте, невозможно обеспечить его безопасность.

Отечественная правовая основа характеризуется еще и тем, что наиболее точные знания об объектах информационной сферы сосредоточены в специализированных нормативно-технических документах, имеющих узкую область применения, а на уровне законодательства представления об этих объектах выработаны уже с позиции гуманитарной науки без учета их технической природы. Поэтому нередко национальные стандарты содержат более точное и правильное описание объектов, процессов и явлений информационной сферы, чем федеральные законы.

Такое положение дел порождает не только коллизии и нестыковки в понятийном аппарате, трудности в решении практических задач обеспечения информационной

<sup>25</sup> Подразумеваются преступления связанные с непосредственными посягательствами на эти сведения, а также связанные с нарушениями установленного режима их обработки и защиты.

безопасности, но и проблемы в нормотворческой деятельности, так как представители технической и юридической науки по-разному видят пути решения существующих проблем.

Не следует забывать и о реализации инициатив Российской Федерации в области международной информационной безопасности. Здесь содержание концептуальных документов проходит обсуждение и согласование с представителями других государств, которые также имеют свое мнение о сущности тех или иных явлений. Именно поэтому так важно добиться единства и согласованности различных по юридической силе и области применения отечественных источников права, регулирующих общественные отношения в информационной сфере. Ведь не имея устойчивых позиций по этим вопросам на уровне национального права, очень трудно рассчитывать на признание своих интересов в рамках международного сообщества.

Также следует отметить, что современная информационная сфера включает в себя объекты различной природы, которые взаимодействуют между собой, обеспечивая ее существование и развитие. Так, развитие информационных технологий и информацион-

ной инфраструктуры вывело обработку информации на качественно новый уровень, при этом субъекты информационных отношений все больше стали опираться на данные возможности. Это отразилось на социуме в целом и обусловило его переход к новой социально-экономической формации – информационному обществу, что, в свою очередь, обусловило необходимость обновления существующих правил поведения.

Таким образом, подчиняющиеся техническим законам объекты информационной сферы оказывают влияние на законы гуманитарные, регулирующие участие субъектов в общественных отношениях. Данная проблематика имеет уже междисциплинарный характер и требует объединения всего потенциала знаний как гуманитарных, так и технических наук.

Исходя из изложенного, полноценное правовое регулирование общественных отношений в информационной сфере, в том числе и в области обеспечения информационной безопасности, возможно лишь при наличии комплексной системы знаний и проявлении составляющими ее отраслями науки интегративных качеств, обусловленных совместным использованием их теоретического и эмпирического потенциала.

### Библиографический список

1. *Бачило, И.Л.* Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное [Текст] / И.Л. Бачило. – ЮРКОМПАНИ, 2012.
2. *Бик, В.В.* Формирование организационно-правовой основы защиты национальной инфраструктуры от киберугроз [Текст] / В.В. Бик [и др.]. – Киев : Академпресс, 2013.
3. *Лейст, О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) [Текст] / О.Э. Лейст. – М. : Изд-во МГУ, 1981.
4. Международная информационная безопасность : проблемы и решения [Текст] / под общ. ред. С.А. Комова. – М., 2011.
5. *Туганов, Ю.Н.* Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) [Текст] : моногр. / Ю.Н. Туганов; ЧитГУ – Чита, 2007.
6. *Фатеев, К.В.* Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) [Текст] / К.В. Фатеев [и др.]. – М., 2004.



Гапон Р.А., аспирант МГЮА им. О.Е. Кутафина,  
Gapon.ra@yandex.ru  
Gapon R.A., postgraduate, Gapon.ra@yandex.ru

## Система профилактики дисциплинарных проступков в органах федеральной службы безопасности<sup>1</sup>

*Аннотация:* в статье рассматривается профилактика дисциплинарных проступков военнослужащих как системное явление. Обосновывается, что система профилактики дисциплинарных проступков в органах федеральной службы безопасности выполняет регулятивную, охранительную, оценочную и воспитательную функции. Аргументируется необходимость разработки и принятия в органах федеральной службы безопасности соответствующей инструкции по организации и проведению воспитательно-профилактической работы.

*Ключевые слова:* профилактика, органы федеральной службы безопасности, военнослужащие, дисциплинарный проступок, воспитательная работа.

## The system of prevention of disciplinary offences in the bodies of the Federal security service

*The article discusses the prevention of disciplinary offences military men as a systemic phenomenon. It is proved that the system of prevention of disciplinary offences in the Federal security service performs regulatory, enforcement, evaluation, and educational functions. Sums up the need for development and adoption of the Federal security service of the corresponding instruction on the organization and conducting of educational and preventive work.*

*Key words:* prevention, bodies of the Federal security service, military men, a disciplinary offence, educational work.

Военная доктрина Российской Федерации устанавливает, что в строительстве и развитии Вооруженных Сил, других войск и органов Российская Федерация исходит из необходимости, в частности, укрепления организованности, правопорядка и воинской дисциплины, а также профилактики и пресечения коррупционных проявлений<sup>2</sup>. Исходя из этого вопросы профилактики дисциплинарных проступков военнослужащих приобретают в настоящее время большую значимость. Следует согласиться с мнением профессора А.Н. Ларькова о том, что ставшее выражением истины известное изречение: «преступление легче предотвра-

тить, чем быть вынужденным наказывать за него», приобретает особо актуальный характер в настоящее время, когда без изучения и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и иных правонарушений, нельзя добиться эффективности в противодействии этим негативным явлениям<sup>3</sup>. Данное утверждение, на наш взгляд, в полной мере можно отнести и к вопросу профилактики дисциплинарных проступков, совершаемых военнослужащими.

Полагаем, что профилактика дисциплинарных проступков включает в себя комплекс правовых, психологических, педаго-

---

<sup>1</sup> Рецензент – Ю.Н. Туганов, доктор юридических наук, доцент.

<sup>2</sup> Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

<sup>3</sup> Ларьков А.Н. Профилактическая направленность противодействия преступности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.voennoopravo.ru/node/5575>.

гических и иных средств и методов воздействия, непосредственно используемых должностными лицами в отношении своих подчиненных и направленных на поддержание и укрепление воинской дисциплины, а также выявление, нейтрализацию и устранение факторов и обстоятельств, способствующих совершению дисциплинарных проступков.

В военно-юридической литературе встречаются исследования, направленные на изучение вопросов, касающихся укрепления воинской дисциплины<sup>4</sup>. Однако, на наш взгляд, профилактика дисциплинарных проступков – понятие более широкое, включающее в себя не только «укрепление» воинской дисциплины и предупреждение совершения дисциплинарных проступков, но и процесс формирования командирами (начальниками) частей и подразделений, воинскими коллективами и должностными лицами у своих подчиненных дисциплинованности, а также, в необходимых случаях, перевода воинской дисциплины в иное, более высокое, состояние.

В последнее время учеными в различных научных областях все чаще употребляются термины «система» и «системный подход», которые имеют крайне широкую область использования. И это не случайно. Ведь важным аспектом системного подхода является выработка нового принципа его использования – создание единого и более оптимального подхода к познанию, для применения его к любому познаваемому материалу, с целью получить наиболее целостное и полное представление об этом явлении. Его сущность состоит в реализации требований общей теории систем, согласно которой каждый объект в процессе

его исследования должен рассматриваться как большая и сложная система и одновременно как элемент более общей системы<sup>5</sup>. В связи с вышесказанным полагаем, что профилактику дисциплинарных проступков военнослужащих на современном этапе необходимо рассматривать в качестве системного явления. На наш взгляд, именно такой подход к рассмотрению профилактики дисциплинарных проступков позволит выявить определенные закономерности и взаимосвязи профилактики и ее средств и методов воздействия на военнослужащих в целях их более эффективного использования.

Сам по себе термин «система» имеет греческие корни и рассматривается как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном, связном порядке»<sup>6</sup>, а также: «метод действий, устанавливающий порядок, правила чего-нибудь. Система воспитания», «совокупность мыслей и положений, подчиняющихся каким-н. принципам, идеологическое построение»<sup>7</sup>.

В системе профилактики дисциплинарных проступков военнослужащих, как и в любой другой системе, имеются подсистемы, например подсистемы субъектов и объектов профилактики. Так, к субъектам профилактики дисциплинарных проступков в органах федеральной службы безопасности можно отнести их руководителей, командиров (начальников) частей и подразделений, воинские коллективы и должностных лиц, которые своей деятельностью способны влиять на состояние дисциплинованности и профилактики дисциплинарных проступков. Перечисленные субъекты, осуществляя свои функции, воздействуют на

<sup>4</sup> Воинская дисциплина и пути ее укрепления: учеб.-метод. Пособие / под ред. В.Ф. Кулакова. М., 1996; Технология укрепления воинской дисциплины: учеб. / под ред. А.А. Чертополоха. М., 2006; *Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В.* Военно-административное право (военная администрация): учеб. М., 2008; *Туганов Ю.Н.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Силах Российской Федерации на контрактную систему комплектования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Туганов Ю.Н., Решетников В.Н.* Правовые средства укрепления воинской дисциплины: учеб. пособие. М., 2014; *Фатеев К.В., Харитонов С.С.* О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих // *Право в Вооруженных Силах.* 2012. № 1, 2 и др.

<sup>5</sup> *Чугунов А.В.* Социальная информатика: учеб. пособие. СПб., 2012. С. 36.

<sup>6</sup> *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2014. С. 6234.

<sup>7</sup> *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2014. С. 624.

объекты профилактики дисциплинарных проступков, предупреждая тем самым нарушения воинской дисциплины, а также устраняя факторы и обстоятельства, способствующие совершению дисциплинарных проступков.

Рассматривая объект профилактики дисциплинарных проступков, следует подчеркнуть его дуализм: с одной стороны – это источники, причины, условия и факторы совершаемых дисциплинарных проступков, с другой – непосредственно личность военнослужащего-правонарушителя, его действия и поведение. Говоря о действиях и поведении таких военнослужащих целесообразно классифицировать объекты профилактического воздействия на профилактику грубых дисциплинарных проступков и проступков, не являющихся грубыми.

Профилактике дисциплинарных проступков, как и любой другой системе, присущи определенные свойства:

- целостность;
- делимость;
- идентифицируемость;
- изолированность<sup>8</sup> и др.

Целостность профилактики дисциплинарных проступков как системы проявляется в том, что в ней все элементы связаны между собой (формы, средства, методы). При этом, полное представление о системе можно получить, только рассматривая ее как единое целое.

Делимость профилактики дисциплинарных проступков определяется тем, что все ее элементы, будь то формы, средства, методы профилактики, можно объединить в самостоятельные взаимосвязанные модули, выполняющие предписанные им функции в общей системе.

Идентифицируемость рассматриваемой нами системы означает наличие у нее отличительных признаков, которые позволяют выделить ее из других систем. Как пра-

вило, признак идентификации любой системы заложен в ее названии, в данном случае – «система профилактики дисциплинарных проступков военнослужащих», и специфике ее применения – военная служба.

Изолированность системы профилактики дисциплинарных проступков военнослужащих проявляется в том, что она может быть самодостаточной для существования в окружающей среде и при соблюдении определенных условий способна существовать изолированно от себе подобных систем и, напротив, являясь частью иной, более широкомасштабной системы, выполнять какую-либо ее функцию и задачу.

Описывая систему профилактики правонарушений и преступлений, Е.О. Алауханов отмечал, что «система профилактики правонарушений (преступлений) оценивается с позиций системного анализа, предполагающего, что каждый элемент указанной системы описывается с учетом его места и роли в ней, иерархичности строения, наличия подсистем (прежде всего, подсистемы субъектов и объектов). Это позволяет вести предметный разговор об организационной структуре системы профилактики»<sup>9</sup>. Полагаем, что по аналогии с описанной организационной структурой системы профилактики правонарушений (преступлений) позволительно говорить и об организационной структуре системы профилактики дисциплинарных проступков военнослужащих (определение профилактики дисциплинарных проступков военнослужащих и ее системы дает в своих работах и Ю.Н. Туганов<sup>10</sup>).

Правовой основой построения системы профилактики дисциплинарных проступков военнослужащих органов федеральной службы безопасности, прежде всего, служат такие нормативные правовые акты, как:

- Конституция Российской Федерации, закрепляющая долгом и обязанностью

<sup>8</sup> Вдовин В.М., Суркова Л.Е., Валентинов В.А. Теория систем и системный анализ: учеб. 3-е изд. М., 2014. С. 33.

<sup>9</sup> Алауханов Е.О. Криминология: учеб. Алматы, 2008. 429 с.

<sup>10</sup> См., напр.: Туганов Ю.Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации: моногр. Чита, 2010. С. 142 – 143.

гражданина Российской Федерации защиты своего Отечества, а также то, что гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом;

– Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», определяющий права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих и обязывающий военнослужащих в соответствии с воинским долгом: быть верными Военной присяге (обязательству), беззаветно служить народу Российской Федерации, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию; строго соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров; дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом; совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество; быть дисциплинированными, бдительными, хранить государственную и военную тайну; соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации;

– Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», отдельные положения которого свидетельствуют о том, что профилактика дисциплинарных проступков начинается непосредственно с момента отбора граждан, поступающих на военную службу по контракту;

– Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», закрепляющий основные требования, предъявляемые к гражданам, поступающим на военную службу по контракту в органы федеральной службы безопасности, в том числе в отношении образования, лич-

ных, профессиональных и психофизиологических качеств личности;

– общевоинские уставы Вооруженных Сил Российской Федерации, в частности Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, определяющий сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды поощрений и дисциплинарных взысканий, права командиров (начальников) по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения обращений (предложений, заявлений и жалоб)<sup>11</sup>;

– Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», консолидирующий основы поведения государственных служащих и государственных гражданских служащих Российской Федерации в целях добросовестного и эффективного исполнения должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной и государственной гражданской службе;

– Кодекс этики и служебного поведения сотрудников органов федеральной службы безопасности, определяющий необходимые нравственно-правовые нормы служебного поведения; и др.

Однако рассмотрение и анализ указанной выше многоуровневой основы построения системы профилактики дисциплинарных проступков раскрывает лишь фундаментальные положения последней и позволяет сделать вывод о недостаточном ведомственном нормативно-правовом регулировании данной сферы военно-служебных отношений в органах федеральной службы безопасности. На наш взгляд, в целях повышения эффективности средств и методов, направленных на укрепление дисциплины среди военнослужащих и поддержание здоровой морально-психологической обстановки, существует необходимость разра-

<sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации».

ботки и принятия в органах федеральной службы безопасности соответствующей инструкции по организации и проведению воспитательно-профилактической работы. В качестве примера можно отметить соответствующие нормативные правовые акты, регулирующие данный вопрос, имеющиеся в федеральных миграционной и таможенной службах<sup>12</sup>.

Профилактика дисциплинарных проступков в органах федеральной службы безопасности способна и должна оказывать корректирующее воздействие на поведение военнослужащих как во время исполнения служебных обязанностей, так и в личное время, способствовать созданию необходимых условий по соблюдению воинской дисциплины всеми военнослужащими и содействовать ее укреплению. Предназначенность системы профилактики дисциплинарных проступков и ее отдельных субъектов заключается, в частности, и в соблюдении определенных общевоинскими уставами правил взаимоотношений между военнослужащими, правил единоначалия. В Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации закреплена обязанность каждого военнослужащего содействовать командиру (начальнику) в восстановлении порядка и поддержании воинской дисциплины. За уклонение от содействия командиру (начальнику) военнослужащий несет ответственность. Однако в случаях, когда корректирующего воздействия и мер по предупреждению совершения дисциплинарных проступков было недостаточно и дисциплинарный проступок военнослужащим был совершен, основной задачей профилактики выступает нейтрализация и устранение причин его совершения, а также факторов и обстоятельств, способствующих этому.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что система профилактики

дисциплинарных проступков в органах федеральной службы безопасности выполняет регулятивную, охранительную, оценочную и воспитательную функции.

Регулятивная функция профилактики дисциплинарных проступков заключается, прежде всего, в установлении правил несения военной службы, допустимого поведения военнослужащих, в том числе в общественных местах, взаимоотношений между военнослужащими.

Охранительная функция профилактики дисциплинарных проступков направлена на охрану общественных отношений в сфере военной службы. Военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок (т. е. противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины), который в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности. При этом, воинская дисциплина строится на правовой основе, уважении чести и достоинства военнослужащих.

Оценочная функция профилактики позволяет ей выступать в качестве критерия правомерности или неправомерности поступков лиц, проходящих военную службу в органах федеральной службы безопасности.

Воспитательная функция профилактики состоит в том, что она использует методы убеждения, коррекции поведения военнослужащих, приведения их поступков в соответствие с требованиями права, а также норм этики и морали. Воспитательная функция профилактики дисциплинарных проступков осуществляется не только юридическими, но и социальными приемами и средствами, включая в себя правовое воспитание военнослужащих, правосознание, правовую культуру и т. д.

<sup>12</sup> Приказ Федеральной миграционной службы от 3 августа 2009 г. № 190 «Об утверждении Программы по организации воспитательно-профилактической работы в территориальных органах ФМС России»; распоряжение Федеральной таможенной службы от 23 января 2006 г. № 21-р «Об утверждении Методических рекомендаций начальникам таможенных органов по организации и проведению воспитательно-профилактической работы».

Таким образом, только комплексное применение средств и методов, а также рассмотрение профилактики в качестве системного явления способно привести к ожидаемым результатам и более эффективно воздействовать на предупреждение дисциплинарных проступков, выявление, нейтрализацию и устранение факторов и обстоятельств, способствующих совершению дисциплинарных

проступков, а также воспитание дисциплинированности в воинском коллективе. Для того чтобы система профилактики дисциплинарных проступков продуктивно «работала» в органах федеральной службы безопасности, необходимы разработка и принятие соответствующей инструкции по организации и проведению воспитательно-профилактической работы.

### Библиографический список

1. Алауханов, Е.О. Криминология [Текст] : учеб. / Е.О. Алауханов. – Алматы. 2008. – 429 с.
2. Вдовин, В.М. Теория систем и системный анализ [Текст] : учеб. / В.М. Вдовин, Л.Е. Суркова, В.А. Валентинов. – 3-е изд. – М. : Дашков и Ко, 2014. – 644 с.
3. Воинская дисциплина и пути ее укрепления [Текст] : учеб.-метод. пособие / под. ред В.Ф. Кулакова; ГШ ВС. – М., 1996.
4. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка [Текст] / В.И. Даль. – М. : Директ-Медиа, 2014. – 7602 с.
5. Корякин, В.М. Военно-административное право (военная администрация) [Текст] : учеб. / В.М. Корякин, А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев. – М. : За права военнослужащих, 2008. – 496 с.
6. Ларьков, А.Н. Профилактическая направленность противодействия преступности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.voennopravo.ru/node/5575>.
7. Технология укрепления воинской дисциплины [Текст] : учеб. / под. ред. А.А. Чертополоха ; Воен. ун-т. – М., 2006. – 343 с.
8. Туганов, Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Силах Российской Федерации на контрактную систему комплектования [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Н. Туганов. – М., 2003. – 255с.
9. Туганов, Ю.Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации [Текст] : моногр. / Ю.Н. Туганов. – Чита, 2010. – 373 с.
10. Туганов, Ю.Н. Правовые средства укрепления воинской дисциплины [Текст] : учеб. пособие / Ю.Н. Туганов, В.Н. Решетников. – М. : Граница, 2014. – 146 с.
11. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка [Текст] / Д.Н. Ушаков. – М. : Аделант, 2014. – 800 с.
12. Фатеев, К.В. О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих [Текст] / К.В. Фатеев, С.С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2012. – № 1, 2.
13. Чугунов, А.В. Социальная информатика [Текст] : учеб. пособие / А.В. Чугунов ; НИУ ИТМО. – СПб., 2012. – 223 с.

*Назарова И.С., Заместитель начальника кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного института ВВ МВД России, кандидат юридических наук, e-mail: [irina-nazarova@inbox.ru](mailto:irina-nazarova@inbox.ru)*  
*Шеншин В.М., Преподаватель кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного института ВВ МВД России, кандидат юридических наук, e-mail: [vitya-shen@mail.ru](mailto:vitya-shen@mail.ru)*  
*Nazarova Irina Sergeevna, deputy head of the Constitutional and Administrative Law Department of St-Petersburg Military Institute of the Internal Troops of the Interior of Russia, colonel of justice.*  
*Shenshin Viktor Mikhailovich, the instructor of the Constitutional and Administrative Law Department of St-Petersburg Military Institute of the Internal Troops of the Interior of Russia, colonel of justice.*

## Особенности привлечения военнослужащих к административной ответственности<sup>1</sup>

*Аннотация: статья посвящена анализу особенностей привлечения военнослужащих к ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 12. 9 КоАП РФ.*

*Ключевые слова: ответственность военнослужащих, административные правонарушения.*

### **Especially the involvement of military personnel to administrative responsibility**

*Abstract: the Article analyzes the features of the involvement of military personnel responsible for the administrative offence provided including 2 tbsp. 12. 9 of the administrative code.*

*Keywords: liability of military personnel, administrative offences.*

Понятие «ответственность» означает необходимость, обязанность отдавать кому-либо отчет о своих действиях, поступках, быть ответственным за них<sup>2</sup>.

Ответственность – это явление, которое объективно существует как обязательное проявление упорядоченности общественных отношений; оно отражает объективную необходимость согласования поведения субъектов социального общения<sup>3</sup>.

Юридическая ответственность является одной из многогранных и фундаментальных категорий юридической науки и практики. Юридическая ответственность – один из основных правовых институтов, опосредующих охранительную функцию права. Поэтому традиционно она рассматривалась как один из видов негативной реакции (принуждение) государства на правонарушение.

---

<sup>1</sup> Рецензент – С.Г. Лысенков, доктор юридических наук, профессор.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М. 1981. С. 218.

<sup>3</sup> Чирков А.П. Ответственность в системе права: учеб. пособие. Калининград, 1996. С. 7.

Проблема административной ответственности теснейшим образом связана с общими проблемами юридической ответственности и является особенно актуальной в современный период развития нашего общества и государства<sup>4</sup>.

Проблемы административной, да и в целом юридической ответственности привлекают внимание многих ученых-правоведов, а также правоприменителей. В научной, учебной литературе авторы формулируют определения ответственности, анализируют различные ее аспекты.

Так, И.В. Максимов справедливо отмечает, что административная ответственность в научном плане – понятие достаточно сложное, многомерное и полифункциональное<sup>5</sup>.

П.П. Серков характеризует административную ответственность как комплексную правовую реакцию государства на проявление административной противоправности, содержащую материально-правовые основания и процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения дел об административных правонарушениях, назначения и исполнения административных наказаний в целях возложения на правонарушителя обязанности претерпевать неблагоприятные последствия, установленные законодателем, или прекращения производства по делу в определенных законом случаях<sup>6</sup>.

В современном российском административном законодательстве предусматривается специальный порядок привлечения к административной ответственности военнослужащих и отдельных категорий служащих, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

Однако внесение законодателем изменений в нормы, регулирующие административную ответственность, связанное с при-

нятием КоАП РФ, поставило задачу нового осмысления и анализа методов и форм работы по обеспечению эффективной организации борьбы с правонарушениями в среде государственных служащих, и прежде всего военнослужащих.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что перечень правонарушений, за совершение которых военнослужащие несут административную ответственность на общих основаниях согласно КоАП РФ, существенно расширен по сравнению с КоАП РСФСР. Это касается не только военнослужащих, но и всех категорий населения. Приведенный факт констатирует одно из проявлений усиления административной ответственности на современном этапе развития страны. Законодатель также пошел по пути усиления административной ответственности за счет возможности применения к военнослужащим расширенного, в сравнении с КоАП РСФСР, перечня административных взысканий. Если ранее, согласно КоАП РСФСР, к военнослужащим не применялись административный арест, штраф или лишение права управления транспортными средствами, то согласно КоАП РФ к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, не могут быть применены такие виды взысканий, как административный арест, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также и административный штраф<sup>7</sup>.

Таким образом, приведенные выше определения юридической и административной ответственности заслуживают интереса, в них отражаются те или иные аспекты понятия ответственности. На практике нередко возникает много ситуаций, требующих тщательного исследования в целях предложения вариантов их разрешения. Так, в сложившейся правоприменительной практике

---

<sup>4</sup> *Хаманева Н.Ю.* Проблемы административной ответственности // *Административная ответственность.* М., 2001. С. 3.

<sup>5</sup> *Максимов И.В.* Концепции позитивной административной ответственности в теории и праве // *Государство и право.* 2006. № 8. С. 29.

<sup>6</sup> *Серков П.П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук. М., 2010. С. 13, 25.

<sup>7</sup> *Шарыкина О.В.* Юридическая ответственность военнослужащих в РФ: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 32 – 33.



нередко военнослужащие привлекаются сразу к нескольким видам ответственности. Например, в случае совершения административного правонарушения, в результате которого причинен ущерб имуществу воинской части, при признании военнослужащего виновным, кроме дисциплинарной ответственности, он привлекается еще и к материальной ответственности.

Основанием для написания настоящей статьи послужил конкретный пример привлечения к ответственности военнослужащих двух категорий. Так, несколько военнослужащих (водителей), проходящих военную службу по призыву, и военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, при управлении транспортными средствами, закрепленными за воинской частью 0000, совершили административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ (превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час, зафиксированное работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фотосъемки). Установлено, что административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, совершены военнослужащими при исполнении обязанностей военной службы. Факт управления транспортным средством в каждом случае подтверждался наличием путевого листа и нарядом на использование машин.

Каждое постановление по делу об административном правонарушении вынесено в отношении лица, на которое зарегистрировано транспортное средство (в рассматриваемых случаях постановление направлено в адрес воинской части 0000).

Командир воинской части 0000 своевременно не обжаловал поступившие в адрес воинской части постановления по делам об административных правонарушениях в от-

ношении подчиненных ему военнослужащих, а также не ходатайствовал об отсрочке или рассрочке уплаты административного штрафа<sup>8</sup>.

По фактам совершения военнослужащими административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, командованием воинской части 0000 было проведено административное расследование с составлением соответствующего заключения и протокола о грубом дисциплинарном проступке в отношении каждого из военнослужащих. По итогам административного расследования был издан приказ командира войсковой части о привлечении военнослужащих к дисциплинарной ответственности, всем военнослужащим был объявлен выговор за несоблюдение скоростного режима.

По нашему мнению, спорными являются несколько вопросов. Вправе ли был командир воинской части привлекать таких военнослужащих к дисциплинарной ответственности? Должна ли воинская часть уплатить административные штрафы за административные правонарушения, совершенные военнослужащими? К каким видам ответственности следует привлекать военнослужащих за совершенные ими проступки?

На поставленные вопросы авторы постараются ответить в настоящей статье.

1. Так, в соответствии с п. 1 ст. 28 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий в зависимости от характера и тяжести совершенного им правонарушения привлекается к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в соответствии с названным Федеральным законом и другими федеральными законами.

В ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ установлено, что за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 данной ста-

<sup>8</sup> Калашников В.В. Воинская часть как субъект оспаривания постановлений по делам об административных правонарушениях // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 11.

ть, военнослужащие несут дисциплинарную ответственность. На основании уста- новления, содержащегося в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, за совершение определенных ад- министративных правонарушений (к чис- лу которых отнесены все административ- ные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ) военнослужащие несут адми- нистративную ответственность на общих основаниях.

В том случае, когда военнослужащие не- суют административную ответственность на общих основаниях, возбуждение дела об административном правонарушении, его рассмотрение и вынесение по результатам рассмотрения соответствующего постанов- ления (либо определения) осуществляется по правилам, закрепленным в КоАП РФ.

Согласно ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ за одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказа- ние из наказаний, указанных в санкции при- меняемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Феде- рации об административной ответствен- сти.

В ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ определено, что превышение установленной скорости дви- жения транспортного средства на величи- ну более 20, но не более 40 километров в час влечет наложение административного штрафа в размере пятисот рублей. Следует отметить, что санкция, предусмотренная ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, по своему характеру является абсолютно определенной безаль- тернативной санкцией.

Согласно ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ админис- тративный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матро- сам, проходящим военную службу по при- зыву. Исходя из установлений, закреплен- ных в ст. 2.5, в ч. 2 ст. 12.9, а также в ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ, с учетом того обстоятельст- ва, что несколько военнослужащих (води- телей) являются военнослужащими, прохо- дящими военную службу по призыву (ря-

довые Б., О., Ж. и М.), а младший сержант Е. проходит военную службу по контрак- ту, следует сделать вывод о том, что за со- вершение административного правонару- шения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, военнослужащие не могли быть привлечены к административной ответ- ственности.

2. В ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ предусмотре- но, что в случае, когда административное правонарушение совершено лицом, указан- ным в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, за исключени- ем случаев, когда за такое административ- ное правонарушение это лицо несет адми- нистративную ответственность на общих основаниях, производство по делу об адми- нистративном правонарушении после вы- яснения всех обстоятельств совершения ад- министративного правонарушения подле- жит прекращению для привлечения указан- ного лица к дисциплинарной ответственно- сти. Согласно ч. 2 ст. 28.9 КоАП РФ поста- новление о прекращении производства по делу об административном правонаруше- нии по основанию, предусмотренному ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ, со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть по месту военной службы лица, со- вершившего административное правонару- шение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с нормами, закрепленны- ми в абз. 20 п. 2 ст. 28.5 Федерального зако- на «О статусе военнослужащих», а также в абз. 20 п. 1 Перечня грубых дисциплинар- ных проступков (приложение № 7 к ДУ ВС РФ), административное правонарушение, за которое военнослужащий в соответствии с КоАП РФ несет дисциплинарную ответ- ственность, по своему характеру является грубым дисциплинарным проступком.

Исходя из установлений, закрепленных в ст. 2.5, ч. 3 ст. 3.3, в ч. 2 ст. 12.9, в ч. 6 ст. 3.5, в ч. 2 ст. 24.5 и в ч. 2 ст. 28.9 КоАП РФ, в п. 1 ст. 28 и в абз. 20 п. 2 ст. 28.5 Федерально- го закона «О статусе военнослужащих», а

также в абз. 20 п. 1 Перечня грубых дисциплинарных проступков (приложение № 7 к ДУ ВС РФ), с учетом того обстоятельства, что рядовые Б., О., Ж. и М. являются военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, следует сделать вывод о том, что за совершение каждым из указанных военнослужащих административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, являющегося по своему характеру грубым дисциплинарным проступком, рядовые Б., О., Ж. и М. могли быть привлечены к дисциплинарной ответственности.

В то же время, учитывая тот факт, что младший сержант Е. является военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, основываясь на нормах, получивших свое закрепление в ст. 2.5, в ч. 2 ст. 12.9 и в ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ, следует прийти к выводу о том, что за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, младший сержант Е. подлежал привлечению к дисциплинарной, а не к административной ответственности (далее мы покажем, почему младший сержант Е. должен был быть привлечен к дисциплинарной ответственности, а не к административной).

3. В п. 37 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» содержатся разъяснения о том, что при назначении военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, административных наказаний за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 12.7 и ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ, судья не вправе назначить предусмотренные их санкциями наказания: административный штраф (ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ), административный арест (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ) или обязательные работы (ч. 3 ст. 3.13 КоАП РФ), поскольку к указанной категории лиц не применяются дан-

ные виды наказаний, а также судья не вправе заменить наказание другим, более мягким, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ за административное правонарушение может быть назначено лишь то административное наказание, которое указано в санкции применяемой статьи КоАП РФ (абз. 2); что, поскольку в таких случаях у судьи нет оснований для вынесения постановления о назначении административного наказания, по смыслу ч. 2 ст. 24.5 и п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ, производство по делу подлежит прекращению, а материалы дела – передаче командиру (начальнику) воинской части, где виновный проходит военную службу, для применения иных мер воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации (абз. 3); что в случае привлечения указанного военнослужащего к дисциплинарной ответственности она должна применяться не за административное правонарушение, а по основаниям, установленным ст. 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом и ДУ ВС РФ (абз. 4).

Полагаем, что вышеуказанные разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации могут быть в полной мере использованы в ходе ответов на вопросы, поставленные в настоящей статье, поскольку за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также не назначается закрепленное ее санкцией административное наказание в виде штрафа.

В п. 1 ст. 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» определено, что военнослужащий привлекается к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, т. е. за противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной

ответственности. В соответствии со ст. 1 ДУ ВС РФ воинская дисциплина есть строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, Общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации и приказами командиров (начальников).

И Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (в абз. 3 ст. 26), и УВС ВС РФ (абз. 4 ст. 16), и ДУ ВС РФ (в абз. 2 ст. 3) возлагают на каждого военнослужащего обязанность строго соблюдать законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, быть дисциплинированным.

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что рядовых Б., О., Ж. и М. и младшего сержанта Е. не должны были привлекать к дисциплинарной ответственности за совершение ими административного правонарушения – несоблюдение скоростного режима; указанные военнослужащие могли быть и должны были быть привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение требований, закрепленных в абз. 3 ст. 26 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в абз. 4 ст. 16 УВС ВС РФ, а также в ст. 1 и в абз. 2 ст. 3 ДУ ВС РФ, требований приказа МВД России от 21 марта 2005 г. № 200 дсп (с учетом того обстоятельства, что по своему характеру совершенные указанными военнослужащими дисциплинарные проступки являются грубыми, а также в силу требования, содержащегося в ст. 8 ДУ ВС РФ, о том, что ни один нарушитель воинской дисциплины не должен уйти от ответственности).

4. В ст. 2.6.1 КоАП РФ предусмотрено, что к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи,

или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств (ч. 1) и что собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц (ч. 2).

Основаниями для вынесения постановлений по указанным делам явились не составы административных правонарушений, а фотоматериалы о событии административных правонарушений, т. е. признаки объективной стороны административных правонарушений. При вынесении постановлений по делу об административных правонарушениях на основании материалов автоматической фотовидеофиксации вина военнослужащих, не устанавливалась, так как при упрощенном порядке привлечения к административной ответственности установить ее просто невозможно.

Определить степень виновности лица, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания, возможно на стадии пересмотра, подав в десятидневный срок со дня получения постановления жалобу на это постановление.

При установлении виновности (а точнее – невиновности) в соответствии с ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ действует правило, согласно которому «собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении... будут подтверждены содер-

жащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц».

При обжаловании в случае отсутствия информации на момент вынесения постановления (транспортное средство находится во владении или пользовании другого лица), как показывает анализ гражданского законодательства, другим лицом, «во владении» которого, помимо собственника (юридического лица), может находиться транспортное средство в момент автоматической фотовидеосъемки, согласно п. 2 ст. 209 ГК РФ является лицо, владеющее транспортным средством на праве хозяйственного ведения (ст. 294 ГК РФ) или праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ) либо на ином законном основании (а именно: распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства – приказ командира войсковой части 0000 «О закреплении автобронетанковой техники за водительским составом на второе полугодие 2014 г.») (подп. 2 абз. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ).

5. Вместе с тем, необходимо отметить, что если административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.9 КоАП РФ и выявленное путем автоматической фотовидеосъемки, совершено на транспортном средстве, собственником (владельцем) которого является юридическое лицо, то к административной ответственности, согласно ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ, привлекается собственник (владелец) транспортного средства, а не лицо, управлявшее транспортным средством<sup>9</sup>.

К лицу, для которого управление транспортным средством входит в круг служебных обязанностей на основе контракта, ни «право владения», ни «право пользования»

транспортным средством не переходит. В таких случаях за «превышение установленной скорости движения транспортного средства» административную ответственность несет собственник (владелец) транспортного средства, т. е. юридическое лицо. Данный вывод следует из системного толкования содержания ст.ст. 1068 и 1079 ГК РФ, согласно которым не признается владельцем транспортного средства (источника повышенной опасности) лицо, управляющее им в силу исполнения своих трудовых (служебных, должностных) обязанностей на основании трудового договора (контракта) с собственником или иным владельцем источника повышенной опасности. Применение этих положений на практике подтверждается п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина».

Аналогичный подход закреплен в абз. 3 ст. 1 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», согласно которому «не является владельцем транспортного средства лицо, управляющее транспортным средством в силу исполнения своих служебных или трудовых обязанностей, в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора с собственником или иным владельцем транспортного средства».

Кроме того, приказ командира войсковой части 0000 «О закреплении автобронетанковой техники за водительским составом на второе полугодие 2014 г.» для выполнения служебных обязанностей не является основанием для перехода вещных прав на владение или пользование этими транспортными средствами.

<sup>9</sup> Туганов Ю.Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 6.

6. Если административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.9 КоАП РФ и выявленное путем автоматической фотовидеофиксации, совершено на транспортном средстве, собственником (владельцем) которого является юридическое лицо, то к административной ответственности, согласно ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ, привлекается собственник (владелец) транспортного средства, а не лицо, управлявшее транспортным средством.

Командир воинской части 0000 не обжаловал постановление по делу об административном правонарушении в отношении военнослужащих воинской части, а также не ходатайствовал об отсрочке или рассрочке уплаты административного штрафа.

В соответствии с ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. Таким образом, делаем вывод о том, что воинская часть 0000 обязана не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу уплатить административный штраф.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» данный Федеральный закон устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществом, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба (ч. 1).

Согласно ст. 3 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» военнослужащие несут материальную ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб (ч. 1); военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы,

несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации (ч. 2); военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в соответствии с данным Федеральным законом в течение трех лет со дня обнаружения ущерба (ч. 4).

В ст. 4 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» установлено, что за ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, – не более двух окладов месячного денежного содержания, за исключением случаев, когда указанным Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих установлены иные размеры материальной ответственности (ч. 1).

