



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 6 (52) 2018

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Издается с 2001 г.

Научное направление периодического издания:
— 12.00.00 Юриспруденция

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

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 30 сентября 2016 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы результаты диссертационных исследований** (№ 657 Перечня с 18 октября 2016 г.)

Главный редактор —

КОРЯКИН

Виктор Михайлович,

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

Ведущий редактор —

ГУСЕЙНОВА

Альбина Джабаровна

Адрес в интернете

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

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений	7
Теория и история военного права	
1. Багдасарян И. А., Корякин В. М.	
Военное право и военная политика: соотношение понятий	10
2. Минтягов С. А.	
Историко-правовые основы формирования и деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации	18
Правовое обеспечение национальной безопасности	
3. Кардашова И. Б.	
Современная система обеспечения военной безопасности Российской Федерации	35
4. Лифанцева О. В.	
О направлениях пограничной деятельности в сфере обеспечения военной безопасности Российской Федерации на путях международного сообщения	45
5. Туганов Ю. Н.	
Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности	50
Военные аспекты административного права	
6. Глухов Е. А.	
Специфика проявления бюрократических отношений в воинских формированиях	55
7. Иванов Д. А.	
Исполнение функции государственного контроля (надзора) при осуществлении военно-морской деятельности пограничными органами и ее правовое обеспечение	69
8. Князева Е. В.	
К вопросу о правовом регулировании отношений по предоставлению государственных услуг в электронной форме (на примере государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону)	77
9. Чуланов С. М.	
Процессуальные сроки в правоприменительной деятельности пограничных органов	82
Воинская обязанность и военная служба	
10. Корякин В. М., Павлова В. А.	
Повышение квалификации и профессиональная переподготовка военнослужащих: проблемы правового регулирования	88
11. Соколов Я. О.	
Право на альтернативную гражданскую службу и проблемы его реализации	98
12. Харитонов В. С.	
О воспитанниках воинских частей в контексте добровольной подготовки граждан к военной службе: правовые аспекты	104

Социальные гарантии военнослужащих и их семей

13. Зайков Д. Е. Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих: ожидать ли супругам военнослужащих коренных изменений?	109
14. Иванов В. Ю. К вопросу о двойном обеспечении жильем участников накопительно- ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих	116
15. Ильин Ю. А. Денежное довольствие военнослужащих в период с 2007 по 2012 год	121
16. Мартиросян В. С., Филиппов М. И. Правовое регулирование преимущественного права поступления на работу и оставления на работе супругов военнослужащих при сокращении численности или штата работников	131
17. Терещук С. С., Коробков В. С. Актуальные правовые вопросы, возникающие в сфере практической реализации прав членов семей офицеров, уволенных с военной службы, на получение льготного медицинского обеспечения	136
18. Шурьгина Ю. А. Накопительно-ипотечная система как перспективная форма жилищного обеспечения военнослужащих	140

Правовые аспекты финансово-экономической деятельности

19. Сморчкова Л. Н. Диверсификация оборонно-промышленного комплекса в развитии экономики России: вопросы правового регулирования	145
20. Тищенко А. Г. Начальная (максимальная) цена государственного контракта и налог на добавленную стоимость: особенности правового регулирования и практического применения	152
21. Трофимов М. В. Проблема финансово-правового положения военных организаций в современном российском правоведении	161

Прокурорская деятельность

22. Данилова Н. В., Николаева Т. Г. Анализ и оценка прокурором протокола обыска	170
23. Коломеец Е. В. Процессуальные решения прокурора по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением в досудебном производстве	177
24. Коряченцова С. И. Эффективность прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства на землях Минобороны России	183
25. Кузьмина Е. А. Обжалование прокурору действий и решений органов предварительного расследования как средство защиты прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве	189
26. Махьянова Р. М. Тактические приемы надзорной деятельности военного прокурора и их классификация	194