В соответствии с ч. 5 ст. 6 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» размер возмещаемого ущерба, причиненного по вине нескольких военнослужащих, определяется для каждого из них с учетом степени вины и вида материальной ответственности.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» возмещение ущерба производится независимо от привлечения военнослужащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб (ч. 5); военнослужащий может добровольно полностью или частично возместить причиненный ущерб в денежной форме (ч. 6).

Исходя из установлений, закрепленных в ст. 2.6.1, ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, ст. 1, чч. 1,

2, 4 ст. 3, ч. 1 ст. 4, ч. 5 ст. 6, а также в чч. 5, 6 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», с учетом того обстоятельства, что рядовые Б., О., Ж. и М. являются военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, а младший сержант Е. – проходящим военную службу по контракту, следует сделать вывод о том, что за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, указанные военнослужащие должны быть привлечены не только к дисциплинарной ответственности, но и к материальной. Указанные военнослужащие не подлежат привлечению к гражданско-правовой ответственности ввиду установлений, содержащихся в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», в соответствии с которыми военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Поскольку административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.9 КоАП РФ и выявленное путем автоматической фотовидеофиксации, совершено на транспортном средстве, собственником (владельцем) которого является юридическое лицо, делаем вывод о том, что военнослужащие воинской части 0000 управляли служебным транспортом, а не личным транспортом, как если бы они привлекались к гражданско-правовой ответственности при причинении вреда третьим лицам.

При изучении материалов дела были представлены путевые листы и наряды на использование машин за числа, соответствующие датам, когда были зафиксированы административные правонарушения, что также подтверждает факт управления военнослужащими транспортными средствами воинской части, т. е. служебным транспортом, и именно при исполнении военнослужащими обязанностей военной службы, что может служить основанием привлечения их к материальной ответственности.

Какой-либо информации об уплате воинской частью административных штрафов за административные правонарушения, совершенные военнослужащими воинской части, не имеется. Из этого делаем выводы, что административные штрафы не уплачены и ущерб имуществу воинской части в виде уплаты денежных средств не причинен, следовательно, привлекать военнослужащих к ограниченной материальной ответственности нет оснований. Учитывая это, отметим, что в случае уплаты воинской частью административных штрафов за административные правонарушения командир воинской части 0000 должен будет назначить проведение административных расследований по фактам причинения ущерба имуществу воинской части военнослужащими, по результатам которых командованием воинской части будет принято решение, привлекать или не привлекать указанных военнослужащих к ограниченной материальной ответственности.

### Библиографический список

#### Монографии, учебники, учебные пособия

1. *Чирков, А.П.* Ответственность в системе права [Текст] : учеб. пособие / А.П. Чирков. Калининград, 1996.

#### Диссертации, авторефераты

1. *Серков, П.П.* Административная ответственность : проблемы и пути совершенствования [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / П.П. Серков. – М., – 2010.
2. *Шарькина, О.В.* Юридическая ответственность военнослужащих в РФ : теоретико-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Шарькина. – М., 2002.

#### Статьи из журналов

1. *Калашников, В.В.* Воинская часть как субъект оспаривания постановлений по делам об административных правонарушениях [Текст] / В.В. Калашников // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2014. – № 11.
2. *Максимов, И.В.* Концепции позитивной административной ответственности в теории и праве [Текст] / И.В. Максимов // Государство и право. – 2006. – № 8.
3. *Туганов, Ю.Н.* Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих [Текст] / Ю.Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2014. – № 6.
4. *Хаманева, Н.Ю.* Проблемы административной ответственности [Текст] / Н.Ю. Хаманева // Административная ответственность. – М., – 2001.



Бараненкова И.В., кандидат юридических наук,  
pvs1997@mail.ru  
Baranenkova I. V., candidate of legal sciences

## Коррупция как угроза обороноспособности страны и безопасности государства<sup>1</sup>

*Аннотация:* в статье рассматриваются проблемы влияния коррупции на обороноспособность страны, безопасность государства, коррупция в системе угроз национальной безопасности Российской Федерации.

*Ключевые слова:* коррупция как угроза, обороноспособность страны, безопасность государства, национальная безопасность, коррупция в Вооруженных Силах.

### Corruption as a threat to national defense and state security

*Author's abstract:* the article discusses the problem of the impact of corruption on national defence, state security, corruption in the system of national security threats.

*Keywords:* corruption as a threat, defence, state security, national security, corruption in the Armed Forces.

В Национальной стратегии противодействия коррупции<sup>2</sup> указано, что, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, *коррупция* по-прежнему:

- серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов;
- препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики;
- вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам;
- создает негативный имидж России на международной арене;
- правомерно *рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации*.

Проблема коррумпированности государственного аппарата настолько очевидна и огромна, что вынудила Президента Россий-

ской Федерации в своем открытом письме сравнить по уровню катастрофичности ее проявления и воздействия на наше государство и общество с Великой Отечественной войной<sup>3</sup>.

Как подчеркнул директор ФСБ России, *коррупцию можно назвать в качестве одной из наиболее актуальных угроз по масштабам разрушительного воздействия на общество*. Она подрывает веру граждан в справедливость, порождает социальную напряженность, а также препятствует устойчивому и поступательному развитию страны<sup>4</sup>.

Опасность коррупции для политической стабильности и безопасности общества отмечается и в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>5</sup>.

В свою очередь, А.Г. Хабибулин вполне обоснованно отмечает, что коррупция является одним из наиболее опасных факто-

---

<sup>1</sup> Рецензент – Ю.Н. Туганов, доктор юридических наук, доцент.

<sup>2</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460.

<sup>3</sup> Цит. по: Организационно-методические проблемы выявления коррупционных проявлений в деятельности воинских должностных лиц / А.В. Кудашкин [и др.] // Электронное научное издание «Военное право». 2010. Вып. 1. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/3791>.

<sup>4</sup> Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журн. рос. права. 2007. № 7. См. также: Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Там же. 2012. № 7.

<sup>5</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.).

ров в общественной жизни, деструктивно влияющих на состояние не только национальной безопасности государства в целом, но и всех ее составных частей. По его мнению, *основная опасность* коррупции как антигосударственного и общественно опасного явления заключается в ее *разрушительном воздействии на основы государственного устройства* и конституционные основы правового регулирования жизни общества. Прежде всего это обусловлено тем, что деятельность коррумпированных государственных чиновников направлена на получение различного рода личных или узкокорпоративных благ (в основном материальных), а не на обеспечение устойчивого и эффективного развития государственного устройства. Подобное положение дел ведет к снижению эффективности права и функционирования государства, напрямую противодействует его интересам в различных сферах деятельности, а в ряде случаев создает непосредственную угрозу безопасности граждан, общества, государства. Особую опасность коррупционные процессы представляют в политической, правовой, социальной и экономической сферах общественной жизни<sup>6</sup>.

При этом характер задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации и другие войска, предопределяет особую общественную опасность «военной» коррупции, поскольку она самым прямым и непосредственным образом влияет на обороноспособность и военную безопасность государства<sup>7</sup>.

Говоря о возможных *последствиях коррупции для обороноспособности страны*, можно напомнить, что еще в IV в. до н.э. македонский царь Филипп II (382 – 336 до н. э.; царь Македонии с 356 г. до н. э., отец Александра Македонского) начал захватывать ослабленные греческие города имен-

но с помощью коррупции, говоря при этом, по словам Цицерона («Письма к Аттику» I, 16, 12), что *может взять любую крепость, в ворота которой может пройти осел, нагруженный золотом*.

Однако до совершенства, пожалуй, довели применение этого метода ведения войн США.

Так, до начала вторжения США в Ирак в 2003 г. большинство российских военных специалистов в открытой прессе отмечали, что нападение США на Ирак бесперспективно, так как иракская армия хорошо вооружена и подготовлена. В то же время война неожиданно оказалась весьма скоротечной. Уже после завершения операции «Шок и трепет» в прессу стали «просачиваться» некоторые детали операций по подкупу военно-политического руководства Ирака. Согласно некоторым источникам еще до начала боевых действий США организовали переговоры между командирами фидаинов и лидерами Республиканской гвардии.

Американская сторона на полуофициальном уровне признала, что широко прибегала к подкупу иракских военачальников. В интервью еженедельнику «Defense News» командующий американским Центральным командованием генерал Т. Фрэнкс заявил, что армейское командование США в конце войны подкупало иракских командиров, заставляя их без боя складывать оружие. Комментируя признание генерала, американский военный обозреватель Фред Каплан делает вывод: «Одна крылатая ракета стоит от 1 до 2,5 млн долларов. Но взятка в таких размерах будет намного более «точным оружием» и к тому же совершенно бескровным»<sup>8</sup>.

К подкупу руководства противника вооруженные силы США прибегали и в недавних операциях в Афганистане, что обеспечило им быстрый разгром «Талибана» и

<sup>6</sup> Хабибулин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журн. рос. права. 2007. № 2.

<sup>7</sup> Багдасарян И.А., Корякин В.М. Специфика проявления коррупции в сфере прохождения военной службы // Электронное научное издание «Военное право». 2014. Вып. 2.

<sup>8</sup> Попов И. Американские концепции обезглавливания противника // Независимое военное обозрение. 2004. 19 марта.

«Аль-Каиды». По различным сведениям, один полевой командир в зависимости от своего ранга «стоил» от 50 тыс. до 1 млн долл. Общая сумма только известных сделок превышает 7 млн долл. Соответствующий «гонорар» выплачивался племенным старейшинам, а также пуштунским племенам на территории соседнего Пакистана, чтобы те не вмешивались в конфликт в Афганистане<sup>9</sup>.

А.И. Долгова отмечает, что «в случае коррумпированности государственных служащих граждане фактически утрачивают свой государственный аппарат, он служит в этом случае не налогоплательщикам, а интересам тех, кто его «перекупил». И часто это бывают противоправные интересы, связанные даже с утратой государственного суверенитета»<sup>10</sup>.

*Разрушающее влияние коррупции на систему государственного управления* заключается в том, что нахождение коррумпированных элементов в каналах управления, когда передаваемая информация целенаправленно искажается и приводит к неожиданным решениям, происходит не в интересах системы.

Как отметил заместитель председателя Следственного комитета Российской Федерации – руководитель Главного военного следственного управления генерал-полковник юстиции А. Сорочкин, военными следственными органами СКР возбуждено за 2013 – 2014 г. несколько уголовных дел в отношении генералов и адмиралов. Все они касаются преступлений коррупционной направленности. В 2013 г. в суд направлено 9 дел в отношении высших офицеров. В их числе бывший командующий войсками Командования специального назначения генерал-полковник Соловьев, начальник

военно-медицинского управления Главного командования внутренних войск МВД России генерал-майор медицинской службы Сабанин, начальник военно-топографического управления Генштаба контр-адмирал Козлов. В 2014 г. возбуждено уголовное дело в отношении генерал-майора запаса Полещука, который оформлял на лиц, не имевших отношения к военному ведомству, договоры социального найма на квартиры, которые в последующем были приватизированы. Таким образом, военные очередники остались без жилья, а государству причинен ущерб на сумму свыше 16 млн руб.<sup>11</sup>

Как вполне обоснованно указывает Т.Л. Козлов, в случае коррупционной пораженности органов военного управления, войсковых подразделений, служб тыла и других военных структур нарушается установленный порядок несения службы, исполнения служебных обязанностей, не обеспечивается сохранность и наличие военного имущества, а в конечном итоге под угрозой оказывается боеспособность и боеготовность конкретной воинской части, гарнизона, округа, наконец, обороноспособность страны. Последнее обстоятельство не без оснований дает повод высшему руководству государства и специалистам заявлять, что проблема коррупции вышла на уровень угрозы национальной безопасности<sup>12</sup>.

*Весьма негативно коррупция сказывается на доверии к власти*<sup>13</sup>. Так, на вопрос «Чем, по-вашему, обеспокоены люди, находящиеся сейчас у власти?» большая часть граждан отвечает: собственной выгодой – 27 %, стремлением удержаться у власти – 27 %, 14 % респондентов полагают, что они руководствуются интересами развития

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность / Российская криминологическая ассоциация. М., 2011. С. 430.

<sup>11</sup> Козлова Н. Генералы уголовных дел // Рос. газ. 2014. 27 февр.

<sup>12</sup> Козлов Т.Л. Коррупционные правонарушения на военной службе: понятие и классификация // Электронное научное издание «Военное право». 2012. Вып. 2.

<sup>13</sup> Северцев Н.А., Прокопьев И.В. К вопросу о моделировании больших организованных социально-экономических систем // Обеспечение общественной безопасности при активизации социально-политических процессов в современных условиях : материалы шестнадцатой междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 27 ноября 2014 г.) / Академия управления МВД России. М., 2014. С. 358.

страны, 10 % – национальной безопасностью, 12 % – защитой крупных корпораций<sup>14</sup>.

Коррупция в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, не только нарушает права конкретных военнослужащих (иных граждан), но и подрывает авторитет военной организации государства<sup>15</sup>.

При этом опасность коррупции для Вооруженных Сил состоит, прежде всего, в том, что армия, пораженная коррупцией, небоеспособна, она не может решать свою основную задачу по вооруженной защите Отечества<sup>16</sup>.

*Коррупция является одной из основных причин сохранения очага напряженности на Северном Кавказе.* Так, глава Дагестана Рамазан Абдулатипов отметил, что Дагестан признан одним из пяти самых опасных регионов в мире. По мнению экспертов, среди факторов, влияющих на высокий уровень преступности, – безработица, коррупция, клановость, криминальная система власти<sup>17</sup>.

*Коррупция как фактор формирования вербовочной основы терроризма и экстремизма.* Коррупция разрушает «социальные лифты», веру молодежи в социальную справедливость, в возможность самореализации и даже просто нормального трудоустройства в существующих условиях и толкает молодых людей в ряды бандформирований, террористических групп, экстремистских организаций.

*Коррупция в сфере закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд* ведет к нецелевому расходованию бюджетных средств, увеличению бюджетных расходов<sup>18</sup> (в том числе в сфере обороны). Так, только одним из примеров использования завышенных цен на продукцию, работы и услуги в целях получения неправомерного обогащения является уголовное дело о махинациях с бывшим автопарком Генерального штаба Вооруженных Сил, в котором идет речь о миллиардных контрактах с ФГУП «Санкт-Петербургский инженерно-технический центр Минобороны России» по обслуживанию 560 автомобилей (которые Минобороны России фактически арендовало само у себя). Контракт был заключен с многочисленными нарушениями, а цены в нем существенно завышены. Годовое обслуживание только одного автомобиля обходилось государству в 6,1 млн руб. За эти деньги, по мнению экспертов, можно было приобрести две новые элитные иномарки или с десяток машин среднего класса<sup>19</sup>.

Как следствие, коррупция в указанной сфере приводит к нарастанию социальной напряженности, недостатку государственных инвестиций и прочим негативным факторам<sup>20</sup>.

Кроме того, следствием названных коррупционных правонарушений может стать закупка некачественной продукции для военных организаций, что, в свою очередь, может повлечь гибель военнослужащих.

<sup>14</sup> Чеснокова М.Д. Влияние на правосознание населения социальных результатов действия закона (на примере Федерального закона «О противодействии коррупции») // Журн. рос. права. 2013. № 8.

<sup>15</sup> Организационно-методические проблемы выявления коррупционных проявлений в деятельности воинских должностных лиц.

<sup>16</sup> Неизвестных П.А., Шукин А.В. Противодействие коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации – задача общая // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 4.

<sup>17</sup> Овчинников В.В. Северный Кавказ. Проблемы обеспечения правопорядка и законности глазами очевидцев и участников происходящих событий // Обеспечение общественной безопасности при активизации социально-политических процессов в современных. С. 318.

<sup>18</sup> Как сообщалось в прессе, должностные лица Минобороны России «покупали по бросовой цене (150 – 300 руб. за тонну) у угольных компаний шлакоотсев (отходы) и через фирмы-посредники продавали его министерству как настоящий качественный уголь (по цене 2 – 3 тыс. руб. за тонну). Прибыль составляла сотни процентов». Таким образом, Минобороны расходовало на закупку углевых отходов в год 4,5 млрд руб. (Аркадий Мамонтов рассказал о махинациях в Минобороны [Электронный ресурс]. URL: [http://infox.ru/authority/law/2012/11/14/Arkadiy\\_Mamontov\\_ras.phtml](http://infox.ru/authority/law/2012/11/14/Arkadiy_Mamontov_ras.phtml)).

<sup>19</sup> Корякин В.М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупциогенность // Электронное научное издание «Военное право». 2014. Вып. 3.

<sup>20</sup> Черкаев Д.И. Коррупция в предпринимательстве: российская действительность, зарубежный опыт и пути решения проблемы // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. 2003. № 1 – 2.

Так, в результате преступной деятельности начальника одного из управлений Главного ракетно-артиллерийского управления Минобороны России с 1999 по 2005 г. Вооруженные Силы Российской Федерации закупили по завышенной цене свыше 14 тыс. бронежилетов на сумму более 200 млн руб. Из этих денег бывший начальник управления и его подельник-коммерсант похитили у государства 93 млн руб., которые в дальнейшем были обналичены через подставные фирмы. При этом экспертизы показали, что в ходе изготовления бронежилетов отечественную ткань заменяли на импортную – более дешевую и не отвечающую предъявляемым требованиям. Кроме того, вместо заявленных в конкурсной документации 25 – 30 слоев бронеткани бронежилеты изготавливали из 22. В результате в войска, включая те, что дислоцировались на территории Северного Кавказа, были поставлены бронежилеты, не соответствующие требованиям по противопожарной и противоосколочной стойкости. По требованию военных следственных органов все они изъяты из действующих воинских частей<sup>21</sup>.

Следует отметить и то, что при этом нашей стране еще очень далеко до «образца демократии» – США. Как отмечает агентство Reuters больше десяти лет чиновники Пентагона систематически подделывали финансовую отчетность, пытаясь скрыть пропажу многомиллиардных сумм из военного бюджета США. По словам опрошенных Reuters экспертов, «существующие порядки не только нанесли серьезный урон бюджету, но и поставили под вопрос боеготовность США, поскольку из-за фальшивых счетов Пентагон не в состоянии трезво оценить существующие запасы оружия, боеприпасов и других материалов. И никто не исключает, что в самый важный момент может оказаться, что у многих частей спец-

техника и оружие есть лишь на бумаге». На факты многочисленных нарушений указывают десятки свидетелей, среди которых есть как бывшие, так и действующие сотрудники Пентагона. В частности, агентство Reuters приводит слова бывшей сотрудницы финансово-бухгалтерской службы министерства Линды Вудфорд: армейским бухгалтерам регулярно приходилось сознательно вписывать поддельные счета в финансовые ведомости, отсылаемые в казначейство, так как огромные суммы денег то и дело исчезали в неизвестном направлении. Пытаясь разобраться в ситуации, бухгалтерия всякий раз лихорадочно обзванивала военные части по поводу сомнительных счетов. Но, тем не менее, значительная часть расходов так и оставалась неподтвержденной. При этом бухгалтеры то и дело закрывали на это глаза и, пытаясь свести баланс, вписывали в ведомости так называемые «затычки» – фальшивые счета на те или иные услуги и товары. Существование подобных методов агентству подтвердили и другие свидетели, работающие в разных отделах и частях Пентагона. Журналисты приводят слова некоего Джеффа Йокела, проработавшего в финансово-бухгалтерской службе Пентагона в течение 17 лет. Он признался, что каждый месяц в отчетные бумаги приходилось записывать тысячи несуществующих счетов, тем самым покрывая пропажу невероятных сумм денег и единиц техники и боеприпасов. По оценке экспертов, коррупционные потери от этих преступных схем оцениваются в миллиарды долларов. В частности, Reuters приводит данные генерального инспектора Пентагона. По его информации, при проведении проверки не удалось установить местонахождение различного имущества, которое с 2003 по 2011 г. распределялось между действующими и резервными частями, на сумму почти 6 млрд долл.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Миронов О.И. Профилактика коррупции среди военнослужащих: проблемы и направления совершенствования // Электронное научное издание «Военное право». 2011. Вып. 3. URL: <http://www.voennoepravo.ru/files/Миронов.doc>. Идентификационный номер статьи в НТЦ «Информрегистр»: 421100099\0034.

<sup>22</sup> Коновалов С. Пентагон уличили в растрате бюджетных средств // Независимое военное обозрение. 2013. 12 июня.

Коррупция представляет собой серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости, затрудняет экономическое развитие и угрожает надлежащему и справедливому функционированию рыночной экономики<sup>23</sup>.

*Коррупция разрушает экономическую основу обороноспособности и безопасности государства – экономику страны*, затрудняет развитие нормального бизнеса либо делает его невозможным. Так, в 2012 г. неблагоприятный климат для ведения бизнеса связывали с коррупцией 55 % респондентов из числа «бизнес-элиты»<sup>24</sup>. Результатом проникновения коррупции в российское предпринимательство является *разъедание деловой этики* (в развитых странах она является основой устойчивости и эффективности экономического оборота), стагнация и потеря интереса предпринимателя к осознанию и реализации своей роли (как среднего класса) – опоры государства и гражданского общества, фигуры, имеющей особую социальную значимость в развитых странах: основного источника налоговых поступлений и средств для финансирования социальных программ<sup>25</sup>.

Высокий уровень коррупции в России не только подрывает конкурентоспособность российской экономики, но и является серьезным *барьером для привлечения иностранных инвестиций* в нашу страну. Если для российского менталитета коррупция почти стала нормой жизни (вопреки статьям Уголовного кодекса Российской Федерации), то для иностранных инвесторов, помимо принципов деловой этики, существует угроза привлечения к уголовной ответственности за подкуп иностранных чиновников<sup>26</sup>.

Участие государственных служащих в предпринимательской деятельности с использованием своих полномочий является самым распространенным проявлением организованной коррупции. Такая связь была установлена на основе эмпирических данных, которые подтвердились в ходе проводимого опроса экспертов из числа работников природоохранных органов. Основываясь на известных из практики фактах, именно такие проявления организованной коррупции отметили 53 % респондентов (самый высокий процент числа давших этот ответ среди опрошенных)<sup>27</sup>. К сожалению, встречаются подобные «предпринимательские» проявления и среди военнослужащих.

Различного рода коррупционные «откаты» в разы увеличивают издержки, заставляют каждого из нас фактически уплачивать «налог» коррупционерам. Стоит ли потом удивляться, почему у нас все дороже, чем в соседних странах? В свою очередь, коррупция сокращает и доходы бюджета. Так, уход от налогов с выплатой взяток налоговым должностным лицам оценивается в 25 % ВВП<sup>28</sup>.

Одним из важнейших критериев результативности действия законов в экономической сфере является оценка разрыва между богатыми и бедными. Число граждан, считающих, что этот разрыв увеличился (в сравнении с 1990-ми гг.), возросло с 67 % в 2010 г. до 73 % в 2011 г. При этом более 80 % опрошенных полагают, что роль и влияние бюрократии и чиновников стали больше или остались на том же уровне. Таким образом, ответственность за подобный результат возлагается населением на неэффективно действующий государственный аппарат<sup>29</sup>.

*Коррупция становится средством вербовки чиновников, превращения их в агентов*

<sup>23</sup> Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS N 174 (Страсбург, 4 ноября 1999 г.).

<sup>24</sup> Чеснокова М.Д. Указ. соч.

<sup>25</sup> Черкаев Д.И. Указ. соч.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Астанин В.В. Взаимосвязь недобросовестной конкуренции и коррупции: оценка реагирования и возможности оптимизации // Безопасность бизнеса. 2009. № 1.

<sup>28</sup> Левакин И.В., Шишова Ж.А. Коррупционные риски: понятие и основные подходы к их выявлению // Гражданин и право. 2009. № 11.

<sup>29</sup> Чеснокова М.Д. Указ. соч.

иностранных спецслужб. Как отметил директор ФСБ России, по материалам ФСБ России в 2005 – 2006 гг. возбуждено 1 640 уголовных дел по фактам коррупции, осуждено 1 150 лиц. В ходе этой работы выявлены также активные действия иностранных спецслужб по формированию на отдельных коррумпированных высокопоставленных российских чиновников досье с материалами компрометирующего характера<sup>30</sup>. Развитие коррупции в государстве-мишени приводит к тому, что чиновники, накопившие денежные средства, недвижимое имущество, другие активы за рубежом, попадают в полную зависимость от соответствующих государств и их спецслужб. Активно применяется давление (прежде всего экономическое) на их родных и близких. Жадность, нежелание терять накопленное неправедным путем либо страх разоблачения делают таких чиновников невольными либо по прямому указанию спецслужб иностранных государств проводниками политики государства-агрессора.

*Коррупция как фактор деформации личности.* Воздействуя на личность человека, коррупция разрушает ее, калеча мировоззрение, систему ценностей, постепенно превращая человека в морального уродца, готового ради выгоды пойти на любое преступление. При этом человек, втянутый в коррупционные отношения, сам становится источником распространения заразы, подобно «живым мертвецам» из фильмов ужасов. И вот уже тысячи граждан считают коррупцию нормой жизни, удобным средством решения различных проблем. Так, в 2010 г. на вопрос «Почему, несмотря на все призывы и попытки, никак не удается справиться с коррупцией в стране?» 42 % респондентов ответили, что «С

помощью взятки многие повседневные и деловые проблемы удается решить быстрее и дешевле, чем официальным путем», а еще 53 % – что «Коррупция поразила всю систему государственного управления сверху донизу; получение взяток, благодарностей, откатов – важнейший источник доходов»<sup>31</sup>. Именно поэтому безудержное стремление к наживе осуждается ведущими религиями мира<sup>32</sup>.

Распространение коррупционных проявлений в военной среде подтачивает армию и флот изнутри, обесценивая суть ратной службы – бескорыстное служение Отечеству в едином строю его солдат – от рядового до маршала<sup>33</sup>.

*Коррупция как средство государственных переворотов* используется не только путем прямого подкупа соответствующих должностных лиц. Именно под лозунгами «борьбы с коррупцией» выводились на митинги массы людей в ходе цветных революций, в странах «Арабской весны» и на Украине. В результате свергнуты даже самые, казалось бы, устойчивые государственные режимы. А сами страны погружены в кровавый хаос междоусобных войн. Именно коррупция стала одной из основных причин развала трехсотлетней Российской империи. И вопрос «С чего же все началось?» становится риторическим.

Не случайно в Военной доктрине Российской Федерации<sup>34</sup> впервые в истории России было указано (подп. «с» п. 39), что выполнение основных задач строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов достигается путем, в частности, «укрепления организованности, правопорядка и воинской дисциплины, а также профилактики и пресечения коррупционных проявлений».

<sup>30</sup> Патрушев Н.П. Указ. соч.

<sup>31</sup> Чеснокова М.Д. Указ. соч.

<sup>32</sup> «Никто не может служить двум господам: ибо или одного будет ненавидеть, а другого любить; или одному станет усердствовать, а о другом нерадеть. Не может служить Богу и маммоне» (богатству) (Евангелие от Матфея. Глава 6, ст. 24). «Кто любит серебро, тот не насытится серебром, и кто любит богатство, тому нет пользы от того» (Книга Екклесиаста или Проповедника. Гл. 5). «Притесняя других, мудрый делается глупым, и подарки портят сердце» (Книга Екклесиаста или Проповедника. Гл. 7).

<sup>33</sup> Неизвестных П.А., Щукин А.В. Указ. соч.

<sup>34</sup> Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-2976.

Библиографический список

1. Астанин, В.В. Взаимосвязь недобросовестной конкуренции и коррупции : оценка реагирования и возможности оптимизации [Текст] / В.В. Астанин // Безопасность бизнеса. – 2009. – № 1.
2. Багдасарян, И.А.. Специфика проявления коррупции в сфере прохождения военной службы [Электронный ресурс] / И.А. Багдасарян, В.М. Корякин // Электронное научное издание «Военное право». – 2014. – Вып. 2. – Режим доступа : <http://www.voennoepravo.ru/node/5350>.
3. Долгова, А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. [Текст] / А.И. Долгова ; Российская криминологическая ассоциация. – М., 2011.
4. Зорькин, В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества [Текст] / В.Д. Зорькин // Журн. рос. права. – 2012. – № 7.
5. Козлов, Т.Л. Коррупционные правонарушения на военной службе: понятие и классификация [Электронный ресурс] / Т.Л. Козлов // Электронное научное издание «Военное право». – 2012. – Вып. 2. – Режим доступа : <http://www.voennoepravo.ru/node/4763>.
6. Корякин, В.М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупциогенность [Электронный ресурс] / В.М. Корякин // Электронное научное издание «Военное право». – 2014. – Вып. 3. – Режим доступа : <http://www.voennoepravo.ru/5439>.
7. Кудашкин, А.В. Организационно-методические проблемы выявления коррупционных проявлений в деятельности воинских должностных лиц [Электронный ресурс] / А.В. Кудашкин [и др.] // Электронное научное издание «Военное право». – 2010. – Вып. 1. – Режим доступа : <http://www.voennoepravo.ru/node/3791>.
8. Левакин, И.В. Коррупционные риски : понятие и основные подходы к их выявлению [Текст] / И.В. Левакин, Ж.А. Шишова // Гражданин и право. – 2009. – № 11.
9. Миронов, О.И. Профилактика коррупции среди военнослужащих : проблемы и направления совершенствования [Электронный ресурс] / О.И. Миронов // Электронное научное издание «Военное право». – 2011. – Вып. 3. – Режим доступа : <http://www.voennoepravo.ru/files/Миронов.doc>.
10. *Неизвестных, П.А.* Противодействие коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации – задача общая [Текст] / П.А. Неизвестных, А.В. Щукин // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2010. – № 4.
11. Овчинников, В.В. Северный Кавказ. Проблемы обеспечения правопорядка и законности глазами очевидцев и участников происходящих событий [Текст] / В.В. Овчинников // Обеспечение общественной безопасности при активизации социально-политических процессов в современных условиях : материалы шестнадцатой междунар. науч.-практ. конф. / Академия управления МВД России. – М., 2014.
12. Патрушев, Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России [Текст] / Н.П. Патрушев // Журн. рос. права. – 2007. – № 7.
13. Северцев, Н.А. К вопросу о моделировании больших организованных социально-экономических систем [Текст] / Н.А. Северцев, И.В. Прокопьев // Обеспечение общественной безопасности при активизации социально-политических процессов в современных условиях : материалы шестнадцатой междунар. науч.-практ. конф. / Академия управления МВД России. – М., 2014.
14. Хабибулин, А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения [Текст] / А.Г. Хабибулин // Журн. рос. права. – 2007. – № 2.



15. *Черкаев, Д.И.* Коррупция в предпринимательстве : российская действительность, зарубежный опыт и пути решения проблемы [Текст] / Д.И. Черкаев // Судебно-арбитражная практика Московского региона. Вопросы правоприменения. – 2003. – № 1 – 2.

16. *Чеснокова, М.Д.* Влияние на правосознание населения социальных результатов действия закона (на примере Федерального закона «О противодействии коррупции») [Текст] / М.Д. Чеснокова // Журн. рос. права. – 2013. – № 8.

Воробьев А.Г., ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук,  
godo.07@mail.ru  
A.G. Vorobyev, the PhD in Law, godo.07@mail.ru

## Теоретико-правовые основы осуществления контроля за расходами в военной организации государства<sup>1</sup>

*Аннотация: в настоящей статье рассматриваются теоретические основы осуществления контроля за расходами в военной организации государства, выделяются признаки контроля за расходами, исследуется его цель, правовая природа и история его научной разработки, предлагаются меры по совершенствованию его правовой регламентации.*

*Ключевые слова: коррупция, прокуроры, контроль за расходами, совершенствование законодательства.*

## Theoretical and legal framework for implementation of cost control in the military organization of the state

*This article discusses the theoretical framework for implementation of cost control in the military organization of the state. Stand out signs of cost control, studied its purpose, the legal nature and the history of its scientific development, and proposes measures to improve its legal regulation.*

*Keywords: corruption, prosecutors, cost control, improvement of legislation.*

Наиболее значимым событием в сфере противодействия коррупции последнего времени следует назвать принятие Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>2</sup> (далее – контроль за расходами).

В юридической литературе началось активное обсуждение<sup>3</sup> полноты правового регулирования осуществления контроля за расходами и разработка предложений по повышению его эффективности<sup>4</sup>. В рамках

теории прокурорской деятельности контроль за расходами начал рассматриваться как новая самостоятельная функция органов прокуратуры Российской Федерации<sup>5</sup>.

Вместе с тем, теоретическое осмысление, практическое применение и разработка мер по совершенствованию регламентации нового антикоррупционного институционального образования невозможны без научного определения его места и роли в системе мер по противодействию коррупции, системе иных схожих правовых институтов,

---

<sup>1</sup> Рецензент – Р.В. Журбин, доктор юридических наук.

<sup>2</sup> Далее – Закон о контроле за расходами.

<sup>3</sup> См., напр.: Корякин В.М. Определен порядок осуществления контроля за расходами лиц, проходящих службу (работающих) в Вооруженных Силах Российской Федерации (комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 310) // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 6. С. 2 – 6; Мионов О.И. Порядок осуществления контроля за расходами военнослужащих в системе мер профилактики коррупции // Там же. № 10. С. 18 – 23.

<sup>4</sup> См., напр.: Шуралева С.В., Ваньков А.В. Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц: новое в законодательстве // Вестн. Перм. ун-та. 2013. № 1. С. 72 – 79; Чакалова М.С. О несоответствиях в федеральных законах в области контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности, их доходам // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 9. С. 31 – 34.

<sup>5</sup> Винокуров А.Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108 – 112.

полномочий и специфики деятельности субъектов реализации, в том числе и органов прокуратуры Российской Федерации, а также сфер применения – например, в военной организации государства.

Для ответа на поставленные вопросы, прежде всего, представляется необходимым выделить основные признаки данного института:

– особые субъекты контроля – лица, уполномоченные принимать решение об осуществлении контроля за расходами, и органы, подразделения и должностные лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, осуществляющие контроль за расходами;

– особый круг подконтрольных лиц, перечень которых установлен федеральным законом;

– подконтрольность таких лиц определяется на основе их подведомственности (подчиненности) лицам, уполномоченным принимать решение об осуществлении контроля за расходами, или в рамках публичной ответственности;

– отсутствие иерархически выстроенной структуры субъектов контроля, отсутствие между ними отношений корреляции, координации и субординации;

– особый порядок осуществления контроля;

– наличие меры ответственности в виде обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы. Правовая природа данной меры ответственности не определена;

– особые полномочия органов прокуратуры по осуществлению контроля за расходами, в том числе наделение органов прокуратуры (не являющихся органом административной юрисдикции) исключительным правом обращения в суд от имени государства для обращения в доход Российской

Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Выделение признаков контроля за расходами позволяет нам проследить историю и истоки его зарождения и развития в российском законодательстве.

В 70 – 80-е гг. XX в. в рамках охраны социалистической экономики от преступных посягательств был принят ряд постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, указов Президиумов Верховного Совета СССР и других союзных республик по борьбе с нетрудовыми доходами, к которым, в частности, относились доходы, полученные в результате хищения, взяточничества, частнопредпринимательской деятельности, нарушения правил торговли и т. п.<sup>6</sup> Наряду с мерами уголовно-правового характера, игравшими основную роль в профилактике данных деяний, начали применяться и неуголовно-правовые меры борьбы с нетрудовыми доходами: подача декларации о доходах и установление порядка осуществления расчетов по сделкам на сумму свыше 5 тыс. руб. между гражданами и предприятиями, учреждениями, организациями путем безналичного перечисления через учреждения Госбанка СССР или государственные трудовые сберегательные кассы<sup>7</sup>.

«Предшественником» контроля за расходами в российском законодательстве можно считать институт налогового контроля за расходами в отношении физических лиц. Федеральный закон от 20 июля 1998 г. № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам» определял основания, порядок осуществления контроля расходов на потребление, устанавливал виды правонарушений, за совершение которых физическим лицам на основании указанно-

<sup>6</sup> Стрельцов Е.Л. Уголовно-правовая борьба с нетрудовыми доходами: генезис, квалификация, профилактика. Киев, 1988. С. 43.

<sup>7</sup> Правда. 1986. 28 мая.

го Закона мог быть назначен административный штраф. Аналогичные нормы содержались в ст.ст. 86<sup>1</sup> – 86<sup>3</sup> Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ).

При этом предмет государственного налогового контроля был шире контроля за расходами, так как в него входили:

- а) недвижимое имущество;
- б) воздушные суда, морские суда и суда внутреннего плавания, наземные транспортные средства;
- в) акции, доли участия в уставных капиталах хозяйственных обществ и складочных капиталах хозяйственных товариществ, государственные и муниципальные ценные бумаги, а также сберегательные сертификаты;
- г) культурные ценности;
- д) золото в слитках.

Однако в 2003 г. указанные статьи НК РФ признаны утратившими силу<sup>8</sup> в связи с их неэффективностью. Заместитель министра финансов России М. Моторин признал, что механизм государственного налогового контроля за расходами физических лиц не работал. Связано это было с тем, что при регистрации сделок купли-продажи недвижимости, занимавших основное место при осуществлении налогового контроля, использовалась, как правило, стоимость по данным БТИ, которая в большинстве случаев занижена и не отражает реальную стоимость такого имущества. Поэтому информация, получаемая налоговыми органами, не позволяла им собрать информацию о реальных затратах физического лица. В то же время проведение этих контрольных мероприятий приводило к дополнительным затратам бюджета<sup>9</sup>.

Несмотря на указанные недостатки, как отмечает О. Бодрягина, идея воскрешения контроля за расходами физических лиц в форме какого-либо другого контроля периодически на протяжении долгих лет возникала в рамках различных законодательных инициатив<sup>10</sup>. Следует признать, что объективное наличие указанных обстоятельств может существенно затруднить осуществление контроля за расходами и в современных условиях.

Кроме того, схожие по ряду признаков институты контроля установлены другими федеральными законами и в настоящее время действуют в Российской Федерации:

– государственный контроль (надзор) за естественными монополиями, предусматривающий форму ответственности виновного в нарушении данного закона субъекта естественной монополии в виде перечисления в бюджет прибыли, полученной им в результате нарушения закона<sup>11</sup>;

– государственный контроль за ценообразованием в отношении предприятий и организаций, нарушивших нормы законодательства о государственном регулировании цен (тарифов), предусматривающий санкцию в виде взыскания всей суммы излишне полученной выручки<sup>12</sup>;

– контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, предусматривающий перечисление в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции<sup>13</sup>.

По предмету контроля имеются совпадения с валютным<sup>14</sup> и обязательным контролями<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации в части налогового контроля за расходами физических лиц: федер. закон Рос. Федерации от 7 июля 2003 г. № 104-ФЗ // Рос. газ. 2003. 9 июля.

<sup>9</sup> Правительство России официально одобрило отмену системы налогового контроля за расходами физических лиц [Электронный ресурс]: URL: <http://legalru.ru/document.php?id=20807> (дата обращения: 23.01.2013).

<sup>10</sup> Бодрягина О. Нужно сказать «Б» // эж-ЮРИСТ. 2009. № 32.

<sup>11</sup> О естественных монополиях: федер. закон Рос. Федерации от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (п. 2 ст. 15) // Рос. газ. 1995. 24 авг.

<sup>12</sup> О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов): указ Президента Рос. Федерации от 28 февраля 1995 г. № 221 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 10. Ст. 859.

<sup>13</sup> О защите конкуренции: федер. закон Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ст. 51) // Рос. газ. 2006. 27 июля.

<sup>14</sup> О валютном регулировании и валютном контроле: федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ // Рос. газ. 2003. 17 дек.

<sup>15</sup> О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федер. закон Рос. Федерации от 7 авг. 2001 г. № 115-ФЗ // Рос. газ. 2001. 9 авг.

В отличие от перечисленных видов контроля контроль за расходами не осуществляется органами, обладающими административной юрисдикцией в отношении неопределенного круга юридических и физических лиц, что говорит о его другой правовой природе. Но в рамках теории административного права контроль за расходами также может рассматриваться в различных аспектах: как функция государственного управления; как определенный этап в управленческом цикле и как способ обеспечения законности<sup>16</sup>.

С данных позиций по существующей в юридической науке классификации видов контроля<sup>17</sup> контроль за расходами следует отнести к специальным видам контроля, т. е. осуществляемым по отдельным направлениям деятельности. В зависимости от положения контрольного органа это внутренний контроль, осуществляемый внутри системы руководителем такого государственного органа лично или с помощью создания специального контрольного органа. В зависимости от периода осуществления контроля<sup>18</sup> контроль за расходами следует отнести к последующему государственному контролю как осуществляемому уже после совершения какого-либо действия подконтрольным лицом.

Что же касается непосредственно правовой природы контроля за расходами, то с учетом изложенных основных и классификационных признаков следует прийти к выводу о том, что контроль за расходами из формы государственного налогового контроля как вида финансового контроля трансформировался для большинства осуществляющих его субъектов в специфическую форму ведомственного контроля. Таковым, например, наряду с контролем, осуществляемым федеральными органами исполнительной власти в отношении своих служащих и работников, контролем, осуществляемым в военной организации государ-

ства в отношении военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих и работников воинских частей и учреждений, следует также считать контроль органов прокуратуры Российской Федерации за расходами прокурорских работников, государственных гражданских служащих и работников органов прокуратуры Российской Федерации.

Как о контроле органов государственной власти или межведомственном контроле, видимо, следует говорить о контроле за расходами, осуществляемым Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции и уполномоченным подразделением Аппарата Правительства Российской Федерации, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности на постоянной основе, должности муниципальной службы, включенные в перечни, установленные законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

Несомненно, что ввиду отсутствия внутри организации управленческих отношений особую природу имеет контроль за расходами членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судей, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также за расходами их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, осуществляемый соответствующими комиссиями указанных органов.

Неоднородность правовой природы контроля за расходами, осуществляемого раз-

---

<sup>16</sup> Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См., напр.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. 320 с.

<sup>18</sup> См. подробнее: Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 243 – 256.

личными субъектами, создает существенные затруднения в его научном изучении, что вызывает необходимость поиска иных концептуальных подходов к определению его сущности.

В частности, основания для иного подхода высказал, будучи Президентом Российской Федерации, Д.А. Медведев, обосновывая необходимость установления контроля за расходами: «Введение данного положения (контроля за расходами. – *Прим. автора*) вместе с установленными в уголовном законодательстве кратными штрафами, увольнением в связи с утратой доверия при совершении коррупционных правонарушений и другими уже принятыми мерами, по сути, является реализацией идеи Конвенции ООН против коррупции об установлении ответственности за незаконное обогащение»<sup>19</sup>.

Изучение теоретических работ ученых-юристов по данной тематике также показывает, что контроль за расходами детально разрабатывался как правовой институт, позволяющий имплементировать ст. 20 Конвенции ООН против коррупции о выявлении незаконного обогащения публичных должностных лиц в российское законодательство<sup>20</sup>.

Основной проблемой имплементации стало то, что указанная статья Конвенции не предполагает установления виновности должностного лица в совершении преступления, в результате которого произошло обогащение, и основывается на возложении бремени доказывания законности полученных доходов на такое публичное должностное лицо, что, в свою очередь, противо-

речит положениям Конституции Российской Федерации<sup>21</sup>.

Здесь также следует учитывать, что государство не во всех случаях может установить факт совершения подконтрольным лицом административного или уголовного коррупционного правонарушения и привлечь его к соответствующему виду ответственности, в рамках которого и будет решен вопрос об обоснованности приобретения им имущества и необходимости обращения его в доход государства. Однако задача минимизации негативных последствий от коррупционных проявлений и сужение их экономической базы требует принятия государством доступных мер.

Как отмечают многие ученые, «...без ущерба для конституционных положений о презумпции невиновности возможно установить гражданско-правовую ответственность, поскольку в гражданском процессе бремя доказывания лежит на сторонах. В этих целях необходимо законодательно отнести материальные средства, превышающие законный доход семьи служащего, к категории неосновательно приобретенных путем внесения соответствующих изменений в ГК РФ. Кроме того, следует признать государство потерпевшей стороной от неосновательного обогащения предположительных коррупционеров. Органы прокуратуры наделены правом обращения с исками в защиту интересов государства независимо от сферы общественных отношений, в которой допущено нарушение. Поэтому их целесообразно признать истцом при взыскании неосновательного обогащения в доход государства»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию Рос. Федерации от 22 дек. 2011 г. // Рос. газ. 2011. 23 дек.

<sup>20</sup> Козлов Т.Л. О некоторых направлениях научных исследований по развитию законодательства о противодействии коррупции // Вопросы взаимодействия научных и образовательных учреждений по изучению проблем противодействия коррупции и выработке предложений по их решению: сб. материалов «круглого стола». Москва, 22 апреля 2009 г. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, М., 2009. С. 45 – 52; Елисов П.П. Ответственность за незаконное обогащение: возможно ли это по российскому законодательству // Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство: сб. ст. / под ред. А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 93 – 111.

<sup>21</sup> См., напр.: Елисов П.П. О развитии профилактической функции антикоррупционного законодательства // Вопросы взаимодействия научных и образовательных учреждений по изучению проблем противодействия коррупции и выработке предложений по их решению. С. 94 – 107.

<sup>22</sup> См., напр.: Кудашкин А.В. Основные направления реализации международных норм в области противодействия коррупции в российском законодательстве // Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство: сб. ст. М., 2011. С. 9.

Однако такая теоретическая конструкция была реализована в Законе о контроле за расходами не в полной мере. В частности, непринятие ряда вышеотмеченных положений привело к тому, что неосновательное обогащение не было закреплено в качестве гражданского правонарушения.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 27 апреля 2001 г. № 7-П, юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности.

Представление недостоверных и неполных сведений о расходах, как и непредставление таких сведений, в соответствии со ст. 16 Закона о контроле за расходами признается правонарушением и влечет освобождение от замещаемой (занимаемой) должности и увольнение со службы или работы, т. е. дисциплинарную ответственность.

Однако само по себе приобретение имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы, преступлением или административным правонарушением не признано.

Данное обстоятельство, на наш взгляд, способно создать существенные затруднения как в практическом применении данного института, так и в его наученном изучении, так как не ясна правовая природа обращения имущества в доход государства.

Например, как отмечает И.В. Бараненкова, обращение в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на за-

конные доходы, не является наказанием. По своей правовой природе указанная мера, по мнению данного автора, является только основанием прекращения права собственности, в каком качестве и закреплена в подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ<sup>23</sup>.

Признавая обоснованность данной позиции, следует отметить, что в ее рамках не представляется возможным объяснить, почему имущество, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы, должно обращаться в доход именно государства, а не в доход субъекта Российской Федерации или муниципального образования, если каждый из них обладает гражданской правосубъектностью<sup>24</sup>, или, почему в доход государства должно обращаться имущество гражданского служащего субъекта Российской Федерации или муниципального служащего, которые никогда не были федеральными государственными служащими и не могли причинить ущерб непосредственно государству. Также почему истцом в суде может выступать только прокурор, а не, например, Росимущество, какой иск в суд должен заявляться (виндикационный, кондикционный или все-таки деликтный), каков предмет такого иска, какова его подсудность и т. д.

О.В. Моргун и Н.В. Щедрин рассматривают ограничения, предусмотренные Законом о контроле за расходами, в качестве мер финансовой безопасности, т. е. ограничений экономических и (или) иных прав в финансовых правоотношениях, используемых для ограждения финансовой системы государства от вредоносного влияния источников опасности<sup>25</sup>.

Однако Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 45 ГПК РФ не предоставляют прокурору право осу-

<sup>23</sup> Бараненкова И.В. О некоторых проблемах ответственности военнослужащих за нарушение норм Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их расходом» от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 9. С. 21 – 22.

<sup>24</sup> Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: моногр. / под ред. А.Я. Рыженкова. М., 2014. 182 с.; Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 6 – 8.

<sup>25</sup> Моргун О.В., Щедрин Н.В. Основания и пределы мер финансовой безопасности // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 165 – 173; Моргун О.В. Конституционно-правовые основы мер финансовой безопасности // Вопросы экономики и права. 2013. № 1. С. 19 – 23.

ществлять меры финансовой безопасности и обращаться в связи с этим в суд с исками.

Сравнительный анализ иных вышеуказанных видов государственного контроля, предусматривающих меру ответственности в виде перечисления в доход государства прибыли или дохода, полученных в результате нарушения законов, показывает, что определение правовой природы таких мер вызывает значительные затруднения в теории и на практике на протяжении достаточно длительного времени.

Так, в ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ перечисление в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства, на основании предписания антимонопольного органа не указано в качестве вида административного наказания.

В связи с изложенным, К.Ю. Тотьев, исследуя правовую природу указанного предписания антимонопольного органа, отмечает сложившиеся разные подходы по данному вопросу не только у ученых, но и у высших судебных инстанций. Например, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации определил предписание антимонопольного органа о перечислении в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения антимонопольного законодательства, в качестве «меры ответственности»<sup>26</sup>, а Конституционный Суд Российской Федерации признал, что это «специфическая форма принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений»<sup>27</sup>. Однако, проанализировав имеющиеся позиции, К.Ю. Тотьев пришел к выводу, что такое предписание является мерой административной ответственности<sup>28</sup>.

К выводу о том, что правовая природа взыскания дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (п. «к» ст. 23 и ч. 3 ст. 51 Закона о защите конкуренции), представляет собой административную санкцию, несмотря на ее отсутствие в КоАП РФ, приходит и Н.И. Клейн. Обосновывая свою позицию, данный автор указывает, что решение о перечислении дохода принимает орган исполнительной власти, доход подлежит перечислению добровольно в федеральный бюджет на основании предписания антимонопольного органа. При этом взыскание дохода не может являться гражданско-правовой санкцией ввиду отсутствия компенсационной цели, свойственной гражданско-правовым санкциям, а также ввиду того, что установление обязанности перечислить доход в бюджет не лишает потерпевшего хозяйствующего субъекта права на взыскание излишне выплаченных сумм или иных расходов в свою пользу с хозяйствующего субъекта, нарушившего права конкретного лица в гражданско-правовых отношениях<sup>29</sup>.

Разрешая вопрос о правовой природе взыскания всей суммы излишне полученной выручки за нарушения норм законодательства о государственном регулировании цен (тарифов), Г.Р. Гафарова считает, что это вид государственного принуждения, применяемый не за совершение правонарушения в сфере ценообразования, а за другие неправомерные деяния, выражающиеся в неисполнении юридических обязанностей, законных требований органов государства или уполномоченных на то должностных лиц, если нормы определяют правила поведения, обязательные для всех<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> См., напр.: Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства: информ. письмо Президиума ВАС РФ от 30.03.1998 № 32 (п. 17) // Вестн. ВАС. 1998. № 5.

<sup>27</sup> «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П. П. 3 // Рос. газ. 2009. 14 июля.

<sup>28</sup> Тотьев К.Ю. Предписание антимонопольного органа о перечислении незаконного дохода: правовая природа и функции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. С. 40 – 48.

<sup>29</sup> Клейн Н.И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2. С. 31 – 36.

<sup>30</sup> Гафарова Г.Р. Меры правового принуждения и ответственность в сфере ценообразования // Финансовое право. 2013. № 2. С. 2 – 7.



Вместе с тем, нарушение цен или условий, их ограничивающих, есть не что иное как неправомерное присвоение средств потребителя (населения, бюджета), а взыскание излишне полученных за счет нарушения государственной дисциплины цен сумм носит восстановительный характер<sup>31</sup>.

Следует также отметить, что ряд статей в КоАП РФ предусматривает такую меру ответственности, как штраф в размере суммы излишнего дохода, т. е. дохода, определяемого как разница между доходом, который был получен в результате незаконных действий, и доходом, который сформировался бы без учета незаконных действий<sup>32</sup>, что фактически свидетельствует о наличии механизма изъятия неосновательного обогащения в административном порядке.

Как представляется, обращение в доход государства имущества при контроле за расходами не может иметь природу административной санкции, так как взыскание осуществляется не на основании решения органа административной юрисдикции и не в рамках административных правоотношений, а также имеет ярко выраженную компенсационную цель, присущую мерам гражданско-правовой ответственности.

Не имеется достаточных оснований для отождествления обращения в доход государства имущества как вида гражданско-правовой конфискации. Основание конфискации – наличие реальной сделки и последующее нарушение ее условий, а не правонарушение в форме сделки, которое может быть основанием для обращения имущества в доход государства. Поэтому, на наш взгляд, наиболее предпочтительной выглядит гражданско-правовая модель правовой природы контроля за расходами как позволяющая наиболее полно объяснить отмеченные аспекты.

Наличие состава правонарушения и ответственность за его совершение, существо-

вание специальных органов и должностных лиц – субъектов контроля за расходами во всех государственных органах и организациях государственного сектора, функции этих субъектов и законодательная регламентация порядка их формирования (назначения) и деятельности позволяют нам говорить о контроле за расходами как об административно-правовом механизме.

Закон о контроле за расходами определяет создание механизма, но не указанного нами, а механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Однако имеются основания не согласиться с данным положением, так как основания и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, как и в остальных случаях, установлены в ГК РФ, ГПК РФ, Федеральном законе «Об исполнительном производстве» и т. д.

Необходимо также уточнить цель контроля за расходами. Формально, в соответствии с Законом о контроле за расходами – это определение соответствия расходов подконтрольного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) их общему доходу.

С учетом изложенного данная цель может быть без ущерба для ее сущности трансформирована в цель выявления неосновательного обогащения со стороны подконтрольных лиц. Поэтому контроль за расходами в своем единстве с контролем за доходами также следует воспринимать как

<sup>31</sup> Об изъятии незаконно полученных сумм с нарушителей государственной дисциплины цен [Электронный ресурс]: письмо Минэкономики России от 24 авг. 1998 г. № 7-758. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> Например, ст. 15.21. КоАП РФ.

административно-правовой механизм выявления неосновательного обогащения со стороны подконтрольных лиц<sup>33</sup>.

Дальнейшее развитие данной идеи позволяет нам высказать ряд замечаний методологического характера.

Контроль за расходами и порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах являются не отдельными элементами или различными видами контроля, а одним видом контроля, состоящего из двух элементов или этапов.

Представляется, что данное положение не нуждается в особых доказательствах. Взаимосвязь проверки сведений о доходах и контроля за расходами проявляется не только в положениях законодательства о противодействии коррупции. Возложенная на подконтрольных лиц ч. 1 ст. 3 Закона о контроле за расходами обязанность представлять сведения подлежит исполнению в случае, если общая сумма расходных сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года.

Соответственно не имея достоверных и проверенных сведений о доходах, невозможно математически определить разницу между доходами и расходами и выявить соответствующее необоснованное превышение. В свою очередь, проверка произведенных подконтрольным лицом расходов позволяет определить правильность представленных им сведений о доходах.

Существующее нормативное и организационное разделение обусловлено поэтапным введением данных мероприятий ввиду необходимости создания базы данных об имуществе, отработки проверочных проце-

дур и другими мероприятиями по совершенствованию действующего законодательства<sup>34</sup>.

В связи с изложенным, основным направлением совершенствования в указанной сфере в дальнейшем, во-первых, может выступить объединение рассматриваемой деятельности на законодательном и организационном уровне в единый контроль за доходами и расходами или в контроль за имущественным положением<sup>35</sup>.

Во-вторых, саму процедуру контроля за расходами в отношении государственных и муниципальных служащих следует рассматривать как разновидность служебной проверки, в этом качестве она может быть закреплена в федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О статусе военнослужащих» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В-третьих, с учетом изложенного имеются основания говорить о том, что по своей правовой природе заявление, с которым прокуроры обращаются в суд об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, является кондикционным иском.

Представляется, что на основе поставленных автором вопросов возможна дальнейшая разработка и развитие теоретических, правовых и организационных основ контроля за расходами в целях повышения эффективности его осуществления, совершенствования законодательства о противодействии коррупции и профилактике коррупционных проявлений.

<sup>33</sup> О чем также начинают высказываться отдельные ученые, несмотря на то, что соответствующие нормы ГК РФ не в полной мере согласуются с таким расширительным пониманием неосновательного обогащения. См., например: Институт неосновательного обогащения и судебная практика его применения в Российской Федерации: учебно-метод. пособие для бакалавриата / Санкт-Петербург. юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. СПб., 2014. С. 28.

<sup>34</sup> См., например, Пояснительную записку к проекту федерального закона № 47244-6 «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

<sup>35</sup> Определенным подтверждением высказанной позиции выступает объединение форм справок по сведениям о доходах и сведениям о расходах в единую форму справки, представление которой осуществляется с 1 января 2015 г. См.: Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26. Ч. 2. Ст. 3520.

Библиографический список

1. Бараненкова, И.В. О некоторых проблемах ответственности военнослужащих за нарушение норм Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их расходом» от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ [Текст] / И.В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2014. – № 9. – С. 21 – 22.
2. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учеб. / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2006. – 528 с.
3. Бодрягина, О. Нужно сказать «Б» [Текст] / О. Бодрягина // ЭЖ-Юрист. – 2009. – № 32.
4. Винокуров, А.Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры [Текст] / А.Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 108 – 112.
5. Гафарова, Г.Р. Меры правового принуждения и ответственность в сфере ценообразования [Текст] / Г.Р. Гафарова // Финансовое право. – 2013. – № 2. – С. 2 – 7.
6. Елисов, П.П. О развитии профилактической функции антикоррупционного законодательства [Текст] / П.П. Елисов // Вопросы взаимодействия научных и образовательных учреждений по изучению проблем противодействия коррупции и выработке предложений по их решению : сб. материалов «круглого стола». Москва, 22 апреля 2009 г. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2009. – 166 с.
7. Елисов, П.П. Ответственность за незаконное обогащение: возможно ли это по российскому законодательству [Текст] / П.П. Елисов // Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство : сб. ст. / под ред. А.В. Кудашкина ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – 185 с.
8. Инжиева, Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте : моногр. / Б.Б. Инжиева / под ред. А.Я. Рыженкова. – М. : Юстицинформ, 2014. – 182 с.
9. Институт неосновательного обогащения и судебная практика его применения в Российской Федерации: учеб.-метод. пособие для бакалавриата [Текст] / авт.-сост. Е.П. Грушевая ; Санкт-Петербург. юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – СПб., 2014. – 28 с.
10. Клейн, Н.И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства [Текст] / Н.И. Клейн // Закон. – 2008. – № 2. – С. 31 – 36.
11. Козлов, Т.Л. О некоторых направлениях научных исследований по развитию законодательства о противодействии коррупции [Текст] / Т.Л. Козлов // Вопросы взаимодействия научных и образовательных учреждений по изучению проблем противодействия коррупции и выработке предложений по их решению : сб. материалов «круглого стола». Москва, 22 апреля 2009 г. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2009. – 166 с.
12. Колмакова, Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.Н. Колмакова. – Волгоград, 2007. – 28 с.
13. Корякин, В.М. Определен порядок осуществления контроля за расходами лиц, проходящих службу (работающих) в Вооруженных Силах Российской Федерации (комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 310) [Текст] /

В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2013. – № 6. – С. 2 – 6.

14. *Кудашкин, А.В.* Основные направления реализации международных норм в области противодействия коррупции в российском законодательстве [Текст] / А.В. Кудашкин // Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство: сб. ст. / под ред. А.В. Кудашкина ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – 185 с.

15. *Мелехин, А.В.* Административное право Российской Федерации : курс лекций / А.В. Мелехин // СПС КонсультантПлюс. 2009.

16. *Миронов, О.И.* Порядок осуществления контроля за расходами военнослужащих в системе мер профилактики коррупции [Текст] / О.И. Миронов // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2013. – № 10. – С. 18 – 23.

17. *Моргун, О.В.* Конституционно-правовые основы мер финансовой безопасности [Текст] / О.В. Моргун // Вопросы экономики и права. – 2013. – № 1. – С. 19 – 23.

18. *Моргун, О.В.* Основания и пределы мер финансовой безопасности [Текст] / О.В. Моргун, Н.В. Щедрин // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 9. – С. 165 – 173.

19. *Попов, Л.Л.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 320 с.

20. Правительство России официально одобрило отмену системы налогового контроля за расходами физических лиц [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://legalru.ru/document.php?id=20807>.

21. *Стрельцов, Е.Л.* Уголовно-правовая борьба с нетрудовыми доходами : генезис, квалификация, профилактика [Текст] : моногр. / Е.Л. Стрельцов. – Киев : Выща шк., 1988. – 208 с.

22. *Тотьев, К.Ю.* Предписание антимонопольного органа о перечислении незаконного дохода : правовая природа и функции [Текст] / К.Ю. Тотьев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 8. – С. 40 – 48.

23. *Чакалова, М.С.* О несоответствиях в федеральных законах в области контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности, их доходам [Текст] / М.С. Чакалова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 9. – С. 31 – 34.

24. *Шуралева, С.В.* Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц : новое в законодательстве [Текст] / С.В. Шуралева, А.В. Ваньков // Вестн. Перм. Ун-та. – 2013. – № 1. – С. 72 – 79.

Калинин С.И., адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, [lektor150@mail.ru](mailto:lektor150@mail.ru)

S. Kalinin, adjunct of the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University, [lektor150@mail.ru](mailto:lektor150@mail.ru)

## Сущность и содержание административно-правовых средств охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности внутренними войсками МВД России<sup>1</sup>

*Аннотация:* статья посвящена рассмотрению теоретических аспектов использования внутренними войсками административно-правовых средств при выполнении задач охраны общественного порядка и общественной безопасности.

*Ключевые слова:* внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации; общественный порядок; общественная безопасность; правоохранительная деятельность.

## The Essence and content of administrative and legal means of protection of public order and public security, internal troops of the MIA of Russia

*Abstract:* the article is devoted to theoretical aspects of the use of the internal troops of the administrative-legal means when performing tasks of public order and public security.

*Keywords:* internal troops of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation; public order; public safety; law enforcement.

Конституция Российской Федерации (ст. 2) устанавливает, что в нашей стране высшей ценностью является человек, его права и свободы. Гарант их соблюдения и защиты – государство. В этих целях государство создает соответствующие государственно-правовые механизмы, одним из которых является система органов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Важнейший элемент этой системы – внутренние войска МВД России, на которые в числе прочих возложена следующая задача: «участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного

порядка, обеспечении общественной безопасности»<sup>2</sup>.

На основе анализа нормативной базы, регламентирующей вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также мнений ученых по данному вопросу можно утверждать, что указанная охрана и обеспечение в настоящее время преимущественно осуществляются посредством применения уголовно-правовых, оперативно-розыскных, гражданско-правовых и административно-правовых способов и средств.

Содержание уголовно-правового способа составляют уголовно-правовые запреты

---

<sup>1</sup> Рецензент – В.М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

<sup>2</sup> Статья 2 Федерального закона от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

и применение уголовной ответственности за преступления, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

*Оперативно-розыскной* способ охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности состоит из комплекса оперативно-розыскных мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию угроз жизни, здоровью, правам и свободам человека и гражданина.

*Гражданско-правовой* способ охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности заключается в применении гражданско-правовых средств (меры гражданско-правовой ответственности, меры по приостановлению или прекращению деятельности, создающей опасность причинения вреда; возмещение причиненного вреда и др.).

В рамках настоящей статьи более подробно рассмотрим *административно-правовой* способ охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

По мнению ряда ученых, административно-правовой способ охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности определяется предметом административного права. Так, Ю.М. Козлов указывает, что предмет административного права «...достаточно разнообразен, но, в принципе, охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие отношения, возникающие с участием органов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере «внутренней» жизни общественных объединений и других негосударственных формирований»<sup>3</sup>.

По мнению Д.Н. Бахраха, в предмет административного права входят не только отношения, которые возникают в процессе формирования и функционирования государственной администрации, но также и отношения, «возникающие при применении любыми уполномоченными правом субъектами мер административно-правового принуждения, иных мер административного воздействия»<sup>4</sup>.

Для уяснения сущности и содержания административно-правового регулирования охраны общественного порядка и общественной безопасности внутренними войсками МВД России следует определить содержание термина «административно-правовой».

Понятие «administratio» пришло к нам из латинского языка и переводится как «администрация», т. е. «управление», «руководство». Под администрацией понимаются: 1) государственные органы, осуществляющие управление; 2) руководящий персонал какого-либо учреждения, предприятия. Администрировать – значит «управлять», «заведовать»<sup>5</sup>.

Другими словами, под администрацией понимается деятельность государственного аппарата, государственных органов, совокупности лиц, которые управляют, руководят действиями людей. А администрирование – это то, что делают администраторы, т. е. управление, руководство людьми. Здесь используется специфическое средство – власть, обеспечивающее следование

<sup>3</sup> Цит. по: Усова С.Е. Типология административно-правовой организации механизма исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка и безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2010. С. 24.

<sup>4</sup> Там же. С. 25.

<sup>5</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 17; Современный словарь иностранных слов. СПб., 1994. С. 22.

воли управляемых воле управляющих. Соответственно административная власть выступает как средство, которое использует администрация для управления, воздействия на волю управляемых<sup>6</sup>.

Применительно к воинской деятельности используется термин «военная администрация», под которой понимается:

а) совокупность органов военного управления как аппарат военного управления территорией, на которой действует режим военного положения или которая занята в ходе военных действий;

б) организационно-правовая деятельность государства по военному строительству;

в) научная и учебная дисциплина, изучающая устройство, закономерности и общую структуру военной организации государства в целом, Вооруженных Сил и других войск, воинских формирований и органов, в которых предусмотрена военная служба, в частности<sup>7</sup>.

Таким образом, в основе понятия «администрация» лежит управление – одна из основных задач, которая возложена на государство в вопросах обеспечения его основных ценностей. Всякое управление имеет определенные социальные цели и задачи. К. Маркс и Ф. Энгельс писали: «всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере»<sup>8</sup>.

Управление рассматривается как многогранное явление: с одной стороны, это планомерный и целенаправленный процесс деятельности государства, а с другой – это

комплекс экономических, социально-политических, правовых и других мероприятий по поддержанию стабильности и устойчивости общественного развития.

В сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности корневым термином выступает «порядок», под которым понимается устойчивая упорядоченность, систематичность, очередность, построение. Порядок базируется на праве. Следовательно, предпосылками возникновения общественного порядка и общественной безопасности можно считать юридическую норму и механизмы ее издания и претворения в жизнь, т. е. принятие компетентными органами нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности, гарантированное претворение в жизнь государственными органами и общественными формированиями закрепленных этими актами правил.

Вторая составная часть анализируемого нами термина «административно-правовой» связана с понятием «право», которое имеет латинские корни и рассматривается в двух аспектах:

1) в объективном смысле (объективное право) – система общеобязательных, определенных норм, установленных и обеспечиваемых государством в целях регулирования поведения людей и их коллективов в соответствии с принятыми в данном обществе правилами социально-экономической, политической и духовной жизни;

2) в субъективном смысле (субъективное право) – предусмотренная (или не запрещенная) законом либо иным правовым актом возможность лица обладать имущественным или неимущественным благом, действовать в определенной ситуации способом, установленным правовой нормой, или воздержаться от совершения соответствующего действия<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация) : учеб. М., 2008.С. 8.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 342.

<sup>9</sup> Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1999.

Субъективное право включает в себя:

а) конкретные права данного субъекта права;

б) соответствующие этим правам обязанности других граждан, должностных лиц, органов и организаций.

Субъективные права лица поддерживаются и защищаются государством<sup>10</sup>.

Государство и его органы осуществляют руководящее воздействие на общественные отношения посредством правового регулирования. Понятие «регулирование» представлено в научной литературе в нескольких контекстах. В соответствии с Толковым словарем С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой «регулировать» означает:

– упорядочивать, налаживать;

– направлять развитие, движение чего-нибудь с целью привести в порядок, в систему;

– приводить (механизмы и их части) в такое состояние, которое обеспечивает нормальную и правильную работу<sup>11</sup>.

Социальная среда человечества характеризуется организованной упорядоченностью в связи с реализацией потребности проведения их согласования в рамках достижения определенных интересов как отдельного человека, так и общественных организаций, больших или малых социальных групп. Соответственно согласие достигается социальным урегулированием.

В свою очередь, средства социального регулирования включают социальные нормы, такие как правовые (юридические), моральные, обычаи и ряд других норм, которые представляются основными, но не единственными средствами воздействия на общественные отношения. Также к средствам регулирования относятся индивидуальные властные предписания, меры физического, психического, организационного принуждения.

М.И. Еропкин рассматривает общественный порядок как результат закрепления реальных общественных отношений (как идеологических, так и экономических) нормами права и иными социальными нормами. Этим результатом и является определенная система общественных отношений, закрепленная различными социальными нормами, в первую очередь нормами права; общественный порядок – это система общественных отношений, закрепленная различными социальными нормами, определяющими права и обязанности их участников<sup>12</sup>.

На современном этапе в системе социального регулирования генерализирующая роль принадлежит правовому регулированию, т. е. воздействию норм права (системы правовых норм), других специально-юридических средств на поведение людей, на общественные отношения в целях их упорядочения и прогрессивного развития.

Данное положение подтверждается тем, что система общественных отношений в сфере общественного порядка характеризуется:

а) закрепленностью нормами права и морали;

б) установлением определенных прав и обязанностей участников этих отношений;

в) гарантированной возможностью осуществления ими своих субъективных прав;

г) обеспечением строгого исполнения участниками отношений возложенных на них обязанностей<sup>13</sup>.

Существование права, представляющего собой регламентированную объективную реальность, заключается в закреплении нормами того, что должно быть. Право содержит не только то, что должно быть, но и стремление закреплять «должное» в качестве реального. В теории государства и права правовое регулирование определя-

<sup>10</sup> Васильев А.В. Теория государства и права : курс лекций. М., 2008. С. 20.

<sup>11</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ.соч. С. 585.

<sup>12</sup> Еропкин М.И. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве : дис. .... д-ра юрид. наук. М., 1967. С. 24 – 25.

<sup>13</sup> Адилев А.Н. Теоретические, правовые и организационные основы совершенствования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 8.



ется как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения в целях их упорядочивания<sup>14</sup>.

С учетом изложенного можно сказать, что право – «это обусловленная материальными и социально-культурными обстоятельствами жизни общества, его классовым и национальным составом, традициями и обычаями воля господствующего класса, элиты или большинства граждан, выраженная в предписываемых правилах поведения, которые регулируют общественные отношения, являются общеобязательными, исполнение которых обеспечивается властной принудительной силой»<sup>15</sup>.

Исходя из вышесказанного становится возможным определить сущность правового регулирования: его природа является разновидностью социального регулирования, носит целенаправленный, организованный характер и осуществляется с помощью системы государственных средств, выражающих право как регулятор общественных отношений. Таким образом, правовое регулирование – это целенаправленное воздействие на общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств.

Говоря о правовом регулировании, где право выступает как регулятор общественных отношений, следует иметь в виду, что это понятие – не просто словесный оборот «право – регулятор», а теоретически насыщенная особая категория, в которую входят такие понятия, как механизм правового регулирования, правовые средства, правовой режим и др.

Раскрывая основные виды и средства правового регулирования, его способы, необходимо указать, что регулирование может быть по отношению к человеку как внешним (кто-то каким-либо образом воздействует на человека), так и внутренним

(саморегулирование). Средства отвечают на вопрос, чем регулируется поведение людей, а способы – как осуществляется это целенаправленное воздействие.

А.Н. Сурков, говоря о правовом регулировании в области военной безопасности, указывает, что цель правового регулирования должна заключаться в создании, содержании и своевременном обновлении нормативно-правовой базы – системы федеральных законов и других правовых актов, определяющих в полной мере все аспекты деятельности личности, общества и государства<sup>16</sup>.

В случае если под воздействием законодательного акта или его норм наступают не предусмотренные законодательством последствия, а в некоторых ситуациях и противоречащие целям законодателя, то такое воздействие не может считаться правовым регулированием. Оказание негативного влияния закона на определенные общественные отношения нельзя назвать правовым регулированием, поскольку это не цель законодателя и это не соответствует принципам права – упорядочить жизнь общества.

Также не является правовым регулированием воздействие, осуществляемое неюридическими средствами, к каковым относится какое-либо воздействие на поведение людей через средства массовой информации, путем пропаганды или агитации, в том числе нравственного или правового воспитания и обучения, ввиду того, что эти средства не представляют из себя специальную направленную юридическую деятельность по упорядочиванию общественных отношений<sup>17</sup>.

Рассматривая право как многогранное явление, призванное регулировать общественные отношения, его можно оценить как средство (инструмент) для решения задач общества и реализации интересов людей. В теории права под правовыми средствами

<sup>14</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд. М., 2001. С. 622.

<sup>15</sup> Васильев А.В. Указ.соч. С. 20.

<sup>16</sup> Сурков А.Н. Актуальные проблемы применения гражданского законодательства в сфере военного управления: дис ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 55.

<sup>17</sup> Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 570.

понимают институционные явления правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, его энергию, которым принадлежит роль ее активных центров<sup>18</sup>.

В самом общем виде А.В. Мальков определяет правовые средства как правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей<sup>19</sup>. Эти цели могут быть различны, но итог их достижения заключается в упорядоченности общественных отношений. В качестве правовых средств выступает совокупность норм права.

В зависимости от характера изложенного в норме права воздействия на поведение людей определяют методы и способы правового регулирования.

В механизме правового регулирования важная роль отводится методам. В самом общем понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо<sup>20</sup>.

Под методом правового регулирования, применяемым в различных отраслях права, понимается набор способов и приемов регулирования отношений между субъектами, складывающихся из предмета регулирования. А способы правового регулирования представляют собой методы воздействия права на поведение и деятельность юридических и физических лиц<sup>21</sup>.

В теории права существуют следующие общепринятые способы правового регулирования:

– *управомочивание*, представляющее собой наделение юридических или физических лиц определенными правами (например, командир в рамках своих полномочий правомочен отдавать распоряжения; собственник правомочен владеть, пользоваться

и распоряжаться принадлежащей ему вещью);

– *дозволение*, выражающееся в предоставлении лицу возможности действовать по своему усмотрению (например, в боевой обстановке военнослужащий может и должен действовать самостоятельно, инициативно);

– *обязывание*, т. е. предписание субъекту права вести себя строго определенным образом либо выполнить какие-то действия в пользу другого лица (например, обязанность гражданина пройти военную службу по призыву);

– *запрет*, т. е. обязанность, возложенная на юридических и физических лиц, воздерживаться от совершения запрещенных законом действий (например, в ходе несения службы военнослужащему внутренних войск запрещено самостоятельно покидать маршрут патрулирования под угрозой привлечения к ответственности)<sup>22</sup>.

Два последних способа имеют сходство: они оба предполагают возложение обязанностей, но если в одном случае обязанности имеют позитивный, активный характер, то в другом – пассивный.

В качестве дополнительных способов правового воздействия можно указать на применение мер принуждения (например, возложение юридической ответственности за совершенное правонарушение). Этот способ относится к дополнительным, потому что:

– *во-первых*, он представляет собой вид обязанности: юридическая ответственность может рассматриваться как обязанность претерпевать лишения, кару, наказание;

– *во-вторых*, этим способом обеспечивается надлежащее исполнение предоставленных прав, исполнение возложенных обязанностей, соблюдение установленных запретов.

<sup>18</sup> Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 14.

<sup>19</sup> Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журн. рос. права. 1998. № 8. С. 66 – 77.

<sup>20</sup> Административное право / под ред. Л.Л. Попова. М., 2006. С. 281.

<sup>21</sup> Васильев А.В. Указ. соч. С. 126.

<sup>22</sup> Там же. С. 127.

К дополнительным способам относится также предупредительное (превентивное) воздействие норм, предусматривающих возможность применения правового принуждения. Например, нормы УК РФ обладают превентивным воздействием на лиц, склонных к совершению преступлений.

Кроме того, к дополнительным способам можно отнести стимулирующее воздействие норм права. Таким способом оказывают влияние поощрительные нормы, т. е. нормы, в которых предусмотрено поощрение за активное правомерное поведение (например, за инициативу и усердие при исполнении должностных обязанностей).

Из этого следует, что метод административно-правового регулирования общественных отношений нельзя сводить к какому-либо одному из юридических средств воздействия.

Метод регулирования, понимаемый как сочетание юридических средств воздействия на общественные отношения, раскрывает:

- а) порядок установления прав и обязанностей;
- б) степень определенности предоставленных прав и «автономности» действий их субъектов;
- в) взаимоположение субъектов правоотношения;
- г) наличие или отсутствие конкретной юридической связи между субъектами прав и обязанностей;
- д) пути и средства обеспечения установленных субъективных прав<sup>23</sup>.

Сообразуясь с вышесказанным, аргументированно можно утверждать, что и системе мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности силами и средствами внутренних войск МВД России составляет правовое регулирование общественных отношений в указанной сфере.

Данное положение обусловлено рядом факторов:

– нормы права занимают первичное место среди других форм социального регулирования;

– общественный порядок вбирает и объединяет социальные нормы, регулирующие различные сферы общественных отношений;

– под воздействием права социальные нормы приобретают юридическую силу;

– юридически закрепленные нормы ставятся под защиту государства;

– нормативные правовые акты закрепляют эталон поведения всех членов общества;

– правовые нормы имеют императивность предписаний и гарантированность исполнения.

В соответствии с имеющимися в настоящее время в отечественной науке взглядами, общественный порядок и общественная безопасность – это сложное, многогранное социальное явление, сложившееся в процессе цивилизации и охватывающее все формы и направления жизнедеятельности человечества. Исходя из этого административно-правовое регулирование охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности можно определить как процесс целенаправленного, последовательного воздействия государства с использованием административно-правовых средств на общественные отношения в целях их стабилизации и упорядочения.

Под административно-правовой охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности следует понимать урегулированную нормами административного права деятельность определенных субъектов (органов исполнительной власти, правоохранительных органов, включая внутренние войска, и др.), направленную на издание норм права, осуществление административной юрисдикции по делам о правонарушениях, выяснение условий и факторов, составляющих угрозы общественному порядку и общественной безопасности, и их устранение, предупрежде-

<sup>23</sup> Какимжанов М.Т. Философия права. Ростов н/Д, 2009. С. 45.

ние и пресечение противоправных действий, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Целью административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности является создание и своевременное обновление нормативно-правовой базы, определяющей в полной мере безопасные условия деятельности личности, общества и государства.

Основное содержание общественного порядка составляет поведение людей, точно согласованное с требованиями норм права и других социальных норм. В связи с этим представляется, что административно-правовое регулирование в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности представляет собой воздействие на различные по существу, но весьма тесно связанные между собой виды деятельности.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, существенные различия между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» связаны с нормативными средствами урегулирования указанных понятий. Общественный порядок достигается в результате упорядочения общественных отношений с помощью всех форм нормативного регулирования, тогда как общественная безопасность – только с использованием правовых норм<sup>24</sup>. Однако следует согласиться с мнением большинства ученых, что хотя общественный порядок и общественная безопасность и представляют собой различные правовые явления, однако между ними существует тесная связь: укрепление общественного порядка способствует повышению уровня общественной безопасности, и наоборот, соблюдение правил и норм общественной безопасности служит условием поддержания надлежащего общественного порядка.

Административно-правовые средства занимают центральное место в деятельности

внутренних войск МВД России по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности. В связи с этим формирование единых требований и единого подхода к принятию новых норм административно-правового характера, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, выработка единых подходов к уже существующей нормативно-правовой базе является одним из наиболее важных и перспективных направлений в сфере нормотворчества и развития административного законодательства.

Обобщая вышесказанное, можно сформулировать следующее определение понятия «административно-правовые средства охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности внутренними войсками»: это основанные на методах позитивного властвования нормативно-правовые предписания, содержащиеся в военном и административном законодательстве, регламентирующие приемы и способы деятельности подразделений и воинских частей внутренних войск МВД России по предупреждению, пресечению и минимизации негативных последствий правонарушений, совершаемых военнослужащими и другими гражданами.

Исходя из представленной выше общей характеристики сущности и содержания административно-правовых средств охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности полагаем необходимым сделать ряд выводов, имеющих значение для повышения эффективности правоохранительной деятельности внутренних войск МВД России:

1) нормативная база, содержащая административно-правовые средства охраны общественного порядка и общественной безопасности, представляет собой совокупность правовых норм, посредством которых осуществляется правовое регулирование деятельности внутренних войск МВД

<sup>24</sup> Зарубин В.И. Понятие общественного порядка как объект хулиганства // Журн. рос. права. 2001. № 8. С. 31.

России по исполнению рассматриваемой функции;

2) обеспечение общественного порядка и общественной безопасности имеет своей целью достижение социальной безопасности общества, под которой следует понимать состояние защищенности общественных отношений через урегулированность их нормами правового и неправового характера в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства;

3) проведенный анализ показал, что, несмотря на широкое употребление понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» в юридической литературе и нормативных актах, единого подхода к определению данных понятий в настоящее время не сложилось, что вызывает необходимость дальнейшей разработки теоретических основ правоохранительной деятельности внутренних войск МВД России и позволяет утверждать о необходимости законодательного закрепления указанных понятий.

### Библиографический список

1. *Адилов, А.Н.* Теоретические, правовые и организационные основы совершенствования системы охраны общественного порядка в Кыргызской Республике [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Адилов Айбек Насырович. – М., 2010.
2. Административное право [Текст] : учеб. / под ред. Л.Л. Попова. – М., 2006.
3. *Алексеев, С.С.* Правовые средства [Текст] : постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6.
4. *Васильев, А.В.* Теория государства и права [Текст] : курс лекций / А.В. Васильев. – М., 2008.
5. *Еропкин, М.И.* Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве [Текст] : дис. .... д-ра юрид. наук / Еропкин Михаил Иванович. – М., 1967.
6. *Зарубин, В.И.* Понятие общественного порядка как объект хулиганства [Текст] / В.И. Зарубин // Журн. рос. права. – 2001. – № 8.
7. *Какимжанов, М.Т.* Философия права [Текст] / Какимжанов М.И. – Ростов н/Д, 2009.
8. *Корякин, В.М.* Военно-административное право (военная администрация) [Текст] : учеб. / В.М. Корякин, А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев. – М. : За права военнослужащих, 2008.
9. *Малько, А.В.* Правовые средства [Текст] : вопросы теории и практики / А.В. Малько // Журн. рос. права. – 1998. – № 8.
10. *Сурков, А.Н.* Актуальные проблемы применения гражданского законодательства в сфере военного управления [Текст] : дис ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Сурков Александр Николаевич. – М., 2006.
11. Теория государства и права [Текст] / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 1997.
12. Теория государства и права [Текст] : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд. – М. : Юрист, 2001.
13. *Тихомиров, Ю.А.* Правовые акты [Текст] / Ю.А.Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999.
14. *Усова, С.Е.* Типология административно-правовой организации механизма исполнительной власти в сфере охраны общественного порядка и безопасности [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Усова Светлана Евгеньевна. – Хабаровск, 2010.

*Кардаш И.Л., начальник 4-й кафедры Военного университета, доктор военных наук, доцент, полковник;*

*Томей Ю.С., соискатель Военного университета, капитан юстиции*

*Kardash I.L., head of the 4-th Department of the Military University, doctor of military Sciences, associate Professor, Colonel.*

*Tomei U.S., seeker of the Military University, captain of justice.*

## **О некоторых особенностях квалификации преступлений, связанных с хищением драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации<sup>1</sup>**

*Аннотация: в статье рассматриваются особенности квалификации преступлений, связанных с хищением драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации, анализируются признаки таких преступлений.*

*Ключевые слова: хищение драгоценных металлов, хищения военных предметов, содержащих драгоценные металлы, признаки преступлений, связанных с хищениями драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации.*

### **Some of the features of the classifying crimes related to theft of precious metals in the Armed Forces of the Russian Federation**

*The article discusses the features of the classifying crimes related to theft of precious metals in the Armed Forces of the Russian Federation, the author analyzes the characteristics of crimes related to the theft of precious metals in the Armed Forces of the Russian Federation.*

*Keywords: theft of precious metals, theft of military items containing precious metals, elements of crimes related to the theft of precious metals in the Armed Forces of the Russian Federation*

В условиях изменившейся внешнеполитической ситуации последних лет и непростой международной обстановки одной из основных задач Вооруженных Сил Российской Федерации является сдерживание угроз безопасности или посягательств на интересы Российской Федерации. Выполнение этой задачи во многом зависит от боеготовности и боеспособности войск. Преступления, совершаемые в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации, существенно препятствуют выполнению данной задачи.

В Вооруженных Силах Российской Федерации совершается немало хищений го-

сударственной собственности, в том числе драгоценных металлов (ДМ), содержащихся в вооружении, военной и специальной технике (ВВСТ) и иных материальных средствах. Данная категория преступлений представляет повышенную общественную опасность, поскольку в результате их совершения не только причиняется значительный материальный ущерб государству на сотни тысяч и миллионы рублей, но и подрывается боеготовность и боеспособность войск. Поэтому необходимость борьбы с такого рода хищениями очевидна.

---

<sup>1</sup> Рецензент – С.В. Маликов, доктор юридических наук.

Анализ статистических данных Главной военной прокуратуры Российской Федерации (ГВП) за 2000 – 2013 гг. о преступлениях, связанных с хищениями драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации, свидетельствует о постепенном спаде количества зарегистрированных преступлений, что, прежде всего, обусловлено их высокой латентностью. Однако интерес преступников к имеющим высокую стоимость драгоценным металлам, содержащимся в ВВСТ, не пропадает.

Согласно статистическим данным ГВП в 2002 г. зарегистрировано 12 преступлений, что на 60 % меньше, чем в 2003 г. В 2003 г. всего было зарегистрировано 30 преступлений, связанных с хищением драгоценных металлов. В 2012 г. спад преступлений составил 90 %, в 2013 г. – 80 % (всего 2 преступления). В 2005 г. в результате хищения драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации причинен ущерб государству на сумму 7 493 425 руб., в 2008 г. – 2 338 829 руб., в 2012 г. – 4 569 501 руб.<sup>2</sup>

Выявление, раскрытие и расследование указанных преступлений, связано со многими проблемами и трудностями, в том числе при решении вопроса о квалификации действий лиц, совершающих в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации хищения драгоценных металлов, содержащихся в ВВСТ.

На приведенной ниже диаграмме (рис.1) показаны количество и виды преступлений за период 2000 – 2013 гг. согласно статистическим данным ГП.

Прежде чем более подробно рассмотреть особенности квалификации рассматриваемой категории преступлений, следует выяснить понятие «хищение» и понятие предметов этих преступлений.

В уголовном праве России под термином «хищение» понимается значительная груп-

па преступлений против собственности, сходных между собой по многим объективным и субъективным признакам.

Хищение – это противоправное безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, совершенное с корыстной целью, причинившее ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества.

Под безвозмездностью следует понимать совершенное без встречного предоставления противоправное завладение чужим имуществом и (или) имущественными правами в пользу виновного, причинившее реальный ущерб собственнику или иному владельцу<sup>3</sup>.

Предметом хищения является имущество, т. е. хищение – это имущественное преступление, поэтому его предметом не могут быть объект интеллектуальной собственности, а также электрическая и тепловая энергия<sup>4</sup>.

Предметом хищения в рассматриваемой категории преступлений являются драгоценные металлы, содержащиеся в ВВСТ и иных материальных средствах, являющиеся собственностью государства в лице Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Непосредственным предметом преступного посягательства являются составные части соответствующего изделия, образца ВВСТ, комплектующих к ним (ЗИП), подавляющее большинство которых приходится на образцы ВВСТ войск связи, ВВС и ПВО.

Согласно Федеральному закону от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ (в редакции от 21 ноября 2011 г.) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» драгоценные металлы – это золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий).

<sup>2</sup> Согласно статистическим данным ГВП за 2000 – 2013 гг.

<sup>3</sup> Смирнова С.Н. Уголовно-правовая характеристика понятия безвозмездности применительно к преступлениям против собственности, совершаемым при исполнении обязанностей воинской службы // Электронное научное издание «Военное право». 2014. Вып. 4. URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5575>.

<sup>4</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина. СПб., 2008. 280 с.

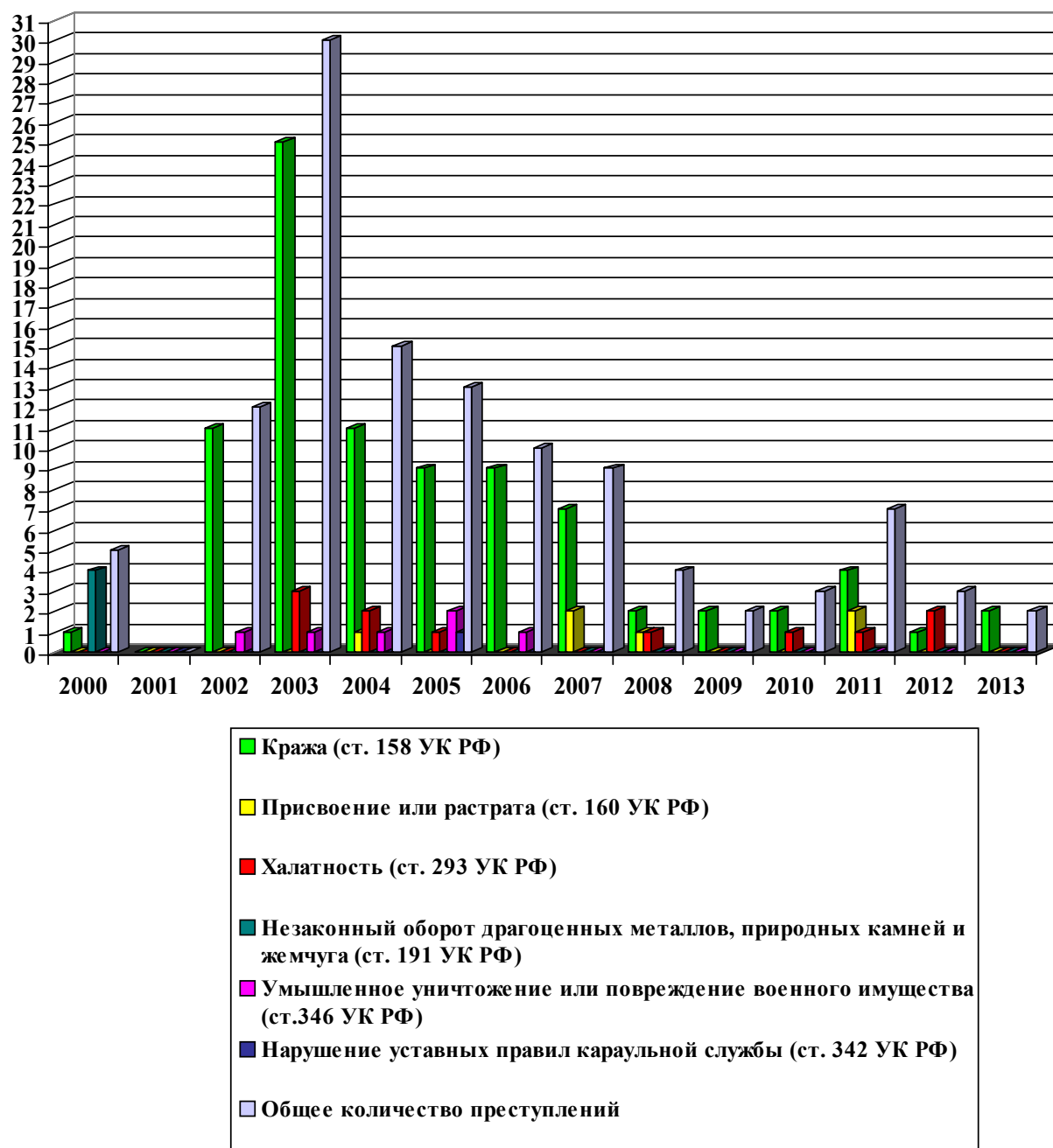


Рис. 1. Количество и виды преступлений, связанных с хищениями драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации в 2000 – 2013 гг.

Одной из самых распространенных квалификаций хищений является кража (ст. 158 УК РФ). *Кража* – это тайное хищение чужого имущества. Именно тайность хищения является специфическим признаком кражи, отличающим ее от других форм хищения.

Изучение материалов уголовных дел по рассматриваемой категории преступлений свидетельствует о том, что в 93 % случаев

преступления совершают военнослужащие, проходящие военную службу по призыву и по контракту, из них 59 % – военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, 11 % – военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, рядового и сержантского состава, 9 % – прапорщички, 14 % – офицеры. В 7 % случаев преступления совершаются гражданскими лицами.



Квалифицированные виды кражи урегулированы чч. 2 – 4 ст. 158 УК РФ. Кражи ДМ ВВСТ совершаются:

- группой лиц по предварительному сговору (п. «а» ч. 2);
- с незаконным проникновением в помещение либо иное хранилище (п. «б» ч. 2);
- в крупном размере (п. «в» ч. 3);
- в особо крупном размере (п. «б» ч. 4).

Прежде всего следует разъяснить такой квалифицирующий признак кражи, как совершение преступления группой лиц по предварительному сговору (п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 35 УК РФ преступление (в том числе и кража) признается совершенным группой лиц по предварительному сговору, если в нем участвовали лица, заранее договорившиеся о совместном совершении преступления. Если кража совершена группой лиц по предварительному сговору, то все участники являются соисполнителями, так как каждый из них участвует в совершении действий, непосредственно входящих в объективную сторону преступления. Соисполнительство не исключает распределения ролей между участниками кражи<sup>5</sup>.

Каждый из соисполнителей несет ответственность за кражу в полном объеме похищенного независимо от размера доставшейся ему доли.

Второй квалифицирующий признак ч. 2 ст. 158 УК РФ – кража, совершенная с незаконным проникновением в помещение либо иное хранилище.

В соответствии с примечанием к ст. 158 УК РФ (действующая редакция) под помещением понимаются строения и сооружения независимо от форм собственности, предназначенные для временного нахождения людей или размещения материальных ценностей в производственных или иных служебных целях. Под хранилищем понимаются хозяйственные помещения, обособленные от жилых построек, участки территории, тру-

бопроводы, иные сооружения независимо от форм собственности, которые предназначены для постоянного или временного хранения материальных ценностей.

Хищения ДМ ВВСТ совершаются, в частности, из хранилищ, складов и других мест, предназначенных для хранения материальных ценностей, парков хранения автотранспорта и военной техники, постов, радиорубок, радиолокационных станций, КУНГов, салонов и кузовов военной и специальной техники.

В практической деятельности часто возникает вопрос, каким образом квалифицировать хищение, совершенное из военной и специальной техники, ответ на который не содержится и в постановлении Пленума Верховного Суда от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже, разбое».

Изучение уголовных дел, проведенное анкетирование следователей военных следственных органов свидетельствует о том, что в каждом четвертом случае возникают определенные трудности при решении вопроса о квалификации действий лица по указанному квалифицирующему признаку. Следственная и судебная практика по данному вопросу различается.

*Так, по уголовному делу в отношении А., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ, органами следствия А. обвинялся в том, что в марте 2004 г. в целях хищения радиодеталей незаконно проник в помещение – сооружение, предназначенное для временного хранения материальных ценностей в служебных целях, – комплекс «Патруль» № шасси 433100061025 89, где, действуя умышленно, с корыстной целью, из устройства «Р-399А» отверткой отколол в целях хищения и последующей реализации радиодетали на общую сумму 18 215 руб.<sup>6</sup>*

Согласно приговору Пушкинского гарнизонного военного суда рядовой Ф., на-

<sup>5</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина.

<sup>6</sup> Приговор Астраханского гарнизонного военного суда по делу А. // Архив Астраханского гарнизонного военного суда.

ходясь на территории автопарка, незаконно проник в помещение станции ТРРС «Р-417» (Тропосферная радиорелейная станция) на базе автомобиля УРАЛ, откуда похитил принадлежащие войсковой части изделия радиоэлектронной аппаратуры, содержащие драгоценные металлы на сумму 164 244 руб. 05 коп. Следствие и суд квалифицировали действия Ф. по п. «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ<sup>7</sup>.

По мнению В.П. Верина, понятию хранилища не отвечают не огражденные или неохраняемые площадки, используемые для складирования материальных ценностей, кабины, салоны автомашин, находящихся на неохраняемых платформах, так как они не создают преграды для свободного доступа к находящемуся там имуществу<sup>8</sup>.

А.Н. Игнатов полагает, что иное хранилище – это место, специально предназначенное для хранения имущественных ценностей, не являющееся ни жильем, ни помещением<sup>9</sup>.

Согласно Словарю русского языка помещение – внутренность здания, место, где кто-то, что-нибудь помещается<sup>10</sup>. Строение – здание, постройка<sup>11</sup>. Сооружение – всякая значительная постройка (различного вида и назначения) (архитектурное, гидротехническое)<sup>12</sup>. Хранилище – помещение для хранения чего-нибудь<sup>13</sup>.

В условиях Вооруженных Сил Российской Федерации военная и специальная техника используется как для временного нахождения людей, так и для размещения или хранения материальных ценностей.

По нашему мнению, квалификация действия виновного лица зависит от целей, для которых использовалась военная и специальная техника, в которой находились материальные ценности, а также от того, име-

ло ли данное лицо доступ в соответствующее помещение либо иное хранилище на законных основаниях на момент совершения хищения. В случае совершения хищения из военной и специальной техники, расположенной на территории воинской части, следует учитывать, что местом совершения преступления является охраняемая территория, где постоянно или временно хранятся материальные ценности.

При решении вопроса о квалификации кражи по признаку размера похищенного имущества следует руководствоваться примечанием 4 к ст. 158 УК РФ, согласно которому крупным размером признается стоимость имущества, превышающая двести пятьдесят тысяч рублей, а особо крупным – один миллион рублей.

Определяя размер похищенного имущества, необходимо исходить из его фактической стоимости на момент совершения преступления. В случае отсутствия сведений о цене стоимость похищенного может быть установлена на основании заключения эксперта.

Одной из особенностей краж ДМ ВВСТ, в частности обусловленной непосредственным предметом посягательства, является то, что данный вид преступления в ряде случаев совершается в совокупности с преступлениями против военной службы.

Проведенный анализ материалов уголовных дел, по нашему мнению, свидетельствует о том, что преступления рассматриваемой категории также совершаются в совокупности со следующими преступлениями против военной службы:

- 1) нарушение правил несения боевого дежурства (ст. 340 УК РФ) – 10 %;
- 2) нарушение уставных правил караульной службы (ст. 342 УК РФ) – 1 %;

<sup>7</sup> Приговор Пушкинского гарнизонного военного суда по делу Ф. // Архив Пушкинского гарнизонного военного суда.

<sup>8</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина.

<sup>9</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. д-ра юрид. наук, Председателя ВС РФ В.М. Лебедева. М., 2005. 366 с.

<sup>10</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 2008. С. 746.

<sup>11</sup> Там же. С. 1039.

<sup>12</sup> Там же. С. 1003.

<sup>13</sup> Там же. С. 1163.

3) нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне (ст. 344 УК РФ) – 8 %;

4) умышленное уничтожение или повреждение военного имущества (ст. 346 УК РФ) – 26 %.

В то же время, согласно статистическим данным ГВП за 2000 – 2013 гг., на долю указанных составов преступлений приходится около 10 %. Данное обстоятельство обусловлено тем, что следственная и судебная практика по вопросу квалификации рассматриваемой категории преступлений по совокупности статей УК РФ, предусматривающих ответственность за преступления против собственности и воинские преступления, не однозначна. В некоторых случаях органами следствия допускаются ошибки при квалификации действий виновных лиц, что приводит к их освобождению от уголовной ответственности за воинские преступления, соответственно в полном объеме не устанавливается и не возмещается причиненный ущерб.

Так, Г. обвинялся в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 158 УК РФ, совершенного при следующих обстоятельствах. В июле 2003 года в помещении боевого поста боевой части корабля, находившегося в Атлантическом океане между точками с географическими координатами 48 градусов 05,8 минуты северной широты, 31 градус 45,2 минуты западной долготы, во время нахождения на вахте Г. совершил умышленные действия, направленные на кражу установленных на корабле радиоэлементов в аппаратуре корабля.

Несмотря на совершение Г. преступления во время нахождения на вахте, причинение вреда охраняемым вахтой объектам в виде временного выхода из строя аппаратуры корабля, находящегося в боевом походе, правовая оценка действиям Г. по ст. 342 и ст. 346 УК РФ органами следствия и суда не дана.

Органами следствия Д. обвинялся в совершении пяти преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 158 УК РФ, преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 158 и ч. 2 ст. 346 УК РФ. Следствием и судом установлено, что Д. совершил хищение деталей, содержащих драгоценные металлы, из ячеек ящиков ЗИП РЛС, во время несения боевого дежурства на позиции БУ и РР воинской части внутри пункта воздушного наблюдения<sup>14</sup>. Правовая оценка действиям Д. по ст. 340 УК РФ не дана.

Примером правильной квалификации преступлений по совокупности служит уголовное дело, рассмотренное в 2003 г. 109-м гарнизонным военным судом, из которого следует, что рядовой К. ночью 8 июня в период с 00 до 2 часов ночи, в составе группы лиц, по предварительному сговору, в нарушение уставных правил караульной службы, занял место у здания ТЭЧ и принялся наблюдать за окружающей обстановкой, чтобы в случае возникновения какой-либо опасности в виде приближения посторонних лиц предупредить о возникновении опасности рядового М., который в свое время совершал хищение радиодеталей путем выкусывания с радиотехнических плат аппаратуры вертолета Ми-24. Суд признал рядового К. виновным в совершении преступления, предусмотренного пп. «а», «б» ч. 2 ст. 158 и ч. 2 ст. 342 УК РФ<sup>15</sup>.

На практике нередко возникают спорные вопросы при квалификации нарушений правил несения специальных видов военной службы, связанных с охраной оружия, боеприпасов и иных средств вооружения, поскольку в данном случае возможно применение и ст. 225 УК РФ, устанавливающей ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей по охране оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, оружия массового поражения, а равно материалов или оборудования, которые могут быть использованы при его со-

<sup>14</sup> Обвинительное заключение военной прокуратуры Благовещенского гарнизона от 23 сентября 2004 г. по делу Д. // Архив военной прокуратуры Благовещенского гарнизона.

<sup>15</sup> Приговор 109-го гарнизонного военного суда от 3 июня 2003 г. по делу К. // Архив 109-го гарнизонного военного суда.

здании. Критерием разграничения при квалификации преступлений в сфере несения специальных видов военной службы по охране средств вооружения в данном случае является наступление тяжких последствий либо угроза их наступления. В первом случае надлежит применять ст. 342 (ст. 344) УК РФ, во втором – ст. 225 УК РФ<sup>16</sup>.

Под *умышленным уничтожением военного имущества* понимается приведение его в негодное состояние, когда оно не может быть восстановлено и использовано по его целевому назначению. Под *повреждением военного имущества* понимается частичная потеря его свойств, в случае если оно может быть отремонтировано и использовано в дальнейшем по целевому назначению.

Необходимо отметить, что в некоторых случаях совершения краж, при наличии достаточных доказательств (повреждение механическим и иным способом ВВСТ) для квалификации преступных действий по совокупности с умышленным уничтожением или повреждением военного имущества, объективная правовая оценка этим действиям не дается.

*По уголовному делу в отношении Я., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 158 УК РФ, органами следствия Я. обвинялся в том, что с 15 до 17 часов 18 января 2003 г., находясь по службе в радиомастерской корабля выломал из плат 184 микросхемы серии «ЛА», которые спрятал на корабле, намереваясь в последующем их продать в городе, а деньги использовать в личных целях. Преступление было выявлено командованием, в связи с чем не было доведено до конца<sup>17</sup>.*

В приведенных примерах правовая оценка действий виновных лиц по ст. 346 УК РФ не дана.

Правильным примером квалификации действий виновного лица по совокупности

преступлений может служить уголовное дело, рассмотренное Благовещенским гарнизонным военным судом в отношении младшего сержанта Д. Из приговора данного суда следует, что Д., действуя каждый раз после 02 часов, в целях хищения радиодеталей и микросхем, содержащих драгоценные металлы, совершал умышленное повреждение аппаратной машины РЛС 1Л13, вывел из строя многочисленные блоки аппаратной машины, тем самым вывел из строя РЛС 1Л13 полностью, причинив войсковой части 00000 крупный материальный ущерб на сумму 285 813 руб.

Кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Дальневосточного окружного суда квалификация действий Д. по ч. 2 ст. 346 УК РФ признана правильной. Суд, в частности, указал, что Д. правильно признан виновным в уничтожении военного имущества, поскольку привел в негодность действующую, хотя и требовавшую капитального ремонта радиолокационную станцию, причинив ущерб в крупном размере<sup>18</sup>.

Согласно п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» если лицо, совершая кражу, незаконно проникло в жилище, помещение либо иное хранилище путем взлома дверей, замков, решеток и т. п., содеянное дополнительной квалификации по ст. 167 УК РФ не требует, поскольку умышленное уничтожение указанного имущества потерпевшего в этих случаях явилось способом совершения хищения приотягчающих обстоятельствах.

Если в ходе совершения кражи, грабежа или разбоя было умышленно уничтожено или повреждено имущество потерпевшего, не являвшееся предметом хищения (например, мебель, бытовая техника и другие

<sup>16</sup> Ляско А.Н., Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации нарушений правил несения специальных видов военной службы, связанных с охраной оружия, боеприпасов и иных средств вооружения // Электронное научное издание «Военное право». 2010. Вып. 1. URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/3791>.

<sup>17</sup> Приговор Североморского гарнизонного военного суда по делу Я. // Архив Североморского гарнизонного военного суда.

<sup>18</sup> Приговор Благовещенского гарнизонного военного суда по делу Д. // Архив Благовещенского гарнизонного военного суда.

вещи), содеянное следует, при наличии к тому оснований, дополнительно квалифицировать по ст. 167 УК РФ<sup>19</sup>.

Необходимо отметить, что предметом посягательства преступлений рассматриваемой категории являются ДМ ВВСТ, а не сами вооружение, военная и специальная техника. Повреждение, уничтожение предметов ВВСТ приводит к тому, что соответствующие ВВСТ временно не могут выполнять стоящие перед ними задачи, в том числе нести боевое дежурство, а также к излишним затратам государства на восстановительный ремонт, размер которого в разы больше стоимости похищенного.

Так, по уголовному делу в отношении К., Р. и Б. по признакам преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 158, ч. 2 ст. 346, ч. 2 ст. 167 УК РФ, стоимость похищенных драгоценных металлов, содержащихся в военной технике, составила 2,2 млн руб., а стоимость восстановительного ремонта техники почти в три раза больше – 6,2 млн. руб.<sup>20</sup>

По нашему мнению, если при совершении кражи преступник использует способ хищения ДМ ВВСТ, который приводит к полной либо временной непригодности ВВСТ для использования по своему назначению, то данные действия виновного надлежит квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ст.ст. 158 и 346 УК РФ.

Из изложенного следует, что рассматриваемая категория преступлений представляет повышенную общественную опасность, поскольку объектом посягательства являются не только отношения собственности, но и порядок сбережения военного имущества. В связи с тем что рассматриваемые хищения значительно подрывают боеспособность Вооруженных Сил Российской Федерации, обороноспособность государства и авторитет армии в целом, с учетом допускаемых ошибок при квалифика-

ции рассматриваемой категории преступлений, по нашему мнению, необходимо рассмотреть вопрос о дополнении гл. 33 УК РФ нормами, предусматривающими ответственность за хищение предметов ВВСТ: включить в число квалифицирующих признаков следующий пункт – «совершенное с уничтожением или повреждением предметов вооружения, военной и специальной техники».

Преступления, связанные с хищением драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации, квалифицируется в 10 % случаев как халатность.

*Халатность* – это неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Халатность, будучи достаточно распространенным должностным преступлением, обладает высокой общественной опасностью. Деяния должностных лиц, виновных в халатности, влекут не только материальный, но и моральный вред, который не просто оценить.

Преступление, квалифицируемое по ст. 293 УК РФ, может совершаться как путем действия, так и путем бездействия.

*Бездействие* – это невыполнение должностным лицом возложенных на него служебных функций, непринятие мер, которые оно в соответствии с объемом прав и обязанностей должно было принимать.

*Действие* – ненадлежащее выполнение виновным своих должностных обязанностей (недобросовестно).

Должностное лицо может быть привлечено к уголовной ответственности по ст. 293 УК РФ в случае, когда оно могло осуще-

<sup>19</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое».

<sup>20</sup> Обвинительное заключение военной прокуратуры в/часть 00000 от 27 августа 2005 г. по делу в отношении К., Р. и Б. // Архив военной прокуратуры в/часть 00000.

ствлять свои служебные обязанности при определенных внешних условиях, к тому же имело к этому субъективную возможность, т. е. имело требуемый уровень профессиональной подготовки, опыт, не было в болезненном состоянии, оказывающем препятствие в выполнении служебных функций, и т. д. В случае когда реальная возможность для исполнения лицом возложенных на него обязанностей отсутствует, соответственно отсутствует и признак недобросовестного или же небрежного отношения к службе, что исключает данный состав преступления. Так, если должностное лицо не может выполнить какое-либо действие по службе по причине, например, непредставления необходимых документов другим должностным лицом, то у него отсутствует объективная возможность для исполнения своих обязанностей. Когда должностное лицо допускает ошибки, просчеты в работе из-за невысокого уровня своих профессиональных навыков и знаний, очевидно отсутствие субъективной возможности к надлежащему исполнению обязанностей.

Лицу, чаще всего военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, в возрасте от 30 до 50 лет, вверено ВВСТ и иные материальные ценности (как правило, ЗИП), содержащие ДМ, которые утрачиваются из-за недобросовестного и небрежного отношения данного лица к содержанию, хранению вверенного ему имущества.

Необходимо обратить внимание на то, что в практической деятельности преступления, связанные с хищениями ДМ в Вооруженных Силах Российской Федерации, квалифицируются по ст. 293 УК РФ, несмотря на объективное наличие признаков хищения, при отсутствии сведений о лицах, его совершивших, и достаточных доказательств о совершенном хищении.

Также существует такой вид совершения преступлений, связанный с хищением ДМ, который квалифицируется по ст. 160 УК РФ. Данное преступление может совершаться в двух формах: присвоение или растрата.

*Присвоение* – это активные действия, выражающиеся в изъятии, обособлении вверенных виновному товарно-материальных ценностей и обращении их в свою пользу либо в пользу других лиц путем установления над ними их незаконного владения. Предметом присвоения является имущество, вверенное виновному в силу должностных обязанностей, договорных отношений или специального поручения.

*Растрата* – это одна из форм хищения, совершенная с корыстной целью, заключающаяся в противоправном безвозмездном обращении чужого имущества, вверенного виновному, в свою пользу или пользу других лиц, причинившая ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества, если к моменту обнаружения факта хищения виновный уже истратил либо произвел отчуждение указанного имущества.

Особенностью данного преступления является его латентность. Необходимо потратить немало усилий для сбора всей необходимой информации, доказательств, указывающих на то, что преступник присвоил себе какое-либо военное имущество. Присвоение военного имущества происходит в основном на протяжении длительного периода времени. Учет данного имущества ведется недобросовестно. Внутренние проверочные комиссии проводят проверки нечасто, недостаточно тщательно, проводят выборочную проверку имущества, возможно, находясь в сговоре с лицом, которому вверено военное имущество. Безусловно, трудность состоит в правильном выборе квалификации хищения: либо это присвоение или растрата, либо халатность. Ведь легче и проще возбудить уголовное дело в отношении виновного лица по ст. 293 УК РФ (т. е. преступление квалифицировать как халатность), а затем прекратить уголовное дело по истечении срока давности уголовного преследования.

Часть преступлений, связанных с хищением драгоценных металлов, квалифицируется по ст. 191 УК РФ (незаконный оборот

драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга).

Предметом данного преступления признаются драгоценные металлы, природные драгоценные камни и жемчуг в любом виде и состоянии, за исключением ювелирных и бытовых изделий и лома таких изделий.

На практике возникает вопрос разграничения предмета преступного посягательства: ювелирные или бытовые изделия, лом таких изделий. Под ломом ювелирных и бытовых изделий понимают непригодные в силу каких-либо дефектов для использования по прямому назначению подобные изделия.

Незаконность сделки с драгоценными металлами может быть определена незаконностью самой добычи или производства этих предметов. Если драгоценные металлы произведены незаконно, то незаконными являются и последующие сделки с ними, а также является правонарушением не соблюдение установленного законом порядка осуществления сделок с правомерно добытыми или произведенными драгоценными металлами. На практике встречаются случаи, когда задержанный военнослужащий, незаконно перевозивший драгоценные металлы, оправдывался незнанием закона. Впоследствии суд выносил оправдательный приговор, ссылаясь на вышеуказанные причины.

В ряде случаев по различным основаниям суды исключали из предъявленного органами следствия виновному лицу обвинения ст. 191 УК РФ.

*Примером служит приговор 35-го гарнизонного военного суда от 15 мая 2000 г. в отношении А. и А., обвиняемых в совершении преступлений, предусмотренных п. «б» ч. 3 ст. 158 и п. «б» ч. 2 ст. 191 УК РФ. Органами следствия А. и А. обвинялись в хищении группой лиц по предварительному сговору кассет ФКП, содержащих палладий, и последующем их сбыте. Суд посчитал*

*предъявленное обвинение по ст. 191 УК РФ излишним и исключил из обвинения обоих подсудимых. Свое решение суд обосновал тем, что каких-либо доказательств, свидетельствующих о том, что подсудимые знали и понимали, что, сбывая похищенные кассеты ФКП, они нарушают правила совершения сделок с драгоценными металлами, в деле имелось<sup>21</sup>.*

По нашему мнению, совершение сделок с похищенными ДМ ВВСТ, с последующим заключением сделок с такими предметами, а равно их незаконное хранение надлежит квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ст.ст. 158 – 162 и ст. 191 УК РФ, по следующим основаниям. Во-первых, ДМ ВВСТ не относятся к ювелирным и бытовым изделиям и лому таких изделий. Во-вторых, получены они преступным путем, т. е. имеют незаконный источник приобретения.

Таким образом, проанализировав практику квалификации преступлений, связанных с хищениями драгоценных металлов в Вооруженных Силах Российской Федерации, с учетом норм действующего законодательства и мнений ученых-юристов, можно сделать следующие выводы.

Наиболее распространенным составом рассматриваемой категории преступлений являются: ст. 158 УК РФ – кража (75 %), ст. 293 УК РФ – халатность (10 %), ст. 160 УК РФ – присвоение и растрата (5 %). Остальные 10 % образуют составы преступлений, предусмотренных ст. 191 УК РФ (незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга), ст. 342 УК РФ (нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне), ст. 346 УК РФ (умышленные уничтожение или повреждение военного имущества)<sup>22</sup>.

В то же время, по нашему мнению, исходя из материалов изученных уголовных дел в 45 % случаев кражи ДМ ВВСТ соверша-

<sup>21</sup> Приговор 35-го гарнизонного военного суда от 15 мая 2000 г. по делу А. и А. // Архив 35-го гарнизонного военного суда.

<sup>22</sup> Согласно статистическим данным ГВП за 2000 – 2013 гг.

ются по совокупности с преступлениями против военной службы: нарушение правил несения боевого дежурства (ст. 340 УК РФ) – 10 %, нарушение уставных правил караульной службы (ст. 342 УК РФ) – 1 %, нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне (ст. 344 УК РФ) – 8 %, умышленное уничтожение или повреждение военного имущества (ст. 346 УК РФ) – 26 %. Данное обстоятельство обусловлено отсутствием единой следственной и судебной практики, соответствующих разъяснений, что приводит к допускаемым ошибкам в квалификации. В связи с этим при решении вопроса о квалификации действий лиц надлежит учитывать особенности данного вида преступлений, обусловленные спецификой предмета посягательства и способами совершения преступлений.

Хищения драгоценных металлов, содержащихся в вооружении, военной и специальной технике и иных материальных средствах, представляют повышенную общественную опасность, поскольку не только наносят государству значительный материальный ущерб, но и подрывают боевую готовность Вооруженных Сил Российской Федерации, тем самым ослабляется обороноспособность страны, создается угроза национальной безопасности, суверенитету

и целостности государства. Объектом посягательства при такого рода хищениях являются не только отношения собственности, но и порядок сбережения военного имущества. Общественная опасность таких преступлений повышается в случае их совершения воинскими должностными лицами, при несении боевого дежурства, караульной (вахтенной), внутренней службы, т. е. лицами, которые в силу своих должностных и специальных обязанностей должны обеспечить сохранность ВВСТ. Помимо стоимости похищенного, надлежит устанавливать, какие последствия повлекло совершенное хищение для боеготовности воинской части, а также стоимость восстановительного ремонта поврежденных (уничтоженных) ВВСТ, которая, как свидетельствует практика, в разы превосходит стоимость похищенного. Совокупность стоимости похищенного и восстановительного ремонта ВВСТ и будет являться фактическим ущербом, причиненным преступлением.

До внесения соответствующих изменений в уголовное законодательство России в каждом конкретном случае надлежит рассматривать вопрос о квалификации действий виновного лица по совокупности преступлений, предусматривающих ответственность за преступления против собственности и против военной службы.

### **Библиографический список**

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.
2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже, разбое».
3. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации [Текст] / под ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина. – СПб. : Питер, 2008.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации [Текст] / под общ. ред. д-ра юрид. наук, Председателя ВС РФ В.М. Лебедева. – М. : Норма, 2005.
5. Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов. – М., 2008.
6. Лясколо, А.Н. Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации нарушений правил несения специальных видов военной службы, связанных с охраной оружия, боеприпасов и иных средств вооружения [Текст] / А.Н. Лясколо // Электронное научное



издание «Военное право». – 2010. – № 1. – Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru/node/3791>.

7. *Смирнова, С.Н.* Уголовно-правовая характеристика понятия безвозмездности применительно к преступлениям против собственности, совершаемым при исполнении обязанностей воинской службы [Текст] / С.Н. Смирнова // Электронное научное издание «Военное право». – 2014. – № 4. – Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru/node/5575>.

Пленкин Н.А., юрист, соискатель ученой степени кандидата юридических наук, [plenkin777@ya.ru](mailto:plenkin777@ya.ru)  
Plenkin N.A., lawyer, applicant's degree candidate of legal Sciences, [plenkin777@ya.ru](mailto:plenkin777@ya.ru)

## Некоторые аспекты профилактики коррупции в подразделениях пограничных органов, обеспечивающих охрану морских биологических ресурсов<sup>1</sup>

*Аннотация:* в настоящей статье рассматривается специфика деятельности подразделений, осуществляющих государственный контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов в соответствии с приказом ФСБ России от 26 сентября 2005 г. № 569 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов» и приказом ФСБ России от 25 декабря 2012 г. № 675 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов», дается характеристика коррупционных рисков в данной сфере, предлагаются некоторые меры по профилактике коррупции.

*Ключевые слова:* коррупция; конфликт интересов; пограничные органы; государственный контроль; охрана водных биологических ресурсов.

### Some aspects of the prevention of corruption in the units of the border agencies to ensure the protection of marine biological resources

*Abstract:* this article deals with the specifics of the units carrying out the state control in the sphere of protection of marine biological resources in accordance with the Federal security service of Russia dated September 26, 2005 No. 569 “On approval of the Regulations on the procedure of state control in the sphere of protection of marine biological resources” and the Federal security service of Russia dated December 25, 2012 No. 675 “On approval of Administrative regulations of the Federal security service of the Russian Federation on execution of the state function for the implementation of state control in the sphere of protection of marine biological resources”, describing corruption risks in this area, suggests some measures for prevention of corruption.

*Keywords:* corruption; conflict of interests; border agencies; state control; protection of water biological resources.

Коррупция, которая проникла во все сферы государственной деятельности, обошла стороной и органы безопасности, осуществляющие в числе прочих функцию по государственному контролю в сфере охраны морских биологических ресурсов. Это одна из валютоемких сфер, оказывающая существенное влияние на экономическую

безопасность Российской Федерации. Подразделения пограничных органов, исполняющие указанную государственную функцию, находятся в зоне повышенных коррупционных рисков, что многократно увеличивает ответственность должностных лиц таких подразделений и требует создания эффективного и адекватного механизма

---

<sup>1</sup> Рецензент – В.М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

профилактики коррупционных рисков в этой сфере.

Все изложенное выше свидетельствует о несомненной актуальности вопросов, связанных с уяснением природы и форм проявления коррупции в сфере охраны морских биологических ресурсов и определением путей противодействия коррупции в данной сфере. Особого внимания заслуживают коррупционные правонарушения, совершаемые должностными лицами подразделений государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов, поскольку им предоставляется довольно широкий круг дискреционных полномочий, где они могут действовать по своему усмотрению<sup>2</sup>. Именно это нередко и становится почвой для возникновения коррупционных отношений.

К настоящему времени существуют определенные перечни коррупционных правонарушений в целом, однако надо понимать, что перечень коррупционных правонарушений следует формировать в каждой конкретной сфере деятельности отдельно с учетом специфики задач, решаемых государственными органами, исполняющими конкретную государственную функцию. Так будет более понятна сущность коррупционных правонарушений в каждой сфере, более детально будут описаны условия, способствующие совершению коррупционных правонарушений, и, как следствие, становится очевиднее, какие антикоррупционные меры необходимо разрабатывать и применять.

Результаты научного анализ правовых норм на предмет ответственности военнослужащих подразделений государственного контроля указывают на то, что военнослужащие таких подразделений несут уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую ответственность за совершение коррупционных правонарушений<sup>3</sup>.

К коррупционным преступлениям можно отнести виновно совершенные общественно опасные деяния, запрещенные УК РФ под угрозой наказания, связанные с использованием военнослужащими предоставленных им должностных полномочий в целях получения выгоды имущественного либо неимущественного характера.

Уголовной ответственности подлежат должностные лица в соответствии с разд. VIII «Преступления в сфере экономики», разд. X «Преступления против государственной власти», разд. XI «Преступления против военной службы» УК РФ. Основными главами, на которые следует обратить внимание применительно к теме настоящей статьи, являются: гл. 21 «Преступления против собственности» (ст. 160); гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» (ст.ст. 285, 286, 288, 289, 290, 291, 291.1, 292, 293 УК РФ); гл. 31 «Преступления против правосудия» (ст.ст. 294, 295, 296, 298.1, 299, 301, 302, 300, 303, 306, 307, 309, 310, 311, 312 УК РФ); гл. 32 «Преступления против порядка управления» (ст. 320 УК РФ); гл. 33 «Преступления против военной службы» (ст.ст. 332, 333, 334, 337, 340, 341) УК РФ. Именно в этих статьях УК РФ, по мнению автора, отражена коррупционная составляющая деятельности должностных лиц подразделений, осуществляющих государственный контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов.

Говоря об административной ответственности должностных лиц подразделений государственного контроля, следует отметить, что нередко нормы КоАП РФ дублируют нормы УК РФ, но характеризуются меньшей степенью общественной опасности. И в этой связи автор отличает несколько составов административных правонарушений, в которых возможно выделить коррупционную составляющую. Среди них гл.

<sup>2</sup> Корякин В.М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 2.

<sup>3</sup> Пленкин Н. Коррупционные правонарушения и ответственность военнослужащих // Электронное научное издание «Военное право». 2013. Вып. 3.

7 «Административные правонарушения в области охраны собственности», а именно ст. 7.27 («Мелкое хищение»), ст. 7.27.1 («Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием»). Важной является и гл. 19 «Административные правонарушения против порядка управления»: ст. 19.28 («Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»), ст. 19.29 («Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего»). Однако следует отметить, что ни в одной из статей гл. 19 КоАП РФ должностное лицо не является субъектом правонарушения и не привлекается к ответственности. В первом случае ответственности подлежат только юридические лица, незаконно передающие, предлагающие или обещающие деньги, ценные бумаги должностному лицу, а во втором – граждане, должностные и юридические лица, привлекающие к оказанию определенных услуг должностное лицо – военнослужащего. Но должностное лицо в этих случаях имеет косвенное отношение к вышеуказанным составам административных правонарушений и может привлекаться к другим видам ответственности в зависимости от совершенного деяния.

Что касается дисциплинарной ответственности за коррупцию, то следует согласиться с высказанным в научной литературе мнением, что в действующем законодательстве отсутствует четко обозначенный перечень коррупционных дисциплинарных проступков<sup>4</sup>. Здесь особого внимания заслуживают актуальные изменения в законодательстве о военной службе, внесенные в последние годы. К ним относятся, в частности, подп. «д.1», «д.2» п. 1 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-

ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее – Закон о военной службе) и п. 2 ст. 51 данного Закона, предусматривающий возможность увольнения военнослужащего в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы.

Указанные основания увольнения находят свое отражение и на практике, и все чаще военнослужащие увольняются по этим основаниям по инициативе соответствующих командиров (начальников).

Так, например, решением Хабаровского гарнизонного военного суда заявление Я., в котором он оспорил приказ руководителя Службы организационно-кадровой работы ФСБ России от 24 апреля 2013 г. об увольнении с военной службы на основании подп. «д. 1» п. 1 ст. 51 Закона о военной службе, обоснованно оставлено без удовлетворения. Из заключения аттестационной комиссии Управления ФСБ России по Хабаровскому краю от 10 апреля 2013 г. следует, что Я. неоднократно сообщал полученную им информацию служебного характера постороннему лицу Н., который использовал ее для подготовки и совершения преступного деяния. Кроме того, Я. и Н. в ходе личных встреч с руководством ООО «Компания К.», занимающегося поставками оборудования в медицинские учреждения Хабаровского края, озвучили предложение об оказании влияния на больницы и Министерство здравоохранения Хабаровского края в решении вопроса с конкурирующими компаниями в целях создания вышеуказанной компании благоприятного климата для осуществления предпринимательской деятельности<sup>5</sup>.

Другим примером является занятие предпринимательской деятельностью.

Майор С. при прохождении военной службы в органах ФСБ России начиная с мая 2009 г. являлся председателем правле-

<sup>4</sup> Корякин В.М. О порядке применения к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 5; Противодействие коррупции в военной организации государства: моногр. / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2012. С. 61 – 69.

<sup>5</sup> Право в Вооруженных Силах. 2015. № 1. С. 71.

ния садоводческого некоммерческого товарищества, что не входило в его обязанности для решения задач оперативно-служебной деятельности. В связи с исполнением должностных обязанностей ему была установлена оплата труда в размере 9 000 руб. в месяц. Приказом руководителя Службы организационно-кадровой работы военно-служащий М. был уволен с военной службы, а Московский гарнизонный военный суд подтвердил правильность и обоснованность такого увольнения<sup>6</sup>.

Гражданско-правовая ответственность в свете коррупционных правонарушений наступает на общих основаниях с учетом специфики деятельности подразделений государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов (например, за несоблюдение договоров хранения вещественных доказательств, договоров, заключаемых с переводчиками по делам об административных правонарушениях, договоров с экспертными учреждениями).

Подразделения пограничных органов, осуществляющие государственный контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов, – ключевые подразделения в сфере охраны биоресурсов и осуществления контроля в этой сфере. Особо следует остановиться на том, что в этих подразделениях работают не только военнослужащие, но и сотрудники по трудовому договору, не являющиеся государственными служащими. Далее рассмотрим более подробно данную категорию сотрудников.

Как правило, это граждане Российской Федерации в возрасте от 50 лет и старше, с различным опытом работы, имеющие различные специальности. Квалификационные требования относительно инспекторского состава сотрудников таких подразделений, предусматривающие опыт государственной службы и уровень образования, не установлены, что негативно сказывается на коллективе в целом и совместной работе с более молодыми специалистами. Нередки

случаи склонения вновь прибывших на службу молодых офицеров к совершению коррупционных правонарушений такими «старожилами» под видом установившихся порядков и единственного варианта благоразумного поведения.

Начальники подразделений, в которых предусмотрены такие штатные должности, отмечают определенного рода неуправляемость сотрудников из числа инспекторов, работающих по трудовому договору. В связи с тем что такие инспекторы не обязаны подавать сведения о доходах и расходах и на них не распространяются ограничения и запреты, установленные на государственной службе, по мнению автора, создается негативная атмосфера восприятия профилактических антикоррупционных мер. Фактически это дает повод произвольного толкования антикоррупционных норм и неправильного их восприятия. Нередко именно такие работники выступают инициаторами в коррупционных отношениях и не гнушаются принимать от подконтрольных субъектов подарки, деньги или натуральные продукты в виде рыбы и иных биоресурсов, что обусловлено, с одной стороны, довольно низкой зарплатой, а с другой – низким уровнем просветительской антикоррупционной работы в подразделении.

Таким образом, важным аспектом профилактики коррупции в подразделениях государственного контроля является разработка четких квалификационных требований для подобных сотрудников и обязательность включения этих должностей в перечни должностей с повышенными коррупционными рисками.

Следует также проанализировать необходимость содержания в штатной структуре подразделения сотрудников, работающих по трудовому договору. В дальнейшем предлагается утвердить штатную структуру с исключением подобных сотрудников и утверждением штата сотрудников, являющихся только военнослужащими, т. е.

---

<sup>6</sup> Там же. С. 73 – 74.

проходящими государственную службу. Ведь основная проблема состоит в том, что на таких сотрудников не распространяются ограничения и запреты, а также обязанности, связанные с прохождением государственной службы. Поэтому автор считает наиболее целесообразным способом устранения рассматриваемой проблемы отказ от заключения трудовых договоров и замещение должностей в таких подразделениях только военнослужащими. Альтернативным вариантом может служить распространение требований антикоррупционного законодательства на таких сотрудников, возложение на них обязанности подавать сведения о доходах и расходах, а также соблюдать запреты и ограничения при исполнении ими должностных обязанностей.

Очевидным является тот факт, что предусмотренная разд. III Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 возможность установления перечня должностей, замещение по которым связано с коррупционными рисками, использована не полностью и ряд должностей, связанных с осуществлением контрольных и надзорных мероприятий, не учтены. Автор считает это пробелом, требующим обязательного устранения, без чего такое правовое средство предупреждения коррупции, как контроль за доходами и расходами работает менее эффективно, а также создает препятствия для полноценной профилактической антикоррупционной работы, проводимой заинтересованными подразделениями.

Весьма интересным представляется рассмотрение коррупционных ситуаций, в которые попадают должностные лица подразделений государственного контроля. Автор предлагает рассмотреть данные ситуации на примере такого правового средства, как предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Типовые ситуации конфликта интересов в подразделениях государственного контроля пограничных органов в сфере охра-

ны морских биологических ресурсов можно разделить на три группы:

1) ситуации, не связанные со спецификой деятельности, которые могут возникнуть независимо от должностного положения лица и зависят от нахождения лица на государственной службе (военной службе);

2) ситуации, в которых прослеживается прямая заинтересованность сотрудника в «особом» исполнении должностных обязанностей в отношении подконтрольной компании, т. е. компании, в отношении которой он осуществляет функции государственного контроля и управления;

3) ситуации, в которых определяется косвенная заинтересованность сотрудника в «особом» исполнении им должностных обязанностей.

Следует также уделить внимание субъектному составу складывающихся отношений. Здесь возможно выделить три субъекта отношений:

а) первый субъект – сам сотрудник, у которого возникает или может возникнуть ситуация конфликта интересов;

б) второй – его родственник (или лицо близкого свойства);

в) третий – непосредственно рыбопромышленная компания. В этой группе субъектный состав может состоять из четырех и более субъектов. Первые три остаются неизменными, а вот четвертым, пятым и т. д. могут выступать компании-агенты, выполняющие определенные обязательства по отношению к рыбопромышленной компании.

К типовым ситуациям конфликта интересов можно отнести осуществление инспектором государственной морской инспекции (ГМИ) своих полномочий на судне, за которым осуществляется контроль на долгосрочный период, к примеру, в течение месяца. Уходя на такой срок в море, инспектор постоянно находится на судне и живет с членами экипажа, питается за счет рыбодобывающей компании, что однозначно приводит к конфликту интересов, о котором следует письменно уведомлять своего

непосредственного начальника заблаговременно перед выходом на службу.

К конфликту интересов следует также относить и те ситуации, в которых родственники или лица близкого свойства владеют долями в уставном капитале или акциями юридического лица, в отношении которого сотрудник осуществляет государственную функцию. Так, например, сотрудник ГМИ осуществляет функцию государственного контроля в отношении российского юридического лица, доли которого принадлежат лицам, являющимся родственниками или лицами близкого свойства, понятие которых законодатель дает в п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе». Сотрудник ГМИ, контролируя перегруз или выгруз добытых биоресурсов компании, учредителями которой или в штате которой состоят родственники или лица близкого свойства, с высокой долей вероятности будет учитывать их интересы. В целях исключения возникновения ситуации конфликта интересов он обязан доложить своему непосредственному начальнику о возможности возникновения конфликта интересов и предложить меру предотвращения и урегулирования конфликта интересов, например: отстранение от исполнения этих обязанностей и замена на другого сотрудника.

Другой ситуацией конфликта интересов у сотрудников ГМИ является осуществление контрольных функций в отношении рыбодобывающих компаний, косвенно связанных с юридическими лицами, учредителями (владельцами акций, долей в уставном капитале) которых являются родственники или лица близкого свойства. Эта группа характеризуется наличием косвенного интереса военнослужащего.

К примеру, юридическое лицо, учредителем которого является родственник сотрудника ГМИ, сдает в аренду рыбопромысловые суда рыбодобывающей компании – владельцу квот. Такие случаи также подлежат фиксации и требуют принятия незамедлительных мер к предотвращению кон-

фликта интересов. Аналогичным примером могут служить услуги юридической и бухгалтерской компаний, например, на аутсорсинге – передача организацией на основании договора определенных бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области.

Следующим типом ситуаций конфликта интересов являются ситуации, в которых сотрудник ГМИ возбуждает дела об административных правонарушениях в форме расследования или же в протокольной форме в отношении рыбодобывающих компаний, которые связаны с родственниками или лицами близкого свойства (находятся в штате, имеют долю в уставном капитале, являются учредителем, имеют акции и т. д.).

Еще одной ситуацией конфликта интересов может служить наличие в компании, обслуживающей рыбопромысловую компанию, родственника или лица близкого свойства военнослужащего – сотрудника государственной морской инспекции (подразделения государственного контроля). К таким ситуациям можно отнести случаи, когда компания, занимающаяся транспортировкой рыбных уловов, заключает договор на оказание услуг с компанией, деятельность которой контролирует сотрудник подразделения государственного контроля.

Ситуация конфликта интересов относится и к случаям, когда изъятые незаконно добытые биоресурсы компанией – пользователем квоты на вылов помещаются на хранение в компанию, предоставляющую помещения для их хранения, в которой работает или учредителем которой является родственник сотрудника подразделения государственного контроля.

Конфликт интересов возникает и в случае наличия родственников или лиц близкого свойства сотрудника подразделения государственного контроля в компании – поставщике топлива на суда рыбопромысловой компании. Такая же ситуация возникает и в отношении компаний, занимаю-

щихся обеспечением судна провиантом и иными видами продовольственных и непродовольственных товаров.

Следует отметить и ситуации, в которых родственники или лица близкого свойства руководят компаниями, занимающимися реализацией готовой продукции, являются их учредителями или состоят в их штате (продовольственные магазины, рынки, базы и иные формы розничной и оптовой торговли). При условии, что компании, занимающиеся реализацией продукции, принимают ее от рыбодобывающих компаний, контроль за которыми осуществляет инспектор подразделения государственного контроля.

По мнению автора, к типичной ситуации конфликта интересов относится и наличие родственников в компании, оказывающей платные услуги по ремонту судов, их стоянке и иным видам обслуживания компании – пользователя квотами.

Таким образом, в целях эффективного разрешения возникающих проблем, устранения правовых коллизий и создания эффективной системы профилактики коррупции в подразделениях государственного контроля пограничных органов предлагается ведомственную антикоррупционную работу совершенствовать по следующим основным направлениям:

а) совершенствование системы ведомственных антикоррупционных правовых актов путем разработки новых или внесения изменений в существующие;

б) разработка организационных мер, направленных на усиление профилактического воздействия, с учетом специфики деятельности подразделений государственного контроля пограничных органов;

в) разработка иных мер, обеспечивающих устойчивое воздействие антикоррупционных профилактических мер на подразделения государственного контроля пограничных органов (финансовое стимулирование, премирование и др.).

Итак, на ведомственном уровне необходимо предпринять следующие меры:

– включить в служебные задания сотрудников подразделений государственного контроля позиции о запретах на получение подарков и на распространение информации о проводимых контрольно-проверочных мероприятиях, а также указать на запреты и ограничения, установленные федеральным законодательством и Кодексом этики служебного поведения сотрудников органов федеральной службы безопасности и распространить их на работников по трудовым договорам;

– разработать и утвердить приказом начальника органа безопасности методические рекомендации по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в подразделениях государственного контроля;

– разработать и внедрить систему контроля за должностными лицами подразделений государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов (например, видеокамеры наблюдения в служебных помещениях);

– внести изменения в приказы ФСБ России от 26 сентября 2005 г. № 569 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов» и от 25 декабря 2012 г. № 675 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов» в части изменения образцов бланков осмотров и актов регистрации объемов добычи водных биологических ресурсов с включением в них позиции с указанием телефона «доверия» в целях информирования о противоправной деятельности со стороны сотрудников ГМИ, а также предупреждения проверяемых лиц о недопущении к склонению сотрудников к совершению коррупционных правонарушений с указанием санкций за подобные действия. В примечаниях к приказу ФСБ России от 26 сентября 2005 г. № 569 имеется указание, что об-



разцы актов, приведенных в приказе, являются типовыми и формы актов регистрации объемов добычи (вылова) на рыбопромысловом участке и иностранных судах разрабатываются в пограничных управлениях береговой охраны (пограничных управлениях) ФСБ России применительно к условиям регионов.

Предлагаются следующие организационные меры, разрабатываемые с учетом специфики деятельности подразделений государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов:

– начальнику управления целесообразно поручить руководителям структурных подразделений выявить коррупционные риски в сферах деятельности своих подразделений и поручить разработать локальную систему мер профилактики коррупции на местах;

– ежегодно утверждать план антикоррупционных мероприятий на год начальником управления, в котором предусматривать ряд мероприятий, направленных на профилактику коррупции в управлении, и дополнительные мероприятия в подразделениях с наличием повышенных коррупционных рисков должностных лиц. Совещания по проведению антикоррупционной работы целесообразно проводить раз в квартал с обязательным участием в них ответственных сотрудников кадровых и юридических подразделений, а также подразделений собственной безопасности;

– определить порядок (алгоритм) взаимодействия и координации деятельности отдела кадров, отдела собственной безопасности и юридических подразделений по выявлению коррупционных правонарушений среди сотрудников управления и последующих действий в случае выявления таковых;

– проводить регулярные занятия по изучению антикоррупционного законодательства с личным составом управления и всеми должностными лицами подразделений государственного контроля пограничных органов в сфере охраны морских биологических ресурсов;

– проводить внезапные (внеплановые) проверки по вопросам, связанным с профилактикой коррупции на государственной службе в органе безопасности, осуществлять контроль знаний военнослужащими антикоррупционного законодательства;

– установить перечни коррупционных правонарушений, которые могут быть совершены сотрудниками подразделений государственного контроля пограничных органов;

– разослать письма за подписью начальника управления в рыбодобывающие компании о недопустимости склонения сотрудников подразделений ГМИ к коррупционным правонарушениям и вручения им подарков. Также следует напоминать руководству компании об административной ответственности юридических лиц в соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего.

Мерами, призванными обеспечивать устойчивое воздействие антикоррупционных профилактических мер на подразделения государственного контроля, могут быть:

– повышение качества заполнения справок о доходах и расходах путем проведения с сотрудниками управления дополнительных занятий, а также размещения образцов заполнения справок на информационных стендах;

– разработка анкеты опроса с учетом специфики территорий и специфики работы для установления уровня коррупционных рисков в подразделениях государственного контроля пограничных органов в сфере охраны морских биологических ресурсов;

– проведение анализа личных дел сотрудников ГМИ на предмет выявления конфликта интересов (осуществлять проверку мест работы близких родственников, в том числе на рыбодобывающих предприятиях), при наличии оснований провести провер-

ки соблюдения требований к служебному поведению и рассмотреть на аттестационных комиссиях вопрос о привлечении военнослужащих к ответственности за коррупционные правонарушения;

– изучение и принятие к учету в оперативно-служебной деятельности опыта пограничных управлений ФСБ России по Брянской области, Амурской области, Белгородской и Воронежской областям, Саратовской и Самарской областям, связанного с пресечением преступной деятельности лиц, склоняющих сотрудников пограничных органов к коррупционным правонарушениям;

– проведение работы по обеспечению соблюдения сотрудниками ГМИ ограничения, предусмотренного ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»;

– рассмотрение на совещаниях руководящего состава управления вопроса о ротации сотрудников ГМИ как меры по профилактике коррупции и выработка конкретных правил по реализации данной меры с уточнением временных параметров;

– создание специальной электронной программы обучения военнослужащих – «Профилактика коррупции на государственной службе в Российской Федерации»;

– введение системы электронного документооборота. Необходимо создать удобный интерфейс для обращений граждан и организаций по вопросам деятельности

подразделений государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов;

– создание мобильных групп проверки. В такие группы преимущественно должны входить сотрудники кадровых подразделений и подразделений собственной безопасности;

– установление обязанности служащих, включенных в перечень должностей с повышенными коррупционными рисками, информировать о контактах с представителями организаций, гражданами, представителями общественных и некоммерческих объединений и фиксировать их в специальных журналах;

– установка телефона «доверия», работающего в круглосуточном режиме, для того, чтобы граждане могли сообщать о фактах коррупции со стороны должностных лиц подразделений государственного контроля;

– создание целевых учебно-методических комплексов по противодействию коррупции для слушателей и курсантов образовательных организаций ФСБ России.

Таким образом, существующая система профилактики коррупции в пограничных органах требует корректировки и совершенствования с учетом специфики деятельности тех подразделений, на которые возложена функция государственного контроля в сфере охраны водных биологических ресурсов.

### **Библиографический список**

1. *Корякин, В.М.* О порядке применения к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения [Текст] / В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2012. – № 5.

2. *Корякин, В.М.* Усмотрение в деятельности командира [Текст] / В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2007. – № 2.

3. *Пленкин, Н.* Коррупционные правонарушения и ответственность военнослужащих [Электронный ресурс] / Н. Пленкин // Электронное научное издание «Военное право». – 2013. – Вып. 3. – Режим доступа : <http://www.voennoepravo.ru>.

4. Противодействие коррупции в военной организации государства [Текст] / под общ. ред. А.В. Кудашкина. – М. : За права военнослужащих, 2012. – 160 с.

Сорочкин А.С., докторант Военного университета, кандидат юридических наук,  
vukgp\_vso@mail.ru  
Sorothkin A.S., vukgp\_vso@mail.ru

## **Обеспечение законности в военной организации, как объект правоохранительной деятельности военных следственных органов<sup>1</sup>**

*Аннотация: в статье раскрываются понятие и сущность законности как категории военного права, а также понятие и сущность процесса ее обеспечения. Дана характеристика нормативных правовых основ деятельности военных следственных органов по обеспечению законности в военной организации. Показаны существенные аспекты законности как объекта административного регулирования и военно-правового научного исследования.*

*Ключевые слова: военные следственные органы, законность, военная организация, обеспечение законности в военной организации, объект деятельности.*

### **The rule of law in the military organization, as the object of law enforcement military investigative bodies**

*Abstract: the article describes the concept and essence of legality, as a category of military law, as well as the concept and essence of the process of its software. The characteristic of the normative legal basis of the activity of the military investigative authorities to ensure the legality of a military organization. It shows the significant aspects of the law as the object of administrative regulation and the military-legal research.*

*Keywords: military investigative authorities, legality, military organization, ensuring legality in the military organization, the object of activity*

Вопросы обеспечения законности в военной организации продолжают занимать важнейшее место в деятельности органов государственного управления. Реализация принципа законности является условием эффективного функционирования этого правового института, а также важным фактором успешного решения задач военного строительства.

В системе обеспечения законности в Российской Федерации закреплена значительная роль правовых механизмов расследования преступлений в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах. Учитывая правовой статус государственных ин-

ститутов обеспечения национальной безопасности и институтов военной безопасности, к числу которых относится военная организация, а также связанный с этим особый правовой статус воинских частей как субъектов правоотношений, содержание правового регулирования военно-профессиональной деятельности, законодатель предусмотрел введение особых субъектов уголовного судопроизводства – военных следственных органов.

К указанным органам относятся специализированные (военные) следственные управления и следственные отделы в составе Следственного комитета Российской Федерации. Их деятельность определяется осо-

---

<sup>1</sup> Рецензент – В.Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

бым местом данного государственного института в системе правоохранительных органов. При этом установлено, что Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим, согласно законодательству Российской Федерации, полномочия в сфере уголовного судопроизводства<sup>2</sup>.

Следственные действия осуществляются в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации<sup>3</sup>. Согласно норме о подследственности предварительное следствие производится следователями Следственного комитета Российской Федерации – по отдельным категориям уголовных дел<sup>4</sup>. Также к подследственности этих следователей относятся уголовные дела о преступлениях, совершенных военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона, а также о преступлениях, совершенных в отношении указанных лиц в связи с их служебной деятельностью<sup>5</sup>.

Деятельность следователей военных следственных органов должна соответствовать порядку уголовного судопроизводства, содержание которого включают нормы реализации принципа законности на всех своих этапах, в том числе этапе расследования уголовных дел.

Порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, основан-

ным на Конституции Российской Федерации<sup>6</sup>. При этом данный порядок является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также иных участников уголовного судопроизводства<sup>7</sup>.

Важно учесть, что уголовное судопроизводство имеет своим назначением как защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, так и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод<sup>8</sup>.

Законность при производстве по уголовному делу в рамках полномочий Следственного комитета Российской Федерации обеспечивается тем, что следователь не вправе применять федеральный закон, противоречащий Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, а нарушение его норм следователем в ходе уголовного судопроизводства влечет за собой признание недопустимыми полученных таким путем доказательств<sup>9</sup>.

В отечественном праве закреплена норма о том, что постановления следователя должны быть законными, обоснованными и мотивированными<sup>10</sup>.

Как следует из приведенных выше норм, деятельность военных следственных органов по обеспечению законности в военной организации подпадает под действие различных групп отраслевых, подотраслевых и институциональных норм: конституционного, правоохранительного, военного, государственного строительства. Это придает особое значение уточнению понятийно-категориального аппарата и предмету сопряжения законодательных и правовых норм, научной рефлексии коллизионных норм совместного применения.

<sup>2</sup> Пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

<sup>3</sup> Статья 25 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

<sup>4</sup> Абзац «а» подп. 1 п. 2 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>5</sup> Абзац «а» подп. 1 п. 2 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>6</sup> Пункт 1 ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>7</sup> Пункт 2 ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>8</sup> Пункт 2 ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>9</sup> Пункт 1,3 ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>10</sup> Пункт 4 ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Обеспечение законности в военной организации является важным объектом деятельности военных следственных органов. При этом необходимо подчеркнуть, что их статус в данном вопросе закреплён законодательно.

Установлено, что обеспечение законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах предполагает реализацию следующих норм распределения сфер полномочий государственных правоохранительных институтов.

Надзор за законностью в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами.

Расследование преступлений в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляется следователями в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Правосудие в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляется судами в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>11</sup>.

Юридическая наука неоднократно включала в объектно-предметное поле методологических и теоретико-прикладных исследова-

ний проблем реализации конституционной нормы законности в различных органах, организациях, институтах, в том числе имеющих отношение к обеспечению военной безопасности государств, а также проблемные вопросы о роли, месте и деятельности органов предварительного следствия в указанной сфере.

*Первая группа* научных разработок касается непосредственно теоретико-методологических вопросов понятия и сущности законности как теоретической категории, как конституционного принципа, как института, процесса а также с других точек зрения. Теоретико-методологические проблемы законности как юридической категории рассмотрены в научных работах В.С. Афанасьева и др.<sup>12</sup> Система обеспечения законности в организациях и институтах изучалась С.С. Громыко, И.В. Довыдовичем, Н.В. Пашковой, А.Е. Сунцовым и др.<sup>13</sup>, в отдельных сферах правоотношений исследовалась учеными А.Г. Залужным, Д.А. Костиным, Л.И. Красновой и др.<sup>14</sup>, при применении различных мер надзора и контроля, принуждения, различных режимов отбывания наказания – А.Ю. Красноглазовым, М.А. Латушкиным, В.Г. Павловым и др.<sup>15</sup>, при проведении расследований – Ю.С. Поспеловой, А.К. Рустамовым и др.<sup>16</sup>

*Вторая группа* научных исследований рассматривает различные аспекты деятельности и возможности следственных органов

<sup>11</sup> Статья 25 Федерального закона от 31 мая 1996 г. №61-ФЗ «Об обороне».

<sup>12</sup> См., напр.: *Афанасьев В.С.* Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

<sup>13</sup> *Громыко С.С.* Обеспечение законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: Административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003; *Давыдович И.В.* Обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008; *Пашкова Н.В.* Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Сунцов А.Е.* Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел в процессе формирования советского правового государства: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991 и др.

<sup>14</sup> *Залужный А.Г.* Правовое регулирование и прокурорский надзор в сфере отношений государства и религиозных объединений: Теория. Законодательство. Обеспечение законности.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; *Костин Д.А.* Обеспечение законности в налоговых правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Краснова Л.И.* Обеспечение законности актов управления средствами общего надзора прокуратуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998 и др.

<sup>15</sup> *Красноглазов А.Ю.* Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Латушкин М.А.* Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; *Павлов В.Г.* Обеспечение законности в режиме отбывания наказания в виде лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2002 и др.

<sup>16</sup> *Поспелова Ю.С.* Обеспечение законности уголовно-процессуальными средствами при раскрытии и расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011; *Рустамов А.К.* Обеспечение законности при производстве предварительного расследования преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992 и др.

в обеспечении законности в различных сферах жизнедеятельности и государственного строительства. Так, в отечественной правовой науке деятельность следственных органов в различных аспектах изучалась Н.В. Голубевым, А.Н. Александровым и др.<sup>17</sup> Отдельно проблема статуса и деятельности руководителя следственного органа стала предметом научного исследования Т.Ю. Поповой и др.<sup>18</sup> В настоящий период С.Т. Сазин, В.А. Медведев, Е.А. Травкин, В.П. Ануфриев и другие ученые<sup>19</sup> сделали основным предметом своего исследования функционирование современного правового института Следственного комитета и его подразделений.

*Третья группа* научных исследований была более тесно увязана с вопросами правового регулирования функционирования военной организации, а также следственных органов как субъектов обеспечения законности в ней. Военная организация как объект научного исследования становилась предметом научных исследований широкого спектра наук социально-гуманитарного цикла. В частности, различные аспекты ее функционирования исследователи С.В. Ивантеев и другие ученые<sup>20</sup>.

Важные актуальные проблемы обеспечения правопорядка в военной организации, осуществления следственных действий в данном институте, однако преимущественно в общем виде, а также в плане полемики, рассмотрены в работах таких ученых, как Р. Кандыбин и др.<sup>21</sup>

Указанные выше и другие научно-практические наработки легли в основу систематизации административно-правовых подходов к обеспечению законности в Вооруженных Силах Российской Федерации и их введения в процесс подготовки военно-юридических кадров в сфере правоохранительной деятельности<sup>22</sup>.

Вместе с тем, в связи с динамичным изменением военно-политической ситуации, сложными процессами в социально-экономической сфере, задачами совершенствования военной организации, развития современной российской государственности требуется продолжение методологических и теоретико-прикладных исследований в сфере обеспечения законности в военной организации, в том числе посредством более полного использования потенциала института военных следственных органов.

В данной сфере научного военно-правового исследования необходимо выделить следующие методологические проблемы.

Во-первых, уточнение понятия «обеспечения законности в военной организации», его сущности и объема, так как используемый в настоящее время преимущественно структурный подход к сущностному его определению путем объединения в своей смысловой конструкции надзора, следствия и правосудия может быть расширен и дополнен.

Представляется, что закрепленные для характеристики норм законности военные доктринальные категории, в частности:

<sup>17</sup> Голубев Н.В. Организационно-правовые и тактические аспекты совершенствования следственной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004; Александров А.Н. Организационно-правовые основы деятельности следственных подразделений по профилактике преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012 и др.

<sup>18</sup> Попова Т.Ю. Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012 и др.

<sup>19</sup> Сазин С.Т. Конституционно-правовые основы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры и Следственным комитетом Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Медведев В.А. Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Травкин Е.А. Взаимодействие следователей Следственного комитета Российской Федерации с органами дознания при раскрытии и расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Ануфриев В.П. Правовой статус Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, следователей и других прокурорских работников его следственных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 и др.

<sup>20</sup> См., напр.: Ивантеев С.В. О правовой природе шариата и его возможности быть союзником закона в военной организации государства // Военно-юрид. журн. 2013. № 7.

<sup>21</sup> См., напр.: Кандыбин Р. Сущность и типология конфликта интересов на государственной службе в военной организации государства // ЭНИ «Военное право». 2013. Вып. 1.

<sup>22</sup> Военная администрация: учеб. / под общ. ред. В.М. Корякина. М., 2012.

«выполнение основной задачи строительства и развития Вооруженных Сил и других войск достигается, в частности, путем: укрепления организованности, правопорядка и воинской дисциплины, а также профилактики и пресечения коррупционных проявлений; обеспечения государственного и гражданского контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обороны»<sup>23</sup>, могут быть использованы для придания большей системности понятию обеспечения законности в военной организации.

При этом уточненное понимание сущности понятия системы обеспечения законности в военной организации вытекает из научной редукции понятийно-категориального аппарата юридической науки: базовых понятий «законность», «организация». Далее научный поиск должен включить исследование производных от них категорий «обеспечение законности» и «военная организация». И на основе этого может быть обоснована в методологическом ключе интегративная смысловая конструкция, закрепляющая институциональный характер механизмов реализации конституционного принципа законности в федеральных органах власти всеми включенными в систему военно-правовых отношений субъектами.

Не менее важная научная проблема – углубление методологических и теоретико-прикладных знаний о правовом статусе во-

енных следственных органов, который обусловлен их функциональным предназначением в составе особых федеральных государственных органов, реализующих полномочия в законодательно определенной сфере уголовного судопроизводства. Определение объема данных полномочий в научном плане включает не только освоение и толкование установленных норм, но и производимые на основе анализа правоприменительной практики и коллизионных норм процесса следствия прогнозы развития военно-правовых отношений, а также выработку проектных предложений по развитию военного и правоохранительного законодательства.

Могут быть выделены и другие проблемы, которые целесообразно включить в содержание научной деятельности как отдельных ученых и практиков, так и научно-исследовательских, информационно-аналитических структур военных следственных органов, органов военного управления. При этом методологической базой могут стать наработки ведущей научной школы военного права – Военного университета.

Таким образом, деятельность военных следственных органов как особых субъектов правоохранительной деятельности имеет важное значение для обеспечения законности в военной организации и заключается в последовательной реализации в рамках своей компетенции законодательных норм предварительного следствия по подследности.

### **Библиографический список**

1. Александров, А.Н. Организационно-правовые основы деятельности следственных подразделений по профилактике преступлений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.
2. Ануфриев, В.П. Правовой статус Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, следователей и других прокурорских работников его следственных органов [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Ануфриев. – М., 2009.

<sup>23</sup> Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

3. *Афанасьев, В.С.* Обеспечение законности: вопросы теории и практики: (По материалам органов внутренних дел) [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.С. Афанасьев. – М., 1993
4. Военная администрация [Текст] : учеб. / под общ. ред. В.М. Корякина. – М., 2012.
5. Военная доктрина Российской Федерации [Текст] : утв. Указом Президента Российской Федерации от 25 дек. 2014 г. № Пр-2976 // Рос. газ. – 2014. – 30 дек.
6. *Голубев, Н.В.* Организационно-правовые и тактические аспекты совершенствования следственной деятельности [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Голубев. – СПб., 2004.
7. *Громыко, С.С.* Обеспечение законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: Административно-правовой аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Громыко. – СПб., 2003
8. *Давыдович, И.В.* Обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Давыдович. – Ростов н/Д, 2008.
9. *Залужный, А.Г.* Правовое регулирование и прокурорский надзор в сфере отношений государства и религиозных объединений : Теория. Законодательство. Обеспечение законности [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Залужный. – М., 2005.
10. *Ивантеев, С.В.* О правовой природе шариата и его возможности быть союзником закона в военной организации государства [Текст] / С.В. Ивантеев // Военно-юрид. журн. – 2013. – № 7.
11. *Кандыбин, Р.* Сущность и типология конфликта интересов на государственной службе в военной организации государства [Текст] / Р. Кандыбин // ЭНИ «Военное право». – 2013. – Вып. 1.
12. *Костин, Д.А.* Обеспечение законности в налоговых правоотношениях [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Костин. – М., 2003.
13. *Краснова, Л.И.* Обеспечение законности актов управления средствами общего надзора прокуратуры [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.И. Краснова. – М., 1998.
14. *Красноглазов, А.Ю.* Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Красноглазов. – М., 1999.
15. *Латушкин, М.А.* Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения: теоретико-правовой аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Латушкин. – Саратов, 2011.
16. *Медведев, В.А.* Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Медведев. – Москва, 2011.
17. *Павлов В.Г.* Обеспечение законности в режиме отбывания наказания в виде лишения свободы [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Г. Павлов. – Рязань, 2002.
18. *Пашкова, Н.В.* Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Пашкова. – М., 2006.
19. *Попова, Т.Ю.* Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Ю. Попова. – Челябинск, 2012.
20. *Поспелова, Ю.С.* Обеспечение законности уголовно-процессуальными средствами при раскрытии и расследовании преступлений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.С. Поспелова. – Н. Новгород, 2011.



21. *Рустамов, А.К.* Обеспечение законности при производстве предварительного расследования преступлений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.К. Рустамов. – М., 1992.

22. *Сазин, С.Т.* Конституционно-правовые основы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина органами прокуратуры и следственным комитетом Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Т. Сазин. – М., 2012.

23. *Сунцов, А.Е.* Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел в процессе формирования советского правового государства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Е. Сунцов. – М., 1991.

24. *Травкин, Е.А.* Взаимодействие следователей следственного комитета Российской Федерации с органами дознания при раскрытии и расследовании преступлений [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Травкин. – М., 2011.

Туганов Ю.Н., доктор юридических наук, доцент,  
Федеральный судья в отставке  
Tuganov YU.N., doctor of legal Sciences, associate  
Professor, A Federal judge, retired

## Правопорядок в Вооруженных Силах: от Петра I до реформ Александра II<sup>1</sup>

*Аннотация: в статье освещается исторический аспект формирования правопорядка в военной организации государства и исследуется разделение этого процесса по периодам. Правовое регулирование военных отношений анализируется на различных исторических этапах до 1917 г.*

*Ключевые слова: военная служба, военнослужащий, статус военнослужащего, правопорядок, воинская дисциплина, дисциплинарная ответственность.*

## Law and order in the armed forces: from Peter the Great to the reforms of Alexander II

*The article highlights the historical aspect of the formation of law and order in the military organization of the state and explores the separation of this process by periods. Legal regulation of military relations is analyzed in various periods of history before 1917*

*Keywords: military, soldier, military personnel status, law enforcement, military discipline, disciplinary responsibility.*

Для понимания функциональной роли проблем обеспечения воинской дисциплины в системе воинских правоотношений есть необходимость вычленить социально-философское<sup>2</sup> и юридическое содержание воинской дисциплины в их историческом развитии, рассмотреть элементы воинских правоотношений и их взаимосвязь с эффективностью реализации механизма поддержания и укрепления воинской дисциплины.

Воинская дисциплина – сложное социальное явление. Проблемы, связанные с воинской дисциплиной, широко изучаются представителями различных областей зна-

ний: философии, социологии, экономики, социальной психологии, педагогики и других общественных наук<sup>3</sup>. Особое место проблематика воинской дисциплины занимает в военном праве<sup>4</sup>. Наблюдения и выводы о природе и понятии воинской дисциплины, добытые в различных отраслях наук, приводят к взаимному обогащению и уточнению понятий. Этот процесс вполне закономерен. Он вытекает из требований современного метода познания различных сторон общественной жизни. Развитие тесно связанных и взаимодополняющих институтов воинской дисциплины, таких как пра-

---

<sup>1</sup> Рецензент – В.В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

<sup>2</sup> Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: соц.-филос. анализ: дис. ... д-ра филос. наук. М., 1999. С. 22, 332.

<sup>3</sup> Евенко С.Л. Уклонение от военной службы военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах РФ: состояние и пути минимизации: дис. ... канд. социол. наук. М., 2001; Кривенко А.М. Военная организация России в условиях социальной трансформации (полит. анализ): дис. ... д-ра полит. наук. М., 2003; Кудешкин К.Д. Влияние групповых отношений на саморегуляцию и самоорганизацию поведения личности в воинском коллективе: дис. ... канд. психол. наук. М., 2004; Лагуткин Н.В. Противоречия морально-психологического состояния воинских коллективов и их разрешение (социально-филос. анализ): дис. ... канд. филос. наук. М., 2001; Никитин А.А. Воинская дисциплина в вооруженных формированиях советского государства и белого движения на юге России (ноябрь 1917 – 1920 г.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2008 и др.

<sup>4</sup> Фатеев К.В., Харитонов С.С. О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 1, 2; Корякин В.М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 2. С. 7 и др.

вовые средства ее обеспечения, дисциплинарная практика командиров (начальников), профилактика право-нарушений, меры поощрения и дисциплинарной ответственности военнослужащих, неразрывно связано с историей и становлением военного права как отдельной отрасли.

Правовое регулирование военных отношений наблюдается на самых ранних стадиях развития права. Уже в правовых памятниках раннего царского и раннереспубликанского периодов таких рабовладельческих государств, как Египет, Рим, имеются специальные нормы, регулирующие данные отношения<sup>5</sup>. Наиболее яркие образцы такого рода правовых актов относятся к эпохе Византии. Первым правовым памятником, свидетельствующим о формировании военного права как отдельной отрасли является «NomosStratitotikos» (Воинский закон)<sup>6</sup>. По нашему мнению, аргументы в пользу признания данного источника в качестве первого документа формирующегося военного права, приводимые в литературе, могут быть дополнены.

В «NomosStratitotikos» уже на тот момент прослеживается выделение военно-дисциплинарных отношений. Если в более ранних памятниках правовой мысли основным видом юридической ответственности членов военных организаций того времени была уголовная ответственность в ее наиболее строгих формах (смертная казнь), то для «NomosStratitotikos» характерно выделение различных видов юридической ответственности, которые по своей сути совпадают с современными видами: уголовная (ст. 36), имущественная (ст. ст. 8, 27) и дисципли-

нарная. Именно выделение последней в ряде статей «NomosStratitotikos» свидетельствует о необходимой внутренней дифференциации военного права. К статьям, в которых прослеживается выделение дисциплинарной ответственности, относятся ст.ст. 3, 4, 19. Так, в ст. 19 говорится: «Если стратиот воспротивится воле своего архонта, его следует высечь. Если он лишь задержал жезл (архонта), пусть будет изгнан с военной службы»<sup>7</sup>.

Помимо выделения различных видов юридической ответственности, в ст.ст. 28, 29 «NomosStratitotikos» производится различение видов основной и дополнительной ответственности за совершение воинских правонарушений.

Дальнейшее развитие военного права и как одного из его основных правовых институтов – воинской дисциплины и ее обеспечения происходит в стране с выраженными элементами военной культуры – Швейцарии<sup>8</sup>.

Еще в XIV столетии, когда Швейцарская Конфедерация, обустроивая свою армию, сопоставляла ее развитие с развитием иностранных армий, граждане и власть поняли, что напряженный порядок военной службы, особенно в условиях войны, вызывает необходимость создания обособленного уголовного законодательства для поддержания дисциплины в войсках. Одним из самых первых правовых актов о швейцарском военном судоустройстве является «Письмо от Семпах», датированное 1393 г.<sup>9</sup>

В XVII столетии был принят специальный Уголовно-процессуальный кодекс, предназначенный для войск, находящихся

<sup>5</sup> К таковым относятся, например, Законы XII Таблиц и др.

<sup>6</sup> NomosStratitotikos: (к вопросу о связи трех памятников византийского военного права) // Кучма В.В. Военная организация Византийской империи. СПб., 2001. Исследователи отмечают, что данный источник генетически восходит к более ранним правовым памятникам: «Стратегикону Маврикия», «Тактике Льва», Дигестам, статьям из Эклоги, Прохирина и Василик. В то же время отмечается, что лишь в первой части нормы Воинского закона довольно близки нормам указанных военных сочинений. Статьи же второй и третьей частей отходят от норм Дигест в результате влияния новых исторических обстоятельств, существенно изменивших общий смысл нормы.

<sup>7</sup> Цит. по: Кучма В.В. Указ.соч.

<sup>8</sup> Именно факт приоритетного развития военного права в таких странах, как Византия, а также Швейцария, в эпоху Средневековья и Нового времени требует осмысления вопроса обеспечения воинской дисциплины в армиях зарубежных государств. См. об этом: Туганов Ю.Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 68 – 108.

<sup>9</sup> Петухов Н.А., Шулепов Н.А. Военные суды в современном мире (сравн.-правовой анализ). М., 2005. С. 16.

за пределами Швейцарии. В нем, в частности, указывалось, что лица из состава этих войск не подлежат уголовной юрисдикции другого государства, что на них распространяется национальное законодательство и что решать вопрос о наказании виновных могут только швейцарские военные суды. Этот принцип твердо отстаивался государством во все времена. В те же исторические периоды, когда наряду с федеральными существовали кантональные войска, солдаты этих войск могли быть наказаны только собственными, кантональными органами военного правосудия<sup>10</sup>.

В новое время (XIX в.) вопросы обеспечения воинской дисциплины получили наибольшее развитие в таких странах, как Франция и Германия<sup>11</sup>. Во второй половине XIX в. бурное развитие военного права наблюдалось и в России<sup>12</sup>, которая имеет богатые традиции исследования правовых процессов.

С XVI в. по 1917 г. обычно выделяют три наиболее значимых периода развития военного права и его основных институтов: допетровский, период реформ Петра I и последующего их развития, период Александровских реформ второй половины XIX в.<sup>13</sup>

В допетровский период российское военное право соответствовало развитию военной организации общества. Одним из первых правовых памятников военного права является Литовский статут 1529 г. Один из его разделов был посвящен вопросам обороны государства. Положения этого нормативного акта устанавливали ответственность как высшего руководства и командо-

вания армии в период сбора войска и проведения военной кампании, так и рядовых ратников за нарушение дозорной и караульной служб.

Ко времени царствования в России Ивана IV относится период разработки и принятия нормативных актов, регулирующих круг служебных обязанностей и персональной ответственности военнослужащих и должностных лиц войска, в том числе вопросы обеспечения воинской дисциплины.

В «Уставе ратных, пушкарских и других дел, касающихся до военной науки»<sup>14</sup>, акте иностранного происхождения, переведенном с латинского и немецкого языков<sup>15</sup>, изданном в 1621 г., в эпоху правления Алексея Михайловича, центральное место уделено регламентации военной службы, установлению должностных обязанностей и воинской дисциплины. Устав разделил воинские правонарушения на две основные категории: нарушения специальных обязанностей военной службы и нарушения общеуголовные, но связанные с исполнением обязанностей военной службы. К числу менее важных (менее опасных) воинских правонарушений были отнесены: ослушание и неисполнение приказаний, самовольное оставление службы, нарушение правил соблюдения воинской чести (благочиния), часть из которых можно отнести к нарушениям воинской дисциплины. Названный Устав распространял свое действие на ратных людей и всех тех, кто исполнял какие-либо вспомогательные функции при войске.

Рассматривая историю российского законодательства до начала XVII столетия,

<sup>10</sup> В ходе централизации войск, согласно Федеральной конституции 1874 г., был принят Военно-уголовный кодекс Швейцарии от 28 июня 1889 г. главным образом с той целью, чтобы установить единые для всей национальной армии основания и порядок применения к военнослужащим мер уголовного наказания. Более подробно об этом см.: Туганов Ю.Н. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России. М., 2006. С. 16 – 17.

<sup>11</sup> В конце XVII – начале XVIII в. военное право интенсивно развивалось в Швеции. Историки права отмечают, в частности, влияние шведских воинских уставов на становление российского права в целом и российского военного права в частности.

<sup>12</sup> Данный вопрос исследован в многочисленных публикациях. См., напр.: Мигачев Ю.И. Правовой статус военнослужащих русской армии конца XIX – начала XX столетия // Право в Вооруженных Силах. 1999. № 1. С. 20–22; Сковородкин А. Развитие военно-уголовного законодательства о наказаниях в XVI – XX вв. (дооктябрьский период) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-информ. системы «Гарант».

<sup>13</sup> См., напр.: Сковородкин А. Указ. соч.

<sup>14</sup> Розенгейм М.П. Очерк истории военно-судных учреждений в России до кончины Петра Великого: Приложения: О статейной росписи пушкарской. М., 1878. С. 257 – 266.

<sup>15</sup> Точнее, Устав был заимствован из Военной книги (Kriegsbuch), изданной в Германии в 1575 г.

можно сделать вывод, что во время господства дружинных отношений между князьями и служилыми людьми последние не могли нести ответственность за оставление места службы как воинское правонарушение. Постоянной армии на Руси в рассматриваемый период истории еще не было, за исключением стрелецкого и пушкарского полков. Служба в указанных полках была наследственной. Стрельцы и пушкарские имели ряд льгот. За малозначительные (дисциплинарные) правонарушения они отвечали перед «своими» военными приказами (Стрелецким и Пушкарским), а за тяжкие преступления их судили, как и всех граждан, в разбойных или воровских приказах.

В Соборном уложении царя Алексея Михайловича 1649 г.<sup>16</sup>, наряду с более четкой дифференциацией воинских правонарушений, появляются и элементы системы наказаний, как общих, так и воинских, в том числе и дисциплинарных.

Первые серьезные попытки кодификации норм военного права были сделаны в период реформ Петра I. Как справедливо отмечается в исторической литературе, узаконения при Петре I слагались под влиянием ряда исторических условий, главных из которых, по нашему мнению, три<sup>17</sup>.

Первым условием было наследие старины, результаты законодательной деятельности предшествующего периода, рассмотренные нами выше. По мнению знаменитого историка В.О. Ключевского, каждый закон Петра I «...либо довершал процесс, начавшийся уже ранее в укладе русской жизни, либо переиначивая сложившееся в ней сочетание составных частей, то разделяя слитые элементы, то соединяя раздельные»<sup>18</sup>.

Второе условие, повлиявшее на законодательство Петра I, – культурное сближение России с Западной Европой, возможности для которого с начала XVIII в. значительно расширились. Законодательство

Западной Европы стало образцом для России.

Третье определяющее условие – война, ставшая основным фоном всего царствования Петра I. По словам В.О. Ключевского, обстоятельно оценивавшего влияние войны, петровское управление «поневоле превращалось в генеральный штаб и военную касту; война становилась и колыбелью, и школой реформы, хотя эта школа не давала сосредоточиться, сообщала реформе нервозный, лихорадочный пульс, болезненно-ускоренный ход».

Итак, Россия при Петре I заняла достойное место, вступив в число европейских государств, что в большой степени явилось результатом одержанных страной побед в Северной войне со Швецией, продолжавшейся более двух десятилетий. Победа в войне из-за балтийских берегов, в свою очередь, была следствием создания многочисленной по тому времени регулярной армии и военно-морского флота.

Петр I принял естественные меры, взявшись за учреждение регулярной армии, создание военного законодательства, в котором закреплялись устройство войск, права и обязанности лиц, входящих в них, их ответственность в случаях нарушения установленного в армии порядка и дисциплины.

Сначала были использованы образцы имевшегося в Западной Европе законодательства. Так, в 1696 г. по приказанию Петра I один из его ближайших сподвижников бригадир армии Адам Вейде представил царю предложения «для утверждения порядка и дисциплины при обучении новоучрежденной пехоты». На их основе были составлены «Статьи воинские, как надлежит солдату в житии себя держать и в строю, и в учении, как обходится». В этих «Статьях» (а их было всего 8) кратко изложены основные обязанности нижних чинов и правила поведения при несении строевой и караульной служб в мирное время, а караульной служ-

<sup>16</sup> Уголовное право Российской Федерации. Преступления против военной службы: учеб. М., 1999. С. 24.

<sup>17</sup> Три века. Россия от смуты до нашего времени: ист. сб. М., 1992. Т. 3. С. 182–184.

<sup>18</sup> Цит. по: Петухов Н.А. История военных судов России: моногр. М., 2003. С. 35.

бы также и в военное время, ответственность за воинские правонарушения.

За нарушения правил поведения (несвоевременная явка в строй, нарушение тишины в строю, пьянство (гульба), резня ножами, воровство, винная продажа (корчемство), опоздание в караул, передача в карауле кому-либо своего оружия, самовольное оставление поста) устанавливалось «жестокое наказание», в том числе ношение мушкетов (по 3 – 5 штук на 2 часа), арест на 1 – 2 суток, битие шпицрутенами, батогами и кнутом. Если же нарушения правил караульной службы происходили на глазах у неприятеля, то за них предусматривалась смертная казнь.

«Статьи воинские» полагалось читать вслух два раза в неделю, чтобы «каждому солдату на память иметь». Такие «Статьи» были выданы для руководства генералу Головину при формировании первых солдатских полков постоянного войска.

До издания знаменитого Воинского устава 1715 – 1716 гг., положившего начало всему последующему военному законодательству России, в начале XVII столетия появились два важных воинских устава: «Уложение или право воинского поведения», изданное 27 января 1702 г. фельдмаршалом Б. Шереметевым, и «Краткий артикул» А. Меншикова 1706 г. Основное содержание Уложения было заимствовано из датских воинских артикулов и адаптировано к российским условиям. Применялось Уложение в подведомственных Шереметеву войсках при походе в Ливонию.

В соответствии с указанным источником в систему наказаний военнослужащих входили и такие правовые меры, которые можно отнести к дисциплинарным: а) ношение мушкетов до 6 штук по 2 часа, с трехчасовыми перерывами, ежедневно в течение нескольких дней (до недели); б) арест под ох-

раной караула на срок до 20 суток; в) наказания имущественного характера: вычет из жалованья; г) лишение чести – различные ограничения служебных прав: увольнение со службы, снижение в должности, разжалование в рядовые. При назначении наказания состояние опьянения признавалось отягчающим вину обстоятельством. В заключительных статьях Уложения сказано, что действие его распространяется на всех лиц «от полкового воеводы и до нижнего начального человека и солдата» и всех тех лиц, которые состоят при войске. Таким образом, в Уложении Шереметева предусматривались преимущественно воинские правонарушения и наказания за них были строгие.

Артикул краткий был издан в Санкт-Петербурге в 1706 г.<sup>19</sup> Как утверждается в работе «Столетие военного министерства, 1802 – 1902 гг.», Артикул краткий был ближайшим предшественником Воинского артикула 1715 – 1716 гг., имеет с ним много общего и в связи с тем что Артикул 1706 г. был издан в то время, когда происходило составление Воинского артикула 1715 г., более пространный, первый получил название Артикула краткого.

Основными законодательными актами эпохи Петра I были многочисленные уставы, которые в то время представляли собой совокупность правил управления какой-либо отраслью администрации или материального права. Применительно к понятиям нашего времени уставы представляли собой частично кодифицированные законы, действовавшие в разных сферах: военной, морской, торговой и т. п. Важнейшим из таких уставов был Устав воинский, утвержденный 30 марта 1716 г. Петром I<sup>20</sup>. Разработка указанного Устава велась одновременно с подготовкой и проведением всей Петровской военной реформы. Н.С. Таганцев особо от-

<sup>19</sup> Розенгейм М.П. Указ. соч. С. 294 – 313; Приложения: Артикул краткий.

<sup>20</sup> Артикул воинский был заимствован из иностранных источников, а именно: в основу его были положены шведские артикулы Густава Адольфа в редакции Карла XI 1683 г. Кроме того, использовались военно-уголовные законы датские, французские, английские, голландские и немецкие. См.: Столетие военного министерства, 1802–1902 гг. СПб, 1902. Кн. 1. С. 46 – 50; Бобровский П. О происхождении Артикула воинского. СПб., 1881 и др.

мечал, что в Артикуле<sup>21</sup> содержались толкования каждой статьи<sup>22</sup>.

Наряду с большим количеством калечащих наказаний, в то же время в законе появляются такие виды наказаний, которые по существу совпадают с наказаниями, трактуемыми позднее как дисциплинарные: изгнание со службы, публичное извинение, арест и т. п.

При этом арест военными отбывался не в общих местах заключения, а в специальных армейских помещениях. Они устраивались либо при караулах частей, либо отдельно и назывались гарнизонными местами заключения. В это же время начали появляться гарнизонные гауптвахты, которые устраивались для отбывания ареста военными гарнизона. Они находились в непосредственном ведении военных комендантов. Интересно отметить, что такое вполне оправданное положение сохранилось и до настоящего времени. Разновидностями ареста являлись содержание на хлебе и воде, а также «посаждение в железа» (заковывание в колодки или содержание в цепях). Арест за караулом назначался на срок до полугода, а содержание на хлебе и воде или «посаждение в железа» были кратковременными – на несколько дней. Подобный вид лишения свободы имел большое преимущество перед таким наказанием, как тюремное заключение, так как не отрывал на длительные сроки от войск осужденных военных. Поэтому тюремное заключение к военным применялось редко.

Арест у профоса с содержанием под нечестным (позорным) караулом был предназначен для провинившихся младших офицеров и выполнял роль наказания против чести. Для старших офицеров практи-

ковался домашний арест. В соответствии с воинским уставом на профоса возлагались полицейская служба в войсках (надзор за арестантами, исполнение телесных наказаний и т. д.).

Были предусмотрены и иные наказания, сходные с дисциплинарными, называемые наказаниями против чести (лишение чина, увольнение со службы, разжалование офицеров в рядовые), которые были менее строгими и не влекли таких тяжелых последствий. О них упоминалось как в Уложении Шереметева, так и в Артикуле кратком. 26 апреля 1715 г. были напечатаны вошедшие впоследствии во вторую часть Воинского устава Воинский артикул и «Краткое изображение процессов». Окончательно же Воинский устав был принят в целом 30 марта 1716 г.

Анализируя указанные памятники, следует отметить, что в Воинском артикуле впервые в истории русского права стали подробно регламентироваться воинские правонарушения, т. е. правонарушения, направленные именно против установленного порядка несения воинской службы и воинской дисциплины. Это, безусловно, связано с проводимой Петром I военной реформой, созданием регулярной армии и флота, а также необходимостью поддержания в них крепкой воинской дисциплины. Осуществляя укрепление дисциплины и порядка в армии и в стране суровыми мерами наказания в отношении нарушителей, Петр I, вместе с тем, впервые стал придавать немаловажное значение воспитанию долга защиты Родины, предупредительным целям процесса назначения и исполнения наказания, правовой регламентации уголовно-исполнительных отношений в целях ограничения произвола и догматизма власти<sup>23</sup>. Это

<sup>21</sup> В то время в России существовали два уголовных закона: Уголовное уложение 1649 г. и Устав воинский 1716 г. Артикул представлял собой своеобразный комплексный боевой, военно-административный, военно-уголовный и уголовно исполнительный кодекс России. Кроме того, Устав воинский был законодательным актом, который включал в себя независимые друг от друга наказания различных видов.

<sup>22</sup> Таганцев Н.С. Русское уголовное право. М., 1994. Т. 1. С. 101.

<sup>23</sup> Об этом более подробно см., напр.: Толкаченко А.А. Правовые основы исполнения уголовных наказаний, применяемых к военным: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 58 и др.; Его же. Становление и развитие системы исполнения уголовных наказаний в России (воен.-пенитенц. аспекты). М., 1997 и др.

указывает на то, что уже в те времена профилактике правонарушений придавалось большое значение.

Анализ исторических материалов показывает, что за воинские правонарушения предусматривались наиболее строгие из имевшихся мер наказания: в большинстве случаев смертная казнь (через повешение, расстрел, отсечение головы), лишение свободы (ссылка на каторгу и на галеры, заключение «в железа»), телесные и членовредительные наказания (сечение кнутом и шпицрутенами, нередко до смерти). Лишь в незначительных случаях применялись специальные виды воинских наказаний, которые можно отнести к дисциплинарным.

Так, в отношении офицеров предусматривались особые воинские наказания в виде отставления от службы (на время или вовсе), лишения чина и достоинства (наказание с позорящим элементом), лишения всех прав состояния (шельмование), разжалования и продолжения службы в качестве рядового, ареста у профоса (палача), лишения отпуска. К солдатам в качестве специальных воинских наказаний применялись ношение ружей (мушкетов) и седел (в кавалерии), избивание шпицрутенами, арест с помещением под караул (на хлеб и воду).

Законодательство о специальных воинских наказаниях в последующем продолжало изменяться, совершенствоваться в сторону их расширения. В настоящее время из тех воинских правовых мер, которые применялись в петровские времена как дисциплинарные взыскания, сохранились арест и лишение воинского звания.

В царствование Екатерины II развитие военного права было связано с попыткой создания общего, единого уголовного уло-

жения «на началах разума и естественного права»<sup>24</sup>, основной целью наказания по которому является не возмездие и устрашение, а исправление преступников и воспрепятствование им в причинении нового вреда обществу.

К периоду 30-х гг. XIX в. относится идея создания воинских дисциплинарных частей, само появление которых поставило проблему дальнейшего разграничения уголовной и дисциплинарной ответственности военнослужащих<sup>25</sup>.

Промежуточным этапом военного права феодальной и буржуазной России был Воинский устав о наказаниях, который неразрывно связан с Уложением 1845 г. В них были сделаны первые попытки перейти от свода законов к кодексу.

При Александре II, в 60-х гг. XIX в., началась реформа во многих сферах жизни общества и государства, в том числе в правовой. 5 мая 1863 г. Высочайшее утверждение ввело в действие Воинский устав о наказаниях. В это же время был введен и Устав дисциплинарный, последняя редакция которого относится к 1888 г. Проводимая реформа российской армии требовала изменений в области военного законодательства. В 1874 г. российская армия перешла к комплектованию на основе всеобщей воинской повинности. 7 февраля 1874 г. началась работа над новым Воинским уставом о наказаниях<sup>26</sup>. К этому же времени относится формирование законодательства о дисциплинарных батальонах и ротах (до 1879 г. – военно-исправительные роты). Однако в Уставе 1875 г. отсутствовало принципиальное деление преступных деяний военнослужащих на воинские, общеслужебные и общие<sup>27</sup>, что, по мнению таких военных юристов, как Ф.А.

<sup>24</sup> Таганцев Н.С. Указ. соч. Т. 2. С. 101.

<sup>25</sup> Толкаченко А.А. Становление и развитие... С. 32.

<sup>26</sup> Кузьмин-Караваев В.Д. Военно-уголовное право. СПб., 1895.

<sup>27</sup> Например, в зависимости от тяжести правонарушения и наступивших последствий наказания военнослужащих подразделялись на уголовные, сопряженные с лишением всех прав состояния (за наиболее опасные преступления), и исправительные – с лишением или без лишения всех (или некоторых) особенных личных и по состоянию присвоенных прав и преимуществ.

О характере некоторых воинских правонарушений того времени и наказаниях за их совершение, которые по своему содержанию соответствуют современным дисциплинарным взысканиям, более подробно см.: Туганов Ю.Н. Институт дисциплинарной ответственности... С. 26.



Неелов и В.Д. Кузьмин-Караваев<sup>28</sup>, было неверно.

Научная разработка военного (военно-административного) права началась в России сравнительно поздно: только в 1860 г. вышло первое оригинальное сочинение Аничкова «Военное хозяйство»<sup>29</sup>, затем появились труды в других областях военного права<sup>30</sup>. Указанные теоретические разработки послужили основой появления справочных изданий для офицеров, производящих дознание и принимающих участие в отправлении правосудия; из них были наиболее рас-про-странены труды Анисимова, Мартынова, Щербакова и Швейковского. В 1858 г. вышел «Военно-энциклопедический словарь» Зедделера; к 1892 г. была закончена «Энциклопедия военных и морских наук» Леера. Все это свидетельствовало о формировании в русской армии высокой для второй половины XIX в. правовой культуры офицерского корпуса. По мнению ученых-юристов, военное право России занимало в то время одно из ведущих мест в Европе<sup>31</sup>.

В связи с изложенным представляют научный интерес исследования А.М. Добровольского, занимавшегося проблемой специфики положения военнослужащих в области публичного права<sup>32</sup>. По его мнению, в известных случаях нормы общего права

в отношении военнослужащих не получают применения или же для них, в силу особенностей их служебного положения, создаются специальные нормы. Как в том, так и в другом случае права военнослужащих могут подвергаться ограничениям или же, наоборот, они в этом отношении могут быть поставлены в привилегированное положение по сравнению с другими гражданами. Эту точку зрения разделяли А.Д. Градовский, А.Н. Греков и другие российские ученые<sup>33</sup>.

Впервые российскими юристами в военном праве была поставлена научная, практически значимая проблема соотношения прав и обязанностей военнослужащих. Поскольку в этих случаях нормы общего права не могут быть применимы, то для возможности осуществления военнослужащими своих гражданских прав государство было призвано создать для них специальный закон, в котором, кроме ограничений, присутствовали бы и соответствующие привилегии.

Характерным для российской армии было то, что все до мельчайших подробностей регламентировалось уставами, а выполнение устава было строжайшей обязанностью<sup>34</sup>. Никто – ни солдат, ни офицер – не мог жаловаться на строгость взыскания<sup>35</sup>. Не было различия между дисципли-

<sup>28</sup> Профессор Кузьмин-Караваев, объясняя потребность принятия нового военно-уголовного закона, подчеркивал, что Воинский устав о наказаниях устарел, потому что он есть собрание дополнений и изменений к Уголовному уложению, составленному для армии, комплектовавшейся рекрутскими наборами.

<sup>29</sup> См. также: Затлер. «Записки о продовольствии войск в военное время» (1865), «О госпиталях в военное время» (1861) и «Краткий критический обзор механизма армии» (1867); Фаддеев. «Вооруженные силы России» (1868); Лобко. «Записки военной администрации» (1867); Газенкамф. «Очерк современного состояния вооруженных сил Турции» (1876) и «Военное хозяйство» (1880); Редигер. «Комплектование и устройство вооруженной силы» (1892), «Унтер-офицерский вопрос» (1880) и «Мобилизация армии» (1886); Максеев. «Военная администрация» (1894).

<sup>30</sup> В этот же период появляются работы, определяющие военно-уголовный процесс, например: Огнов. «Военная подсудность» (1896); Абрамович-Барановский. «Значение военного начальства в военном процессе» (1896); Лыкошин. «Порядок постановки впросов в военных судах» (1896).

<sup>31</sup> Состояние военного права в Западной Европе в эпоху учреждения постоянных войск. СПб., 1881.

<sup>32</sup> Добровольский А.М. Особенности положения военнослужащих в области публичного права. СПб., 1913. С. 3 – 4.

<sup>33</sup> По их мнению, установление для военнослужащих льгот, привилегий главным образом имеет смысл тогда, когда в силу их служебного положения осуществление принадлежащих им гражданских прав является затруднительным или фактически невозможным. Это связано и с самими условиями прохождения службы, а следовательно, необходим специальный закон, закрепляющий права и обязанности военнослужащих. По такому пути пошли Франция, Россия и другие государства, приняв специальные законы о статусе военнослужащих.

<sup>34</sup> Мигачев Ю.И. Правовой статус... С. 20 – 22.

<sup>35</sup> Было два способа для принесения жалобы – подача солдатом докладной записки, а офицером – рапорта непосредственно начальнику, который обязан был направить жалобу тому начальнику, который этот вопрос мог разрешить. Воспрещалась подача коллективных жалоб или жалоб за другого военнослужащего. Если жалоба содержала лживые сведения, то на военнослужащего налагалось взыскание. Обоснованная жалоба удовлетворялась командованием. Более подробно об этом см.: Туганов Ю.Н., Дробышевский В.С. Военное право: история, предмет, институты: моногр. Иркутск ; Чита, 2005.

нарными правилами для солдат и офицеров, но к офицерам предъявлялись более строгие требования<sup>36</sup>.

Одной из характерных особенностей состояния военного законодательства периода Первой мировой войны до 1917 г. являлось усиление либеральных течений в армии. В то время российские юристы-либералы ставили под сомнение необходимость существования военной юстиции<sup>37</sup>, которая не нравилась и нарушителям воинской дисциплины и правопорядка.

Так, например, до Февральской революции в русской армии было 195 тыс. дезертиров, на 1 августа 1917 г. – уже 365 тыс., а к началу Октябрьской революции их насчитывалось около 2 млн человек<sup>38</sup>. Кроме того, криминализация армейской среды усиливалась ее пополнением бывшими уголовниками, освобожденными в силу широкой амнистии, что не укрепляло воинскую дисциплину и не способствовало боеспособности войск<sup>39</sup>.

Временное правительство в рассматриваемое время оказалось в сложнейшем положении. Военно-исторические материалы убедительно свидетельствуют о том, что многие популистские меры окончательно развалили дисциплину в армии, способствовали ее полному разложению и распаду, несмотря на последующие жесткие меры<sup>40</sup>. Это тяжелый и нужный урок, не потерявший актуальности и в настоящее время, в период либерализации современной военной службы.

Как видно, драматизм правления Временного правительства состоял в том, что оно пыталось объединить в целях укрепления государственной и воинской дисциплины

принципы единоначалия и демократии. Но в слабом государстве, при отсутствии надлежащей правовой и исполнительной базы, в конкретных исторических условиях системного кризиса эти попытки не увенчались успехом.

Таким образом, период с XVIII в. по 1917 г. можно характеризовать в большей части как этап становления и развития российского военного права<sup>41</sup> и его основного института – воинской дисциплины. Именно в это время происходит формирование законодательных основ прохождения военной службы, уголовной и дисциплинарной ответственности военнослужащих за воинские правонарушения. Русская армия в 1716 г. получила первый устав – Устав воинский, содержащий не только постановления о преступлениях и наказаниях, как воинских, так и общих, но и положения военно-уставного характера, а также правила привлечения к ответственности военнослужащих и нормы, упорядочившие образование и деятельность военных судов. Впервые в истории русского права были подробно регламентированы воинские правонарушения, т. е. деяния против установленного порядка несения воинской службы и воинской дисциплины.

Нормы о воинских дисциплинарных правонарушениях в последующем получили дальнейшее подробное и оправданное развитие в российском военном законодательстве: в Уставе дисциплинарном 1864 г., в законодательстве советского периода, в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации 1993 г. – и обеспечили преемственность российского военного права на всех этапах развития российской государственности.

<sup>36</sup> Мигачев Ю.И. Указ. соч. С. 20 – 22.

<sup>37</sup> Духовской М.В. Русский уголовный процесс. М., 1908. С. 435 – 441; Полянский Н.Н. Эпопея военно-полевых судов. М., 1934; Чельцов-Бебутов М.А. Очерк истории суда, уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. М., 1957. С. 811 – 812.

<sup>38</sup> Френкин М. Русская армия и революция. 1917 – 1918. Мюнхен, 1978. С. 25 и др.

<sup>39</sup> Воинская дисциплина и пути ее укрепления: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. В.Ф. Кулакова. М., 1996. С. 8 и др.; Первухин Д.В. Организация и деятельность полковых судов в Вооруженных Силах России с 1867 по 1921 гг.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 89.

<sup>40</sup> Первухин Д.В. Указ. соч.

<sup>41</sup> См. также об этом: Петухов Н.А. История военных судов: моногр. М., 2003.

Библиографический список

1. *Артемов, В. М.* Правопорядок в современном российском обществе: соц.-филос. анализ [Текст]: дис. ... д-ра филос. наук / В.М. Артемов. – М., 1999. – С. 22, 332.
2. *Бобровский, П.* О происхождении Артикула воинского [Текст] / П. Бобровский. – СПб., 1881.
3. Воинская дисциплина и пути ее укрепления [Текст]: учеб.-метод. пособие / под общ. ред. В. Ф. Кулакова. – М., 1996. – С. 8.
4. *Добровольский, А.М.* Особенности положения военнослужащих в области публичного права [Текст] / А.М. Добровольский. – СПб., 1913. – С. 3 – 4.
5. *Духовской, М. В.* Русский уголовный процесс [Текст] / М. В. Духовской. – М., 1908. – С. 435 – 441.
6. *Евенко, С. Л.* Уклонение от военной службы военнослужащих проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах РФ: состояние и пути минимизации [Текст]: дис. ... канд. социол. наук / С. Л. Евенко. – М., 2001.
7. *Корякин, В.М.* Усмотрение в деятельности командира [Текст] / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. – 2007. – № 2. – С. 7.
8. *Кривенко, А.М.* Военная организация России в условиях социальной трансформации (полит. анализ) [Текст]: дис. ... д-ра полит. наук / А. М. Кривенко. – М., 2003.
9. *Кудешкин, К.Д.* Влияние групповых отношений на саморегуляцию и самоорганизацию поведения личности в воинском коллективе [Текст]: дис. ... канд. психол. наук / К.Д. Кудешкин. – М., 2004.
10. *Кузьмин-Караваев, В.Д.* Военно-уголовное право [Текст] / В.Д. Кузьмин-Караваев. – СПб., 1895.
11. *Кучма, В.В.* Военная организация Византийской империи [Текст] / В.В. Кучма. – СПб., 2001.
12. *Лагуткин, Н.В.* Противоречия морально-психологического состояния воинских коллективов и их разрешение: (социально-филос. анализ) [Текст]: дис. ... канд. филос. наук / Н.В. Лагуткин. – М., 2001.
13. *Мигачев, Ю.И.* Правовой статус военнослужащих русской армии конца XIX– начала XX столетия [Текст] / Ю.И. Мигачев // Право в Вооруженных Силах. – 1999. – № 1. – С. 20 – 22.
14. *Первухин, Д.В.* Организация и деятельность полковых судов в Вооруженных Силах России с 1867 по 1921 гг. [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Первухин. – М., 2000. – С. 89.
15. *Петухов, Н.А.* История военных судов [Текст]: моногр. / Н.А. Петухов. – М., 2003.
16. *Петухов, Н.А.* Военные суды в современном мире: (сравн.-правовой анализ) [Текст] / Н.А. Петухов, Н.А. Шулепов. – М., 2005. – С. 16.
17. *Полянский, Н.Н.* Эпопея военно-полевых судов [Текст] / Н.Н. Полянский. – М., 1934.
18. *Розенгейм, М.П.* Очерк истории военно-судных учреждений в России до кончины Петра Великого: Приложения : О статейной росписи пушкарской [Текст] / М.П. Розенгейм. – М., 1878. – С. 257 – 266.
19. *Сковородкин, А.* Развитие военно-уголовного законодательства о наказаниях в XVI–XX вв. (дооктябрьский период) [Электронный ресурс] / А. Сковородкин. – Доступ из справ.-информ. системы «Гарант».

20. *Таганцев, Н.С.* Уголовное право (Общая часть). Ч. 1 [Электронный ресурс] / Н.С. Таганцев. – По изданию 1902 г. – Режим доступа: allpravo.ru.
21. *Таганцев, Н.С.* Русское уголовное право [Текст] / Н. С. Таганцев. – М., 1994. – Т. 1. – С.101.
22. *Толкаченко, А.А.* Правовые основы исполнения уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Толкаченко. – М., 1997. – С. 58.
23. *Толкаченко, А.А.* Становление и развитие системы исполнения уголовных наказаний в России (воен.-пенитенц. аспекты) [Текст] / А.А. Толкаченко. – М., 1997.
24. *Туганов, Ю.Н.* Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.Н. Туганов. – М., 2009. С. 68 – 108.
25. *Туганов, Ю.Н.* Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России [Текст] / Ю.Н. Туганов. – М. : МПИ, 2006. – С. 16 – 17.
26. *Туганов, Ю.Н.* Военное право: история, предмет, институты [Текст] / Ю.Н. Туганов, В.С. Дробышевский. – Иркутск ; Чита, 2005.
27. *Фатеев, К.В.* О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих [Текст] / К.В. Фатеев, С.С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2012. – № 1, 2.
28. *Френкин, М.* Русская армия и революция. 1917 – 1918 [Текст] / М. Френкин. – Мюнхен: Logos, 1978. – С. 25.
29. *Чельцов-Бебутов, М.А.* Очерк истории суда, уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах [Текст] / М.А. Чельцов-Бебутов. – М., 1957. – С. 811 – 812.

Вербицкая Т.В., аспирант кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, [Aquitania-17@ya.ru](mailto:Aquitania-17@ya.ru)  
Verbitskaya T.V., post-graduate of the faculty of constitutional law of Ural state law university, [Aquitania-17@ya.ru](mailto:Aquitania-17@ya.ru)

## **Правительство и органы исполнительной власти специальной компетенции как субъекты обороны: сравнительный анализ<sup>1</sup>**

*Аннотация: настоящая статья посвящена сравнительно-правовому анализу статуса правительства, иного учреждения, выполняющего функции высшего органа исполнительной власти, органов исполнительной специальной компетенции в сфере обеспечения обороны страны на основании конституционного законодательства Российской Федерации и зарубежных стран. Анализируются факторы, которые оказывают влияние на определение статуса правительства или иного аналогичного органа в России и зарубежных странах.*

*Ключевые слова: оборона, сравнительный анализ, правительство, органы исполнительной власти специальной компетенции.*

### **Government and organs of executive power with special competence as subjects of state defense: comparative analysis**

*The article is devoted to comparative analysis of status of government or another establishment, functioning as the highest organ of executive power, organs of executive power with special competence military men in sphere of achieving of state defense on the base of constitutional legislation of Russian Federation and foreign countries. Also the author analyses the factors, influencing on determination of status of government or another similar organ in Russia and foreign countries.*

*Key words: defense, comparative analysis, government, organs of executive power with special competence*

Основная функция правительства состоит в определении и реализации политики государства; в непосредственном подчинении правительства находятся военные и невоенные ресурсы обеспечения обороны. Однако основной субъект ответственности за обеспечение обороны по конституциям большинства государств – это глава правительства. Под его руководством осуществляется реализация оборонной политики компетентных министерств и ведомств, к числу которых относятся мини-

стерство обороны или иные органы, осуществляющие сходные функции; например: Комитет Государственного совета по оборонному строительству (Китай), Совет безопасности (в Соединенных Штатах Америки, арабских государствах), Генеральный секретариат национальной обороны (Франция). Глава компетентного министерства или ведомства несет ответственность за подготовку и осуществление мер защиты в рамках подчиненного ему органа власти.

---

<sup>1</sup> Рецензент – С.Э. Несмеянова, доктор юридических наук, профессор.

Министр обороны или глава компетентного ведомства обеспечивает реализацию оборонной политики: организация и подготовка вооруженных сил, единых сил обеспечения безопасности, подбор и управление персоналом, продажа вооружений, совершенствование инфраструктуры. Участвуют в обеспечении указанных мер также начальник штаба обороны, орган, ответственный за вооружение, генеральный секретарь по вопросам управления, начальники штабов армии, военно-морской флот, военно-воздушные силы, министр внутренних дел или иные подобные органы, которые осуществляют организацию, управление, укомплектование вооруженных сил или иных войск, мобилизацию всех сил и совершенствование военной инфраструктуры, гражданскую оборону. Министерство экономики или иные подобные органы обеспечивают финансирование следующих мероприятий: производство, сборка, использование различных видов ресурсов, экипировка. Также в некоторых странах функционируют специальные подразделения по делам ветеранов (например, государственный секретариат по делам ветеранов или иные подобные органы, починенные министерству обороны). В государствах Запада существуют также учреждения, обеспечивающие научное оснащение обороны, например, институт высших национальных оборонных исследований, в задачи которого входит подготовка офицеров, занимающих высшие воинские должности, лиц, участвующих в обеспечении различных составляющих обороны, решении проблем обеспечения обороны<sup>2</sup>.

Функции правительств государств различаются в зависимости от формы правления, принадлежности к государствам Запада или Востока.

В президентских республиках, республиках смешанного типа правления, абсолютных и дуалистических монархиях правительство фактически осуществляет распоряжения главы государства в данной сфере, обеспечивает реализацию оборонной политики государства, определенной главой государства.

Например, в состав кабинета в Соединенных Штатах Америки входит министр обороны (которому подчинены министр армии, флота и военно-воздушных сил). На более важную роль в политической сфере играет Совет национальной безопасности (Управление национальной безопасности), в который входят глава государства, вице-президент, государственный секретарь, министр обороны, руководители ведомств военного профиля, а также начальник объединенной группы руководителей штабов (такая же структура в дальнейшем легла в основу Организации Североатлантического договора 1949 г.)<sup>3</sup>. Это специализированный военно-разведывательный орган, занимающийся, в частности, вопросами национальной безопасности. В соответствии со ст.ст. 20, 21 Конституции Франции премьер-министр несет ответственность за обеспечение национальной обороны, т. е. совместно с главой государства обеспечивает решение вопросов военного строительства, контролирует работу министерств и ведомств в данной сфере, осуществляет в случае необходимости межведомственную координацию. Вооруженные силы находятся в непосредственном подчинении правительства<sup>4</sup>.

В качестве примера регулирования полномочий правительства в сфере обороны можно привести ст. 46 Конституции Венгрии<sup>5</sup>: правительство принимает решение об использовании венгерских вооруженных

<sup>2</sup> Сравнительный анализ полномочий правительства (высшего органа исполнительной власти, иного органа, осуществляющего аналогичные полномочия) осуществлен в работе: *Кудашкин А.В.* Правовое регулирование статуса военной службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 43 – 44.

<sup>3</sup> *Баглай М.В.* Основы конституционного права США. М., 2013. С. 467 – 468.

<sup>4</sup> Конституция Франции от 4 октября 1958 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm>.

<sup>5</sup> Конституция Венгрии от 25 апреля 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/vengriya-konstitutsiya?page=0,9>.

сил как внутри страны, так и за ее пределами (в рамках направления миротворческих сил для решения гуманитарных задач, в том числе разрешения вооруженного конфликта на территории иностранного государства) в соответствии с решением Европейского союза (Европейского совета) или НАТО, с незамедлительным уведомлением президента и парламента о принятом решении. Если же решение Европейского союза или НАТО о введении операции по поддержанию мира не было принято, то использование вооруженных сил Венгрии возможно на основании акта парламента, принимаемого 2/3 депутатов<sup>6</sup>.

В конституциях арабских государств с указанной формой правления при главе государства функционирует специальный орган – Совет обороны или Совет обороны и безопасности, основной функцией которого является обеспечение безопасности и контроль за состоянием вооруженных сил и готовностью государства к обороне. Указанные органы осуществляют мониторинг в данной сфере и по его итогам направляют рекомендации главе государства. Совет министров принимает необходимые меры для поддержания внутренней и внешней безопасности, обороны государства на должном уровне<sup>7</sup>.

В государствах – членах Содружества Независимых Государств правовой статус правительства закрепляется не только в конституциях стран СНГ, но также в специальных законах о правительстве, например Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 г. № 64-ХН «О Правительстве» (по состоянию на 9 июля 2008 г.) или Конституционный закон Казахстана от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан». В компетенцию правительств входит обеспечение государственной безопасности и обороноспособности<sup>8</sup>.

В Российской Федерации правовой статус Правительства Российской Федерации<sup>9</sup> закреплен в п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В соответствии со ст. 20 указанного Федерального конституционного закона функции данного высшего органа исполнительной власти состоят в обеспечении реализации военной доктрины Российской Федерации, оборонной политики. Полномочия Правительства Российской Федерации в данной сфере могут быть классифицированы на предварительные, текущие, последующие. Участие Правительства Российской Федерации в указанной сфере<sup>10</sup> конкретизируют следующие законы: федеральные законы от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке», от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»; Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

К предварительным полномочиям относятся:

<sup>6</sup> Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 655.

<sup>7</sup> Сапронова М.А. Конституционное право арабских стран. М., 2013. С. 852 – 853, 938.

<sup>8</sup> Павлов Е.Я. Конституционное право стран Союза независимых государств. М., 2013. С. 1075 – 1076.

<sup>9</sup> Вопрос совершенствования законодательства в данной сфере отражен в статье: Шуккин А.В. Российское военное законодательство на современном этапе (итоги работы научно-практической конференции) // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 9.

<sup>10</sup> Комментарий в Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М., 2013. С. 871 – 873.

– принятие мер по охране Государственной границы Российской Федерации, в том числе в рамках определения организационных, финансово-экономических и других основ установления, открытия, функционирования и закрытия пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации; регулирование деятельности пограничных представителей Российской Федерации; регламентирование порядка применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации<sup>11</sup>;

– обеспечение выполнения документов планового характера, в которых отражены основные направления оборонной политики: осуществление организации разработки и выполнения государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; осуществление общего планирования гражданской и территориальной обороны; организация разработки планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

– разработка нормативной основы для привлечения граждан для службы в вооруженных силах: утверждение положений о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе, а также перечня военно-учетных специальностей.

В текущие полномочия Правительства Российской Федерации могут быть включены:

Полномочия по оснащению Вооруженных Сил Российской Федерации: экипировка вооружением и военной техникой, обес-

печение необходимыми ресурсами, материальными, финансовыми услугами всех вооруженных сил и воинских формирований Российской Федерации; принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определение порядка их реорганизации и ликвидации;

– кадровые полномочия: обеспечение выполнения программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечение социальных гарантий для военнослужащих и иных лиц, обеспечивающих оборону и государственную безопасность Российской Федерации; руководство гражданской обороной; принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения (военных кафедр) при образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

– полномочия по обеспечению готовности субъектов военного и невоенного характера к отражению внешней угрозы<sup>12</sup>: руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны; установление мобилизационных заданий федеральным органам исполнительной власти.

Носят последующий характер полномочия по оказанию помощи иностранному государству после завершения вооруженного конфликта на его территории; в том числе в иностранное государство на добро-

<sup>11</sup> Данные полномочия освещены также в статье: *Кудашкин А.В.* Защита национальных интересов России силами и средствами вооруженной борьбы: теория и практика правового обеспечения // Электронное научное издание «Военное право». 2009. Вып. 1. С. 1 – 10.

<sup>12</sup> В качестве примера реализации данной функции правительства (иного органа, выполняющего аналогичные функции) в вооруженных силах государства, можно привести статью: *Шейренов Б.Ш.* Внутриполитические конфликты и вооруженные силы: опыт Кыргызской Республики // *Право в Вооруженных силах*. 2014. № 3. С. 118 – 125; с точки зрения выполнения международных обязательств Российской Федерации в данной сфере – статью: *Ткачев В.В.* Международно-правовые обязательства Российской Федерации в области применения средств вооруженной борьбы // Электронное научное издание «Военное право». 2011. Вып. 1. С. 140 – 155.



вольной основе могут быть направлены невоенные силы национальной безопасности – гражданский персонал для участия в деятельности по восстановлению мира<sup>13</sup>.

Исходя из анализа полномочий Правительства Российской Федерации в данной сфере можно сделать вывод о том, что соотношение компетенции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации полностью соответствует обычному характеру взаимоотношений данных органов в президентских республиках и республиках со смешанным типом правления: указанные направления деятельности находятся также в непосредственном ведении и Президента Российской Федерации, поэтому Правительство Российской Федерации здесь не обладает достаточно самостоятельными полномочиями, по сути, выполняя положения Военной доктрины, утвержденной Президентом Российской Федерации, что подтверждается также и тем, что Президент Российской Федерации осуществляет непосредственное руководство деятельностью ведомств, в компетенцию которых входит обеспечение той или иной составляющей обороны страны и безопасности государства, – Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Службой внешней разведки, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации.

Подобный характер взаимоотношений Президента и Правительства подчеркивается также положениями Конституции Российской Федерации, закрепляющими компетенцию Президента Российской Федера-

ции в данной сфере: Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации); формирует и возглавляет Совет Безопасности; утверждает военную доктрину Российской Федерации; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 83 Конституции Российской Федерации); является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации; в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение (ст. 87 Конституции Российской Федерации); при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит чрезвычайное положение (ст. 88 Конституции Российской Федерации).

В парламентских республиках, монархиях в наибольшей мере проявляется система сдержек и противовесов, поскольку основные вопросы обороны решены в законе, правительство обеспечивает реализацию указанных законов посредством определения направлений внутренней и внешней политики. Основным субъектом, ответственным за обеспечение обороны, является глава правительства.

Например, Кабинет министров Великобритании, основные функции которого были определены в правительственном докладе 1918 г., осуществляет контроль за выполнением основных направлений политики, в том числе оборонной политики, определенной парламентом; премьер-министр обеспечивает решение наиболее важных вопросов обеспечения обороны и безопасности<sup>14</sup>.

В соответствии со ст. 65 Основного закона ФРГ именно Федеральный канцлер оп-

<sup>13</sup> О полномочиях Правительства по обеспечению обороны и государственной безопасности см.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005. С. 367 – 375.

<sup>14</sup> Толстопяненко Г.П. Основы конституционного права Великобритании. М., 2013. С. 514 – 515.

ределяет основные направления деятельности Федерального правительства, в том числе по вопросам обороны. В период «состояния обороны» Федеральный канцлер становится верховным главнокомандующим (в мирное время подобные функции выполняет министр обороны). В подобных обстоятельствах возрастает и роль Федерального правительства: оно вправе вводить федеральную пограничную охрану на всей территории государства; направлять распоряжения не только федеральным органам публичной власти, но и правительствам земель, в случае наличия обстоятельств, не терпящих отлагательства, также и ведомствам земель, делегировать указанные полномочия компетентным членам правительств земель<sup>15</sup>.

В Испании Правительство осуществляет руководство гражданской и военной администрацией и защитой государства. По Закону «Об организации центральной администрации государства» министерство обороны относится к числу центральных министерств<sup>16</sup>.

В Швеции правительство может объявить мобилизацию вооруженных сил в случае вооруженного нападения на государство; в иных случаях введения военного положения требуется согласие риксдага. Также с согласия парламента и в случае заключения соответствующего международного договора правительство может принять решение об использовании вооруженных сил на территории иностранного государства<sup>17</sup>.

Совет министров Ливана следит за выполнением законодательства и контролирует деятельность всех административных, гражданских, военных государственных органов, в компетенцию которых входит обеспечение безопасности; провозглашение чрезвычайного положения в государстве и его отмена, вопросы войны и мира, всеобщая мобилизация рассматриваются как важнейшие вопросы деятельности правительства – для принятия по ним решения требуется две трети голосов членов Совета министров; ему подчинены вооруженные силы<sup>18</sup>.

В Ираке Кабинет министров назначает начальника Генерального штаба армии, его заместителей, военнослужащих в должности командующих дивизией и выше; руководителя национальной разведывательной службы и иных руководителей ведомств, в функции которых входит обеспечение обороны и безопасности; руководит подведомственной национальной разведывательной службой<sup>19</sup>.

Таким образом, объем полномочий правительства и подчиненных ему компетентных ведомств в сфере обороны определяется в основном не формой правления государства, а тем, является ли государство членом межгосударственных объединений коллективной обороны, длительностью существования основного документа страны, наличием или отсутствием рецепции конституционных норм иных государств.

---

<sup>15</sup> См. ст.ст. 115б, 115е Основного закона Федеративной Республики Германии от 3 мая 1949 г. (URL: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/germany.htm>).

<sup>16</sup> См. ст. 97 Конституции Испании от 27 декабря 1978 г. (URL: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/es1978.htm#2>).

<sup>17</sup> См. § 9 гл. 10 Формы правления Швеции от 27 февраля 1974 г. (URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=161>).

<sup>18</sup> См. ст.ст. 49, 65 Конституции Ливана от 23 мая 1926 г. (URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=90>).

<sup>19</sup> См. ст.ст. 77, 81 Конституции Ирака 2005 г. (URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=736>).

Библиографический список

1. *Кудашкин, А.В.* Правовое регулирование статуса военной службы в Российской Федерации [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Кудашкин. – М., 2003. – 406 с.
2. *Баглай, М.В.* Основы конституционного права США [Текст] / М.В. Баглай. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 913 с.
3. *Сапронова, М.А.* Конституционное право арабских стран [Текст] / М.А. Сапронова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 1040 с.
4. *Павлов, Е.Я.* Конституционное право стран Союза независимых государств [Текст] / Е.Я. Павлов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 1117 с.
5. *Щукин, А.В.* Российское военное законодательство на современном этапе (итоги работы научно-практической конференции) [Текст] / А.В. Щукин // Право в Вооруженных Силах. – 2013. – № 9.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Текст] / под ред. В.Д. Зорькина. – 3-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 1030 с.
7. *Кудашкин, А.В.* Защита национальных интересов России силами и средствами вооруженной борьбы: теория и практика правового обеспечения [Текст] / А.В. Кудашкин / Электронное научное издание «Военное право». – 2009. – № 1. – С. 1 – 10.
8. *Шейренов, Б.Ш.* Внутривосточные конфликты и вооруженные силы : опыт Кыргызской Республики [Текст] / Б.Ш. Шейренов // Право в Вооруженных силах. – 2014. – № 3. – С. 118 – 125.
9. *Ткачев, В.В.* Международно-правовые обязательства Российской Федерации в области применения средств вооруженной борьбы [Текст] / В.В. Ткачев // Электронное научное издание «Военное право». – 2011. – № 1. – С. 140 – 155.
10. Правительство Российской Федерации [Текст] / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М., 2005. – 786 с.
11. *Толстопяненко, Г.П.* Основы конституционного права Великобритании [Текст] / Г.П. Толстопяненко. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 753 с.

*Щукин А.В., заместитель руководителя аппарата  
Комитета Государственной Думы по обороне,  
полковник юстиции запаса;*

*Слесарский К.И., студент Московского  
государственного университета им. О.Е. Кутафина  
Shchukin A.V., Deputy Head of the Apparatus of the  
State Duma Committee on Defense, Reserve Colonel  
of justice*

*Slesarskiy K.I., student of Kutafin Moscow State Law  
University*

## **Иностранцы граждане на военной службе во время Первой мировой войны: вопросы правового регулирования<sup>1</sup>**

*Аннотация: статья посвящена рассмотрению опыта привлечения иностранных граждан на военную службу в период Первой мировой войны*

*Ключевые слова: военная служба, Первая мировая война, иностранные граждане, комплектование воинских формирований.*

### **Foreign citizens in military service during the First World War**

*The article is devoted to an experience of enlistment of foreign citizens in a military service during the WWI*

*Keywords: military service, the World War One, foreign citizen, enlistment in a military service.*

2 января 2015 г. Президент Российской Федерации своим Указом № 3 «О внесении изменений в Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 года № 1237» детализировал нормы российского законодательства о добровольном поступлении на военную службу в Российской Федерации иностранных граждан и ее прохождении ими.

Данное право после долгого перерыва было предоставлено в 2003 г. 17 октября 2003 г. Государственной Думой сразу в трех чтениях были приняты и 11 ноября подписаны Президентом Российской Федерации федеральные законы № 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и № 141-ФЗ «О внесении измене-

ний и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Они вступили в силу с 1 января 2004 г. Ими и была открыта новая страница российского законодательства о военной службе.

Гражданство как обязательное условие для прохождения военной службы существовало не всегда и не во всех странах. В настоящее время служба иностранных граждан в вооруженных силах других государств не противоречит международной практике. В современных государствах сложилось разное отношение к вопросу прохождения военной службы лицами, не имеющими гражданства<sup>2</sup>. Прохождение военной службы по контракту иностранцами практикуется, например, в Королевстве Саудовская Аравия, Объединенных Арабских Эмиратах, Индии, Франции, Великобритании и США.

---

<sup>1</sup> Рецензент – А.В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор.

<sup>2</sup> Неверов А.Я. Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?) // Юрист. 2005. № 3. С. 51.

Военная служба иностранцев в России имеет давние традиции. Ранее и в Российской империи, и в СССР, и в Российской Федерации уже имелся опыт военной службы иностранных граждан.

Немного предыстории.

Поражение России в Восточной (Крымской) войне поставило страну перед необходимостью проведения военной реформы. Одним из первых шагов в данном направлении стали реформы, касающиеся воинской повинности иностранных колонистов. Из 29 млн душ мужского пола (сведения 10-й ревизии) от службы в армии были освобождены 4,8 млн человек, в том числе 180 тыс. немцев-колонистов и до 50 тыс. болгар, а также все население Бессарабской области и некоторых других окраин империи<sup>3</sup>.

В связи с запутанностью ситуации с комплектованием армии была создана комиссия для пересмотра Рекрутского устава 1862 г. После этого пересмотра вопрос о привлечении на русскую военную службу иностранных колонистов (поселенцев) был решен. Из 310 тыс. колонистов льготы сохранили только около 40 тыс. человек, при этом они должны были перейти в российское подданство<sup>4</sup>.

Постепенно нужда в иностранцах отпала, и с 1890 г. иностранцы перестали приниматься на военную службу. Но в отдельных случаях допускалось их принятие на военную службу<sup>5</sup>. «В случае желанья иностранцев поступить на военную службу нижними чинами, начальники дивизий и лица равной власти, по получении прошений, не разрешая сами зачисления на службу, обязаны входить с представлением в главный штаб, прилагая подлинные документы о происхождении и образовании просящихся на службу»<sup>6</sup>. Также командирам надлежало разъяснять, что иностранцы будут приниматься на правах вольноопределяю-

щихся 2-го разряда (изъятие из этого правила допускалось для окончивших курс высших или средних учебных заведений).

Таким образом, по дореволюционному российскому законодательству военная служба иностранцев разрешалась в виде исключения.

Так, А.М. Добровольский в 1912 г. указывал, что зарубежные государства также «не только не возлагают на иностранцев обязанности воинской повинности, но даже по общему правилу не допускают даже добровольного принятия их на военную службу. Изъятия в этом отношении допускаются лишь в самых ограниченных размерах.

В России иностранцы допускались на военную службу лишь до 1890 года. В настоящее время (ст. 824 т. IX С. 3) прием иностранцев запрещен, как на военную, так и на гражданскую службу, за исключением службы по учебному и ученому ведомствам. Выполнение иностранцем воинской повинности в России возможно лишь при условии перечисления его установленным порядком в русское подданство. В Германии иностранцы могут быть приняты на военную службу в сухопутные войска с разрешения главы отдельного государства, империи, а во флот – с разрешения императора. Такие же правила существуют и в Австро-Венгрии. Иностранцы, принявшие германское подданство, отбывают воинскую повинность согласно своего возраста. Во Франции иностранцы принимаются на службу лишь в те части войск, которые по этому закону комплектуются иностранцами»<sup>7</sup>.

Однако Первая мировая война внесла свои коррективы. Служба иностранцев, особенно представителей вражеских государств, не только стала источником пополнения людскими ресурсами, но и превратилась в средство достижения политических целей войны.

<sup>3</sup> РГВИА. Ф. 378. Оп. 1. Д. 9 Л. 690 – 691.

<sup>4</sup> Нелипович С.Г. Воинская повинность в России и иностранные колонисты // Военно-ист. Журн. 2003. № 2. С. 39.

<sup>5</sup> Мышь М.И. Об иностранцах в России: сб. узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями. СПб, 1888. С.132 – 133.

<sup>6</sup> Циркуляр главного штаба 1871 г. № 99.

<sup>7</sup> Добровольский А.М. Воинская повинность [Электронный ресурс]. URL: <http://voenprav.ru/docs/19-0068.doc>.

Первая мировая война стала одной из величайших трагедий нового времени. Это было время массового перемещения людей, милитаризации общества и сознания населения практически на всех континентах. Жизнь человеческая обесценилась. Для достижения победы были хороши все средства. В том числе многие армии вернулись к привлечению в свои ряды граждан других стран, прежде всего противоборствующих.

Касаюсь военной службы иностранных граждан в рассматриваемый исторический период, хотелось бы остановиться на нескольких аспектах данной темы. Это, прежде всего, военная служба иностранных граждан в российской армии; россияне в вооруженных силах противоборствующих сторон; иностранцы в других армиях.

Представляет интерес взгляд на службу иностранных граждан известного российского и советского военного теоретика А.А. Свечина, изложенный в его фундаментальном труде «Стратегия»:

«Особой формой подчинения организации войск политическим требованиям является формирование войсковых частей из граждан неприятельского государства по национальному признаку, частью из политических эмигрантов, частью из подвергшихся политической обработке пленных, частью из “ирреденты”».

В мировую войну мы встречаемся с формированием на русском фронте чехословацких частей из австрийских пленных; разложение австрийской государственности позволило Антанте пополнить и сербскую армию пленными из южных славянских областей Австрии. Австро-Венгрия, начав с помощью Пилсудского формировать польские легионы, встала с самого начала войны на тот же путь по отношению к царской России; это начинание было не слишком удачно, так как состав легионов Пилсудского был пополнен преимущественно за счет переводов поляков из других авст-

рийских полков и австрийскими военнообязанными; глубокие противоречия между интересами польской и германской буржуазии и обещанная Россией автономия удержали поляков русского подданства от массового вступления в легионы Пилсудского»<sup>8</sup>.

Первая мировая война привела к появлению в русской армии большого числа национальных формирований. К концу 1917 г. в ней имелись две сербские дивизии, чехословацкий (до 50 тыс. человек) и польский (25 тыс. человек) корпуса, латышская стрелковая дивизия. В апреле 1917 г. из эстонцев было укомплектовано соединение численностью до 12 – 15 тыс. человек<sup>9</sup>.

В Чехословацком легионе служил известнейший чешский писатель Ярослав Гашек. В его неоконченном романе «Похождения бравого солдата Швейка», рассказах приводятся яркие и выразительные эпизоды, связанные со службой чехов в русской армии.

Хотелось бы отметить, что формирование иностранных частей и соединений в Российской империи подразумевало, прежде всего, добровольность перехода под чужие знамена.

Случаи измены граждан Российской империи единичны. Несколько сот финских добровольцев служили в германской армии. Были отдельные попытки разжечь национальный сепаратизм в интересах Германии и Австро-Венгрии, но ничего подобного хотя бы даже чехословацкому легиону нашим противникам создать не удалось.

Существует интересное свидетельство о привлечении русских пленных к разного рода вспомогательной службе:

«...Германцы и австрийцы широко комплектуют пленными свои тыловые учреждения. Многие из бежавших из плена показали, что видели обозы от 200 до 300 повозок, где исключительно были наши пленные; для присмотра за ними назначалось по одному германцу на 10 – 15 человек. Все

<sup>8</sup> См. Свечин А.А. Стратегия [Электронный ресурс]. URL: [militera.lib.ru/science/svechin1/index.html](http://militera.lib.ru/science/svechin1/index.html).

<sup>9</sup> Кулинченко В.Т. Гастрейнджеры – военные гастарбайтеры // Независимое военное обозрение. 2006. 17 февр.

этапы, хлебопекарни, кухни – как полевые, так и местные – обслуживаются нашими пленными». (Из письма начальника штаба III армии начальнику штаба Западного фронта 21 октября 1914 г. Источник: *Лемке М.К.* «250 дней в царской Ставке. 1914 – 1915».)

Иностранные граждане воевали и в армиях других стран, как на стороне Антанты, так и на стороне Германии и ее союзников.

Наиболее интересной является судьба вышеупомянутых польских легионов под командованием Йозефа Пилсудского, сформированных в Австро-Венгрии 27 августа 1914 г. Существовало два легиона: Восточный и Западный. Однако Восточный Польский Легион был расформирован после поражения 21 сентября 1914 г. в Галиции из-за пророссийских настроений. Общая численность польских бригад (созданных на основе Западного Легиона) к лету 1916 г. составляла приблизительно 25 тыс. человек. 5 ноября 1916 г. было создано Королевство Польское, являвшееся сателлитом Германской Империи. В 1917 г. Австро-Венгрия решила передать силы польских легионов Германской империи и Королевству Польскому, но большинство поляков отказались присягать германскому императору, что означало конец польских легионов. Около 7,5 тыс. поляков остались в составе Польского вспомогательного корпуса Австро-Венгрии (сформирован 20 сентября 1916 г.), около 3 тыс. составили Польские соединения Рейхсвера Германской империи (сформированы 10 апреля 1917 г.) или были отправлены в регулярные подразделения австро-венгерской армии. В этот же период (4 июня 1917 г.) под лозунгами освобождения Польши была сформирована Армия Халлера (известна также как Голубая армия) во Франции под предводительством генерала Йозефа Халлера (бывший командир одной из бригад польского легиона), являвшаяся частью французской армии. Армия Халлера участвовала в не-

скольких операциях на Западном фронте, а после окончания войны участвовала в польско-украинской и советско-польской войнах. Армия Халлера состояла из добровольцев польского происхождения из многих стран мира, наибольшая численность составляла около 68 тыс. человек, просуществовала до 1921 г.

Некоторые американцы были против первоначального отказа США вступить в Первую мировую войну, поэтому они вступили во Французский иностранный легион, в британскую или в канадскую армии. Группа американских пилотов сформировала эскадрилью «Лафайет», ставшую частью французских военно-воздушных сил и одним из сильнейших военных подразделений Западного фронта.

Известен случай торпедирования германской подводной лодкой парохода с взятыми на Русском фронте итальянцами, служившими в австрийской армии и перевезшимися в Италию, чтобы воевать уже против Австрии.

После крушения Российской империи Азербайджанская демократическая республика провозгласила независимость. В июне-июле 1918 г. из турок, азербайджанцев и выходцев с Кавказа (преимущественно дагестанцев) была сформирована Кавказская исламская армия численностью около 15 тыс. человек, просуществовавшая до октября 1918 г. Отдельным подразделением армии был Особый азербайджанский корпус (переименованный Мусульманский корпус, образованный еще в декабре 1917 г.), состоявший из этнических азербайджанцев, исповедовавших ислам. Армию возглавлял турецкий генерал Нури-паша Киллигиль. Несмотря на то что турок в Кавказской исламской армии было меньшинство, она являлась воинским формированием в составе Восточной группы армий Османской империи.

Наиболее многочисленным воинским формированием за рубежом был Французский иностранный легион. По некоторым

данным, именно в его составе было больше всего в Первой мировой войне солдат – 43 тыс.

До 1914 г. русские легионеры во Французском иностранном легионе появлялись лишь эпизодически и в единичных случаях. Так, по данным из самого легиона, в 1896 – 1897 гг. русских здесь было всего несколько человек. На 1 января 1913 г. число русских легионеров значительно выросло и стало составлять 116 человек – 1,1 % от общей численности легиона. С началом Первой мировой войны во Французский иностранный легион вступили тысячи эмигрантов из Российской империи. Большинство из них эмигрировало по политическим мотивам, расценивая царский режим враждебным для себя. В то же время значительная часть российской эмиграции за рубежом решила выступить на защиту России, так как полагала, что политические распри следует отложить до победы над внешним врагом. Русский военный атташе А.А. Игнатьев 6 июля 1915 г. отправил телеграфное донесение в Петроград по 2-му полку Французского иностранного легиона, где служил Пешков, приемный сын Горького и старший брат Свердлова: «Как полковник, так и высшее начальство отзываются с высокой похвалой о храбрости наших волонтеров, которые без различия национальности доблестно сражались в последних упорных боях и потеряли более половины своего состава убитыми и ранеными».

Французский иностранный легион был своеобразным подразделением, это факт. В этой воинской части существовал культ легиона над всем тем, что могло составлять ранее ценности для людей до прихода их туда: любовь к Родине, родным – наиболее главные для них вещи... Здесь же воспитывались лишь преданность легиону и делалось все, чтобы прежние ценности для новичка атрофировались. Легион действительно уравнивал всех – чего стоит, например, тот факт, что в его составе многие немцы продолжали воевать против своих же!

События октября 1917 г. предоставили французскому командованию пополнения легиона за счет тысяч русских солдат и офицеров. Дело в том, что царское правительство в период Первой мировой войны направило союзникам на помощь два экспедиционных корпуса – один во Францию, другой – на Балканы, на Салоникский фронт, общей численностью 745 офицеров и 43 547 солдат.

По данным «Бюллетеня от 24 декабря 1917 г. по 12 января 1918 г.», в составе 1-й Колониальной дивизии была образована «Русская рота» добровольцев-легионеров из 300 человек. Позже эта рота послужила основой создания Русского легиона. На этом первом этапе его создания его немногочисленные члены проводили активную агитацию по записи в это подразделение среди русских солдат и офицеров, где только было можно.

Русский легион действовал бок о бок с Иностранным легионом в составе Марокканской дивизии. Уже 7 марта 1918 г. 1-й батальон Русского легиона из 400 человек во главе с полковником русской службы Готтуа выступил на фронт. В нем служил будущий Маршал СССР Родион Малиновский, описавший эти времена в своей книге «Солдаты России».

К 10 апреля 1918 г. все четыре батальона Русского легиона находились на фронте. К тому времени общая численность Русского легиона составляла 51 офицер и 1 625 солдат.

Из письма французского военного министра министру иностранных дел от 21 июня 1918 г. следовало, что на тот момент организованная сила из русских во Франции состояла из четырех батальонов Русского легиона «различного состава». Кроме того, во Франции и на Балканах из русских солдат были составлены 32 рабочие роты.

Командованию Русского легиона пришлось зорко следить и за тем, чтобы французы направляли русских добровольцев именно в Русский, а не в Иностранный ле-



гион, поскольку даже офицеров с большими звездами французы заставляли служить там рядовыми. Вообще число русских легионеров увеличилась с 207 в декабре 1917 г. до 2 080 человек к марту 1918 г.

Итак, в заключение хотелось бы отметить следующее.

Военная служба иностранных граждан во время Первой мировой войны была вызвана во многом политической необходимостью.

Для стран Западной Европы, например Франции, обладающих незначительными людскими ресурсами, иностранцы были существенным источником пополнения армии.

### Библиографический список

1. *Добровольский, А.М.* Воинская повинность [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://voenprav.ru/docs/19-0068.doc>.
2. *Кулинченко, В.Т.* Гастрейнджеры – военные гастарбайтеры [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://nvo.ng.ru/history/2006-02-17/5\\_gastrangery.html](http://nvo.ng.ru/history/2006-02-17/5_gastrangery.html).
3. *Лемке, М.К.* 250 дней в царской Ставке. 1914 – 1915 [Текст] / М.К. Лемке. – Мн. : Харвест, 2003. – 448 с.
4. *Мышь, М.И.* Об иностранцах в России : сб. узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями [Текст] / М.И. Мышь. – СПб., 1888. – 617 с.
5. *Неверов, А.Я.* Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?) [Текст] / А.Я. Неверов // Юрист. – 2005. – № 3. – С. 50 – 53.
6. *Нелипович, С.Г.* Воинская повинность в России и иностранные колонисты [Текст] / С.Г. Нелипович // Военно-ист. журн. – № 2. – 2003. – С.39 – 41.
7. РГВИА. – Ф. 378. – Оп. 1. – Д. 9. – Л. 690 – 691.
8. *Свечин, А.А.* Стратегия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://militera.lib.ru/science/svechin1/index.html>.

*Корякин В.М., доктор юридических наук, доцент, профессор Военного университета, заместитель директора Юридического института Московского государственного университета путей сообщения, Korjakinmiit@rambler.ru*  
*Koryakin V.M., doctor of legal Sciences, associate Professor, Professor Military University, Deputy Director of the Legal Institute of the Moscow state University of railway engineering, Korjakinmiit@rambler.ru*

## **Санкции в межгосударственных отношениях: военно-правовой аспект<sup>1</sup>**

*Аннотация: в статье рассматриваются вопросы применения санкций в международных отношениях, осуществлена классификация санкций в международном праве, раскрыты сущность и правовое содержание санкций, показано соотношение санкций военного и невоенного характера.*

*Ключевые слова: международные санкции; экономические санкции; санкции военного характера; операции по поддержанию мира; миротворческие силы; миротворческие операции.*

## **Sanctions in international relations: the military-legal aspect**

*Abstract: the article discusses the application of sanctions in international relations, classification of sanctions in international law, the essence and the legal content of the sanctions, shows ratios of sanctions, military and non-military nature.*

*Keywords: international sanctions; economic sanctions; the sanctions of a military nature; peacekeeping operations; peacekeeping forces; peacekeeping operations.*

В настоящее время в связи с позицией Российской Федерации по событиям, происходящим на Украине, в международном лексиконе, пожалуй, трудно найти термин, который употреблялся бы чаще, чем термин «санкции». Данное обстоятельство актуализирует необходимость теоретического осмысления сущности и правового содержания данного термина. Этому и посвящена настоящая статья.

Право как система общеобязательных правил поведения, установленных и охраняемых от нарушения государством, является государственным регулятором общественных отношений; оно обеспечивает

свободное развитие личности, организованность и порядок в обществе. Упорядоченность общественных отношений обеспечивается посредством правового регулирования, целью которого является «установление такого порядка в общественной жизни, который бы максимально соответствовал предписаниям правовых норм, заложенным в них принципам социальной справедливости»<sup>2</sup>.

Важнейшей правовой категорией, относящейся к сфере практического применения правовых предписаний для достижения указанной выше цели правового регулирования, является термин «санкции» (лат. *sanctio*

---

<sup>1</sup> Рецензент – А.В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор.

<sup>2</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права : учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова. 4-е изд., испр. М., 2010. С. 306.

строжайшее постановление), получившее довольно широкое употребление в юридической литературе.

В современном Словаре иностранных слов приводится пять толкований данного термина<sup>3</sup>:

1) утверждение высшей инстанцией какого-либо акта, придающее ему правовую силу;

2) часть правовой нормы, статьи закона, в которой указываются правовые последствия нарушения данного закона;

3) меры воздействия (экономические, финансовые, военные) против государств, нарушивших международные обязательства или нормы международного права;

4) меры принудительного воздействия, применяемые к объединениям, предприятиям, организациям – нарушителям установленного порядка осуществления финансово-хозяйственной деятельности и влекущие для них определенные неблагоприятные последствия;

5) одобрение, разрешение.

Правовая категория «санкции» получила широкое распространение и в международном праве. В нынешнем их понимании санкции впервые появились в Уставе Лиги Наций (1920)<sup>4</sup>. Так, ст. 16 данного Устава предусматривала санкции, т. е. меры принуждения, для государств, использующих силу (войну) как метод разрешения споров. В качестве способов воздействия предлагались следующие меры:

– исключение из Лиги Наций;

– запрещение каких-либо сношений между гражданами государства-правонарушителя и государств – членов Лиги;

– разрыв торговых и финансовых связей, а также прекращение торговых, финансовых и личных отношений между гражданами государства-правонарушителя с гражданами государств – членов Лиги Наций и

даже государств, не являющихся членами этой организации.

Кроме того, Устав предусматривал коллективные меры с применением вооруженных сил государств – членов Лиги. Однако механизм использования вооруженных сил в качестве санкции, применяемой к государству-правонарушителю, был недостаточно разработан для того, чтобы полноценно функционировать.

В современной научной литературе наблюдается многообразие трактовок термина «санкции» в международно-правовом контексте, например:

а) это коллективные принудительные меры, применяемые с использованием институционального механизма международных организаций к правонарушителю в целях побуждения его к выполнению своих международных обязательств<sup>5</sup>;

б) это индивидуальные и коллективные принудительные меры воздействия, применяемые государствами и международными организациями против государства и другого субъекта мировой политики, совершившего международное правонарушение или уклоняющегося от ответственности за него. Будучи формой реализации международно-правового принципа ответственности государства за совершение неправомерных действий против других государств, за причинение им какого-либо ущерба, санкции применяются в отношении государств, действия которых представляют собой угрозу миру или нарушение мира. Они призваны служить предотвращению или прекращению войн и вооруженных конфликтов, в том числе на межэтнической и межконфессиональной основе<sup>6</sup>;

в) это дозволенные международным правом и осуществляемые в особом процессуальном порядке принудительные меры, применяемые субъектами международного

<sup>3</sup> Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 542.

<sup>4</sup> URL: <http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnatust.htm>

<sup>5</sup> Калинин А.В. Международные санкции в механизме внешнеторгового регулирования: комментарии к статьям 37 и 40 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Реформы и право. 2008. № 4.

<sup>6</sup> Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 7. М., 2003. С. 377.

права для охраны международного правопорядка, когда правонарушитель отказывается прекратить правонарушение, восстановить права потерпевших и добровольно выполнить обязательства, вытекающие из его ответственности<sup>7</sup>;

г) это система принудительных мероприятий военного, экономического и политического характера, применяемых по отношению к государству, нарушающему международные соглашения<sup>8</sup>;

д) это меры, которые принимаются в ответ на нарушение международного права и направлены на то, чтобы побудить ответственное государство к прекращению его международно-противоправного поведения путем причинения неблагоприятных для него юридических последствий, например, путем лишения либо ограничения каких-либо прав или привилегий<sup>9</sup>;

е) это меры принуждения, применяемые к государству-правонарушителю в случае его отказа выполнить обязанности, вытекающие из правоотношения ответственности, или ненадлежащего их выполнения<sup>10</sup>;

ж) это принудительные меры, предпринимаемые международной организацией к правонарушителю в целях побуждения его к выполнению обязательств, вытекающих из правоотношения ответственности<sup>11</sup>;

з) это коллективные принудительные меры, предпринимаемые от имени мирового сообщества, направленные на восстановление нарушенного состояния, а в отдельных случаях – и как меры давления на государство-правонарушителя при его отказе добровольно выполнить обязательства перед мировым сообществом или отдельно взятым государством<sup>12</sup>.

Из приведенного далеко не полного перечня определений понятия «международно-правовые санкции», содержащегося в научной литературе, можно выделить следующие характерные признаки данного явления:

– санкции являются следствием совершения государством (группой государств) международно-правового деликта;

– санкции предусмотрены международным правом и применяются в особом процессуальном порядке;

– санкции заключаются в наступлении для государства-правонарушителя неблагоприятных последствий экономического, политического и военного характера;

– санкции носят принудительный характер.

Целью санкций является создание условий реализации государством-правонарушителем обязательств, вытекающих из норм ответственности, восстановление международного правопорядка, пресечение международных правонарушений. В научной литературе выделяются следующие взаимосвязанные цели применения международных санкций:

1) прекращение международного правонарушения;

2) защита права;

3) восстановление права;

4) обеспечение реализации ответственности субъекта-правонарушителя<sup>13</sup>.

Таким образом, как справедливо заметил А.М. Ибрагимов, «санкция в ее специальном международно-правовом выражении выступает важным стимулом правомерного поведения государств и других субъектов права»<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> Бирюков П.Н. Международное право : учеб. пособие. М., 1998. С. 74.

<sup>8</sup> Юридический словарь / гл. ред. С.Н. Братусь [и др.]. М., 1953.

<sup>9</sup> Международное право = *Volkerrecht* / Вольфганг Граф Витцтум [и др.]. М., 2011. С. 819.

<sup>10</sup> Белалова Б.Ш. Место международно-правовых санкций в современном международном праве // Законодательство. 2002. № 12; Рыжова М.В. Экономические санкции в современном международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 8.

<sup>11</sup> Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 164.

<sup>12</sup> Кононова К.О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов: на примере правовой системы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 8.

<sup>13</sup> Белалова Б.Ш. Указ. соч.

<sup>14</sup> Ибрагимов А.М. Теоретический анализ международно-правовых санкций и гарантий в свете констатации их сопоставимости // Международное публичное и частное право. 2012. № 1. С. 8.

За длительный период становления и развития межгосударственных отношений мировым сообществом выработан довольно обширный перечень различного рода принудительных средств воздействия одного государства (коалиции государств) на другое государство (группу государств), т. е. международно-правовых санкций.

Один из эффективных способов изучения, уяснения, познания подобного рода сложных правовых явлений – осуществление классификации, т. е. рассмотрение понятия «международно-правовые санкции» с различных точек зрения, с разных сторон, с применением различных критериев и оснований для познания всех составляющих его элементов (классифицировать – распреде-

лять по группам, разрядам, классам, категориям, подразделениям<sup>15</sup>).

Наиболее крупным основанием классификации международных санкций является их деление по субъектам, от которых исходит инициатива в применении санкций. По данному основанию различают две группы санкций:

1) санкции, осуществляемые отдельным государством в порядке самопомощи (индивидуальные санкции);

2) санкции, осуществляемые группой государств или с помощью международных организаций (коллективные санкции).

В свою очередь, каждая из указанных групп санкций имеет свои разновидности (см. рис.).



**Классификация международно-правовых санкций с точки зрения субъектов, от которых исходит инициатива их применения**

<sup>15</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1986. С. 237 – 238.

Как видно из представленной схемы, санкциями, осуществляемыми в порядке самопомощи (*индивидуальными санкциями*), являются реторсии, репрессалии, разрыв или приостановление дипломатических или консульских отношений, самооборона. Рассмотрим их более подробно.

*Реторсии* (лат. *retorsio*) – это ограничительные меры, принимаемые государством в ответ на аналогичные меры другого государства (например, ограничение прав иностранцев – граждан другого государства, повышение таможенных пошлин на товары этого государства)<sup>16</sup>; это ответные действия одного государства с целью побудить другое государство не прибегать к дискриминационным мерам и возместить причиненный ущерб<sup>17</sup>.

Международная практика выработала следующие формы реторсий:

- установление ограничений на импорт товаров из государства-нарушителя;
- повышение таможенных пошлин на товары из этого государства;
- введение системы квот и лицензий на торговлю с данным государством;
- предъявление завышенных требований к товарам и компаниям из страны-нарушителя;
- национализация собственности государства-нарушителя, его предприятий и граждан;
- повышение налоговых платежей и др.<sup>18</sup>

Кроме перечисленных форм, носящих экономический характер, применяются и политические формы реторсий: всевозможные ограничения, устанавливаемые для дипломатов и граждан государства-нарушителя; отзыв дипломатического представителя из государства-нарушителя; объявление сотрудников дипломатического представительства государства персонами *non grata*; отмена запланированных визитов руководителей и т. д.

*Репрессалии* (лат. *repressaliae*, от *reprehendere* – удерживать, устанавливать) – это принудительные меры, применяемые одним государством в ответ на неправомерные действия другого государства. Репрессалиями не могут быть угроза силой или применение силы; репрессалии – всегда правомерные с точки зрения международного права действия<sup>19</sup>. Репрессалии являются индивидуальными правомерными принудительными мерами, содержащими элементы репрессии, применяемые в двусторонних отношениях одним государством в ответ на серьезные деликты и международные преступления, совершенные другим государством.

Практикой межгосударственных отношений выработаны различные формы репрессалий как экономического, так и политического характера.

К экономическим формам репрессалий относятся:

- 1) *эмбарго* (от исп. *embargo* – наложение ареста, запрещение), имеющее двоякое значение: а) запрещение органам государственной власти ввоза из какой-либо страны или вывоза в какую-либо страну золота, нефти, других товаров и ценных бумаг; б) запрещение государственной властью захода в порты своей страны судов, принадлежащих другим странам, а также задержание судов, грузов и предметов вооружения, принадлежащих другому государству<sup>20</sup>. В юридической литературе указывается, что исследование двадцати случаев применения эмбарго показало его эффективность как средства реализации ответственности только при его применении по отношению к слаборазвитым странам. Во всех остальных случаях эмбарго может послужить толчком к развитию международной преступности с участием должностных лиц государства-делинквента<sup>21</sup>;

<sup>16</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 392.

<sup>17</sup> Современный словарь иностранных слов. С. 529.

<sup>18</sup> Бирюков П.Н. Указ. соч. С. 75.

<sup>19</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Указ. соч. С. 391; Современный словарь иностранных слов. С. 527.

<sup>20</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Указ. соч. С. 501.

<sup>21</sup> Международное право : учеб. / отв. ред. В.И. Кузнецов. М., 2001. С. 649.

2) *бойкот* (англ. boycott) – способ политической и экономической борьбы, состоящий в полном или частичном прекращении отношений с отдельным лицом, организацией, государством, в отказе от каких-либо мероприятий; прекращение отношений с кем-либо в знак протеста<sup>22</sup>;

3) замораживание вкладов страны-нарушителя в своих банках;

4) изъятие своих вкладов из банков государства-нарушителя.

К политическим формам репрессалий относятся:

а) денонсация или аннулирование в одностороннем порядке договоров с каким-либо государством;

б) непризнание, т. е. отказ государства признавать ситуации или действия, порожденные неправомерными с точки зрения международного права актами правонарушителя. Непризнание, в свою очередь, имеет несколько основных форм:

– отказ государства признавать юридическую силу договоров и соглашений, заключенных в результате неправомерного применения силы или противоречащих общепризнанным принципам международного права;

– отказ признавать фактические ситуации, создавшиеся в результате неправомерных действий (например, непризнание территориальных изменений, происшедших в результате агрессии);

– отказ признавать противоправный режим в данном государстве и др.

Как указывает Д.Б. Левин, общее между реторсиями и репрессалиями состоит в том, что они являются ответными мерами: реторсия есть ответное ущемление интересов другого государства без нарушения его прав, репрессалия – нарушение одним государством прав другого государства в ответ на нарушение последним его собствен-

ных прав<sup>23</sup>. С точки зрения целей и принципов Устава ООН, принципов и норм современного международного права применение реторсий и невооруженных репрессалий допустимо только тогда, когда оказались безуспешными попытки мирного разрешения спора, возникшего между двумя государствами на почве ущемления интересов или нарушения прав одним государством другого, когда ответное ущемление интересов (реторсия) или нарушение прав (репрессалия) более или менее пропорциональны тому ущемлению интересов или нарушению прав, которое вызвало такие ответные меры<sup>24</sup>.

*Разрыв или приостановление дипломатических и консульских отношений* как вид индивидуальных санкций представляют собой прекращение (постоянное или временное) потерпевшим государством дипломатических и/или консульских связей с государством-делинквентом. При этом разрыв дипломатических отношений не означает автоматического разрыва консульских отношений.

Особым видом санкций индивидуального характера является *самооборона*, выражающаяся в применении к государству-правонарушителю вооруженных мер в соответствии с Уставом ООН<sup>25</sup> (ст. 51) в ответ на вооруженное нападение. Следует согласиться с мнением о том, что с юридической точки зрения институт самообороны в международном праве схож с институтом необходимой обороны в национальном законодательстве<sup>26</sup> (согласно ч. 1 ст. 37 УК РФ не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, то есть при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство

<sup>22</sup> Современный словарь иностранных слов. С. 103 – 104.

<sup>23</sup> Левин Д.Б. Санкции в международном праве // Правоведение. 1981. № 1. С. 44.

<sup>24</sup> Там же. С. 45.

<sup>25</sup> Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/2540400/>.

<sup>26</sup> Бирюков П.Н. Указ. соч. С. 76.

было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия).

В международном праве признано существование двух видов самообороны: необходимая оборона и самооборона от агрессии.

*Необходимая оборона* в международном праве представляет собой отражение актов применения вооруженных сил другого государства, не являющихся актом агрессии (например, принудительные меры в отношении морских и воздушных судов, вторгшихся на территорию государства, и т. д.). Подобные действия носят эпизодический, «разовый» характер и не преследуют цели развязывания войны.

*Самооборона от агрессии* – это отражение акта агрессии посредством вооруженной силы, применяемое в соответствии с обязательствами государств по международному праву, и прежде всего по Уставу ООН. При этом ответные меры могут применяться с предельной степенью интенсивности; между потерпевшим государством и агрессором возникает состояние войны. Целями этого вида санкций являются отражение вооруженного нападения, восстановление международного мира и обеспечение международной безопасности, обеспечение привлечения государства-правонарушителя к ответственности.

Действия государств по самообороне не следует противопоставлять принудительным мерам, осуществляемым по решению Совета Безопасности ООН. Статья 51 Устава ООН гласит, что Устав не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. При этом меры по Уставу ООН не отменяют и не заменяют действий по самообороне.

Следует отметить, что право на самооборону «...считается лазейкой в системе запретов применения силы, которой пользуются, чтобы скрыть фактическую работу системы»<sup>27</sup>. В то время как в XIX в. вмешательство предпринималось также в пользу граждан третьих государств, в настоящее время оно применяется только для защиты собственных граждан. Однако на практике данное правило нередко нарушается. Так, военная акция против Сербии (война в Косово 1999 г.) была обоснована Североатлантическим альянсом как гуманитарная интервенция (вопрос весьма спорный). В деле «Nicaragua» (ICJ Rep 1986, 14) Международный Суд в § 268 установил: «Государство не может в одиночку с помощью военной силы обеспечить соблюдение прав человека. В любом случае минирование портов и поддержка “повстанцев” не являются приемлемыми средствами гуманитарной интервенции»<sup>28</sup>.

Что касается *коллективных санкций*, то в соответствии с Уставом ООН их могут применять Совет Безопасности ООН и региональные международные организации. Решение Совета Безопасности о применении санкций является обязательным для всех членов и нечленов ООН. Коллективные меры применяются при необходимости предотвращения угрозы миру и подавления акта агрессии, однако они могут осуществляться не только для пресечения агрессии конкретного государства, но и в целях предотвращения усугубления международного вооруженного конфликта. Санкции вооруженного характера должны применяться, если исчерпаны остальные меры воздействия.

К коллективным санкциям относятся:

- 1) приостановление прав и привилегий, вытекающих из членства в международной организации;
- 2) исключение государства-правонарушителя из международного общения;

<sup>27</sup> Международное право = Volkerrecht. С. 50.

<sup>28</sup> Там же.



3) коллективные вооруженные меры по поддержанию международного мира и безопасности.

Третий из перечисленных видов санкций применяется по решению международных организаций в случае особо опасных посягательств на международный мир и безопасность. Меры вооруженного характера, осуществляемые по Уставу ООН, могут применяться в двух формах: отдельными государствами от имени и по специальным полномочиям ООН; специально создаваемыми вооруженными силами ООН (миротворческими силами). Определение порядка применения вооруженных мер относится к компетенции Совета Безопасности ООН.

Основной формой применения миротворческих сил является проведение *операций по восстановлению и поддержанию мира* (миротворческих операций), представляющих собой акции, осуществляемые по решению Совета Безопасности ООН или региональных структур безопасности в целях предупреждения, локализации или прекращения военных конфликтов<sup>29</sup>.

Правовой основой операций по восстановлению и поддержанию мира служит Устав ООН, 7-я глава которого определяет условия и порядок действий в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. Манильская декларация от 15 ноября 1995 г. и резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 44.21 «О поддержании международного мира, безопасности и международном сотрудничестве во всех областях в соответствии с Уставом ООН» конкретизировали формы и методы деятельности мирового сообщества по урегулированию вооруженных конфликтов. Согласно указанным документам основными

формами применения миротворческих сил являются:

- демонстрация силы;
- блокирование района конфликта в целях обеспечения выполнения санкций, принятых международным сообществом;
- разъединение вооруженных группировок конфликтующих сторон;
- обеспечение доставки гуманитарной помощи гражданскому населению и его эвакуации из зоны конфликта;
- разоружение и охрана оружия, изъятого у участников конфликта.

С середины 80-х гг. прошлого века подход к пределам и формам использования военной силы в операциях по восстановлению и поддержанию мира претерпевает изменения. В ряде конкретных операций стали допускаться так называемые превентивные действия (размещение войск, организация обороны), преследование, вытеснение вооруженных формирований конфликтующих сторон, применение тяжелого вооружения, вплоть до уничтожения отдельных вооруженных группировок, препятствующих локализации и ликвидации конфликта. Именно к таким действиям были вынуждены прибегнуть российские войска в ходе операции по принуждению Грузии к миру в августе 2008 г.<sup>30</sup>

Кроме деления санкций на индивидуальные и коллективные, большое значение для уяснения их сущности и предназначения имеет классификация санкций с точки зрения применяемых для их реализации сил и средств. По данному основанию они подразделяются на санкции с применением вооруженной силы (военные санкции) и санкции, не связанные с применением вооруженной силы (невоенные санкции). В свою очередь, невоенные санкции можно подразделить на экономические, политические, дипломатические (см. табл.)<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 6. М., 2002. С. 74.

<sup>30</sup> *Корякин В.М.* Операция по принуждению Грузии к миру: некоторые уроки и выводы для совершенствования системы социальных гарантий участников боевых действий // *Право в Вооруженных Силах*. 2008. № 12; *Скулаков Р.М.* Последствия агрессии Грузии и формирование государственной границы между Российской Федерацией, Грузией, Южной Осетией, Абхазией (о некоторых современных военных проблемах международного права) // *Электронное научное издание «Военное право»*. 2013. Вып. 3.

<sup>31</sup> Более подробная классификация санкций осуществлена автором в издании: *Корякин В.М.* Невоенные санкции против России : моногр. М., 2015. С. 17 – 29.

**Классификация международно-правовых санкций  
с точки зрения применяемых сил и средств**

Военные санкции	Невоенные санкции		
	экономические	политические	дипломатические
Разоружение и роспуск вооруженных формирований	Полное или частичное приостановление экономических отношений	Временное ограничение суверенитета	Разрыв или приостановление дипломатических отношений
Уничтожение военного потенциала	Прекращение железнодорожных, морских, воздушных и других средств сообщения	Исключение из международного общения	Отзыв дипломатического представителя
Ликвидация милитаристских организаций	Экономическая блокада	Приостановление или прекращение членства в международных организациях	Объявление сотрудников дипломатического представительства персонами non grata
Миротворческие операции, операции по принуждению к миру	Эмбарго	Денонсация или аннулирование двусторонних договоров	Отмена запланированных визитов руководителей
Самооборона от агрессии	Экономический бойкот	Политический бойкот	Непризнание

Понятие «санкции» не следует отождествлять с понятием «ответственность». Применительно к внутригосударственному праву соотношение этих понятий можно рассматривать как соотношение философских категорий «возможность» и «действительность». Санкции – это потенциальная возможность применения к какому-либо субъекту мер неблагоприятного характера, однако их реальное применение возможно только при наличии самого деликта, т. е. нарушения норм права. Фактическое применение санкций, их воплощение в практику, в реальную действительность – это и есть юридическая ответственность (с точки зрения национального права).

В межгосударственных отношениях соотношение данных понятий несколько иное. П.Н. Бирюков выделяет следующие отличия санкций в международном праве

от международно-правовой ответственности:

- санкции – это всегда действия потерпевшего (потерпевших), применяемые к правонарушителю, в то время как ответственность может выступать в форме самоограничений правонарушителя;
- санкции, как правило, применяются до реализации мер ответственности и являются предпосылкой ее возникновения. Целью санкций является прекращение международного правонарушения, восстановление нарушенных прав и обеспечение осуществления ответственности;
- санкции применяются в процессуальном порядке, отличном от того, в котором осуществляется международно-правовая ответственность;
- санкции являются правом потерпевшего и выражаются в формах, свойственных

этим правомочиям. Их применение не зависит от воли правонарушителя;

– основанием применения санкций является отказ прекратить неправомерные действия и выполнить законные требования потерпевших субъектов<sup>32</sup>.

Завершая общую характеристику санкций в международном праве, необходимо отметить, что их роль в деле поддержания справедливого миропорядка не следует преувеличивать. Это обусловлено тем, что в последние годы они, как правило, принимаются отдельным государством или международной организацией либо по отношению к заведомо более слабому по сравнению с ними субъекту (как это было, например, с санкциями в отношении Северной Кореи, Ирака, Ирана, ряда африканских государств), либо, наоборот, к субъекту более сильному и влиятельному в целях ограничения его влияния и авторитета в мировом сообществе. Поэтому возможны ситуации, когда санкции сами становятся средством противоправного диктата. История содержит немало примеров, подтверждающих данный вывод, и самый свежий из них – ныне действующие санкции США и стран Европейского союза против России в связи с политическим кризисом и гражданской войной на Украине.

Кроме того, жесткие санкции обычно резко ухудшают условия жизни всего населения подвергнутой принудительным мерам воздействия страны. Правомерность тех или иных санкций в каждом конкретном случае не всегда является очевидной; решение об их применении должно быть предельно взвешенным, в том числе возможно допускать определенные компромиссы. В этой связи важное значение имеет право вето постоянных членов Совета безопасности ООН<sup>33</sup>.

Санкции, которые в настоящее время практикуют США и страны Европейского союза в отношении России, а также ответные меры нашей страны носят в основном экономический и политический характер. Однако существует потенциальная угроза применения санкций и военного характера. Но желание их применить сдерживается возможностями Российской Федерации применить адекватные ответные меры с использованием военной силы. Именно фактор высокой боевой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, их боевая мощь, а также решимость государственного и военного руководства нашей страны к их применению в случае необходимости являются главным гарантом мира в современных условиях, предупреждения перерастания экономических санкций в военные.

### Библиографический список

1. Белалова, Б.Ш. Место международно-правовых санкций в современном международном праве [Текст] / Б.Ш. Белалова // Законодательство. – 2002. – № 12.
2. Бирюков, П.Н. Международное право : учеб. пособие / П.Н. Бирюков. [Текст] – М. : Юристъ, 1998. – 416 с.
3. Ибрагимов, А.М. Теоретический анализ международно-правовых санкций и гарантий в свете констатации их сопоставимости [Текст] / А.М. Ибрагимов // Международное публичное и частное право. – 2012. – № 1.
4. Калинин, А.В. Международные санкции в механизме внешнеторгового регулирования : комментарии к статьям 37 и 40 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» [Текст] / А.В. Калинин // Реформы и право. – 2008. – № 4.

---

<sup>32</sup> Бирюков П.Н. Указ. соч. С. 77.

<sup>33</sup> Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 7. С. 378.

5. Кононова, К.О. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов : На примере правовой системы Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Кононова Ксения Олеговна. – СПб., 2009. – 24 с.
6. Корякин, В.М. Невоенные санкции против России [Текст] : моногр. / В.М. Корякин. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 272 с.
7. Корякин, В.М. Операция по принуждению Грузии к миру : некоторые уроки и выводы для совершенствования системы социальных гарантий участников боевых действий [Текст] / В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2008. – № 12.
8. Левин, Д.Б. Санкции в международном праве [Текст] / Д.Б. Левин // Правоведение. – 1981. – № 1.
9. Лукашук, И.И. Право международной ответственности [Текст] / И.И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 404 с.
10. Международное право : учеб. [Текст] / отв. ред. В.И. Кузнецов. – М. : Юристъ, 2001. – 672 с.
11. Международное право = Volkerrecht [Текст] / Вольфганг Граф Витцтум [и др.]; пер. с нем. Т. Бекназара, А. Насыровой, Н. Спица; науч. ред. Т.Ф. Яковлева ; пред., сост. В. Бергманн. – М. : Инфотропик Медиа, 2011. – 992 с.
12. Рыжова, М.В. Экономические санкции в современном международном праве [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Рыжова Мария Валерьевна. – Казань, 2006. – 25 с.
13. Скулаков, Р.М. Последствия агрессии Грузии и формирование государственной границы между Российской Федерацией, Грузией, Южной Осетией, Абхазией (о некоторых современных военных проблемах международного права) [Электронный ресурс] / Р.М. Скулаков // Электронное научное издание «Военное право». – 2013. – Вып. 3. – Режим доступа: <http://www.voennoeravo.ru>
14. Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия [Текст] / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М. : Изд-во г-на Тихомирова, 1997. – 526 с.
15. Хропанюк, В.Н. Теория государства и права [Текст] : учеб. / В.Н. Хропанюк ; под ред. В.Г. Стрекозова. – 4-е изд., испр. – М. : Омега-Л, 2010. – 323 с.

# Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей в журнале «Военное право»

## Правила представления авторами рукописей

1. Для опубликования в электронном научном издании «Военное право» (далее – Журнал) принимаются научные статьи и рецензии по военно-правовой тематике.

Представляемая научная работа, как правило, должна соответствовать научной специальности 20.02.03 – Военное право, военные проблемы международного права.

2. Рукописи публикаций в Журнале и прилагаемые к ним материалы представляются авторами по электронной почте на адрес [vravo@mail.ru](mailto:vravo@mail.ru). Одновременно подписанный автором (авторами) экземпляр рукописи и прилагаемые материалы высылаются на почтовый адрес 117342, г. Москва, ул. Бутлерова, д. 40.

3. Рукопись представляется на русском языке в одном из следующих форматов *rtf*, *doc*, *docx*. Параметры оформления: размер листа А4, все поля по 20 мм, ориентация страницы – книжная, шрифт – Times New Roman; размер шрифта – 14 pt; межстрочный интервал – полуторный; расстановка переносов – автоматическая; выравнивание текста – по ширине; отступ первой строки абзаца – 1,25 см.

Не рекомендуется использовать кернинг (разреженный или уплотненный шрифт), подстрочные и надстрочные символы не следует применять вне формул.

Фамилии (кроме первой буквы и инициалов авторов) выполняются прописными буквами, располагаются справа и сверху от названия работы и выравниваются по правому краю.

Ученые звания и ученые степени авторов выполняются прописными буквами и располагаются строкой ниже. В соответствии с требованиями ВАК Минобрнауки России необходимо указать должность и место работы, а также адрес электронной почты или иной вид связи с автором, которые будут размещены на сайте.

Если у статьи несколько авторов, перечисленные сведения указываются для каждого из них, при этом контактные данные (адрес электронной почты, телефон) могут быть указаны только для одного из авторов.

Название статьи (кроме первой буквы) выполняются прописными буквами.

Указанные в п. 3 сведения выполняются на русском и английском языках.

Допускается приложение отдельных файлов, содержащих включенные в статью иллюстрации. Подпись к рисунку не должна быть включена в рисунок.

Не рекомендуется применять сложное оформление таблиц: разнообразное обрамление, объединение и разбиение ячеек и т. п.

В случае необходимости их использования таблицу рекомендуется оформлять в виде рисунка.

Подписи иллюстраций, заголовки таблиц, формулы, сноски, ссылки на литературу оформляются в текстовом виде в соответствии с ГОСТом.

4. Статья должна оканчиваться библиографическим списком (списком использованных источников), в котором указываются только авторские произведения, подлежащие включению в систему Российского индекса научного цитирования (более подробную информацию о данной системе см. на сайте Электронной научной библиотеки: <http://www.elibrary.ru>).

Список оформляется в соответствии с «ГОСТ Р 7.0.5-2008. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и изда-

тельскому делу. Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Образцы оформления библиографических ссылок в соответствии с упомянутым стандартом приведены на сайте Журнала.

5. Как правило, объем статьи должен быть не менее 0,3 п.л. (12 -14 тыс. знаков) и не более 1,5 п.л. (60 тыс. знаков).

6. Направленные в редакцию рукописи должны пройти корректуру, редактирование, а также обязательное внутреннее и внешнее рецензирование (см. Порядок рецензирования рукописей).

7. Редакция Журнала оставляет за собою право отказать в рассмотрении рукописи, не отвечающей вышеуказанным требованиям, при этом она не возвращает рукопись, но уведомляет автора о причинах отказа (устно или по электронной почте).

Контактные телефоны:

Кудашкин Александр Васильевич, (495) 334-98-04.

Полный текст Правил направления, рецензирования и опубликования научных статей в журнале «Военное право» публикуется на сайте

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