27. Панфилова Е. И.	
Деятельность прокуратуры в сфере защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве	201
28. Харитонов С. С.	
О кадровой политике и морально-нравственных характеристиках военных прокуроров в контексте обеспечения законности принимаемых решений при осуществлении надзора и выполнении иных функций	209
Противодействие коррупции	
29. Бараненкова И. В.	
Упрощенный порядок привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения	214
30. Туганов Ю. Н., Аулов В. К.	
Предупреждение коррупциогенных проявлений в региональном законодательстве с применением независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов	220
Уголовное право и криминология	
31. Борисов А. В.	
О некоторых аспектах субъективных признаков злоупотребления и превышения должностными полномочиями	227
32. Дамаскин О. В.	
Актуальные вопросы уголовно-правовой науки в условиях санкционной агрессии США	233
33. Макаров Д. Б.	
Уголовно-правовая характеристика неисполнения приказа военнослужащим	242
34. Овчаров А. В.	
Частные военные компании: уголовно-правовой аспект	246
35. Оноколов Ю. П.	
Постоянно увеличивающаяся наркопреступность солдат, сержантов и старшин, проходящих службу по контракту, требует принятия соответствующих мер	253
36. Петров И. В.	
Некоторые особенности привлечения юридических лиц к ответственности за экстремизм	261
37. Попов К. И.	
Позитивная уголовная ответственность и правомерное причинение вреда	266
38. Сотникова В. В., Гороховский А. А.	
Влияние социальных сетей Интернета на преступность в Российской Федерации	270
39. Терещук С. С., Юшкин И. А.	
Проблемы уголовной ответственности за нарушение правил лесопользования	275
40. Хоперсков Д. В.	
Основные направления инновационного развития предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий	280

Уголовный процесс и криминалистика

41. Антонов О. А. Доказательство в уголовном судопроизводстве и в оперативно-розыскной деятельности	286
42. Серова В. Е. Некоторые вопросы возбуждения уголовного дела и организации начального этапа расследования управленческих преступлений в сфере оборонно-промышленного комплекса	292
43. Суденко В. Е. Личностно-криминалистические свойства субъектов организованной преступности	297
44. Шишов С. С. Типичные следственные ситуации при расследовании нарушений правил кораблевождения	304

Военные проблемы международного права

45. Агеев А. А. Некоторые международно-правовые аспекты очередной воздушной катастрофы над Средиземным морем	314
46. Анищенко Е. В. Превенция региональных приграничных конфликтов военного характера	319
47. Вербицкая Т. В. Правомерна ли превентивная самооборона государства в случае применения против него ядерного оружия?	327
48. Коляда В. А. Об усилении влияния Соединенных Штатов Америки на Республику Казахстан в ущерб безопасности Российской Федерации	332
49. Шамаров П. В. Совершенствование государственной политики Российской Федерации в сфере миротворческой деятельности	340

Указатель сокращений

абз. — абзац

АГС — альтернативная гражданская служба

АТЦ — Антитеррористический центр

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

в. — век

ВАИ — Военная автомобильная инспекция

ВВП — валовый внутренний продукт

ВМФ — Военно-Морской Флот

ВПК — военно-промышленный комплекс

ВУС — военно-учетная специальность

ВЦИК — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет

ГИАЦ — Главный информационно-аналитический центр

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГрК РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации

гл. — глава

ГСМ — горючее и смазочные материалы

ГУСП — Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

дис. — диссертация

ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации

ЕАЭС — Евразийский экономический союз

ЕС — Европейский Союз

ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КЗоТ РФ — Кодекс законов о труде Российской Федерации

КНДР — Корейская Народно-Демократическая Республика

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КПП — контрольно-пропускной пункт

КПСС — Коммунистическая партия Советского Союза

ЛК РФ — Лесной кодекс Российской Федерации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

млн. — миллион

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

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

НДС — налог на добавленную стоимость

НДФЛ — налог на доходы физических лиц

НИС — накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

ОПК — оборонно-промышленный комплекс

ОРД — оперативно-розыскная деятельность

ОРМ — оперативно-розыскные мероприятия

п. — пункт

подп. — подпункт

РАН — Российская академия наук

РВСР — Революционный Военный Совет Республики

РККА — Рабоче-Крестьянская Красная Армия

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Росрыболовство — Федеральное агентство по рыболовству

Росстандарт — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

СБСЕ — Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации

СК России — Следственный комитет Российской Федерации

СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

СНК — Совет Народных Комиссаров

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ССО — Служба специальных объектов

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

тыс. — тысяча

УВП ВС РФ — Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

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

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФГКУ — федеральное государственное казенное учреждение

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации

ФСКН России — Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФТС России — Федеральная таможенная служба Российской Федерации

ЦАР — центрально-азиатский регион

ЦК ВКП(б) — Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии (большеви-
ков)

ч. — часть

ЧВОК — частная военная и охранная компания

ШОС — Шанхайская организация сотрудничества

Теория и история военного права

Военное право и военная политика: соотношение понятий

© Багдасарян И. А.,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой военного права Военного университета

© Корякин В. М.,

доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы соотношения понятий «военное право» и «военная политика», рассматриваются различные точки зрения на определения данных понятий и делается вывод, что это два взаимосвязанных, взаимообусловленных явления, направленных на обеспечение военной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: военное право, военная политика, правовое обеспечение военной политики, оборона страны, военная безопасность.

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

Серьезной теоретической проблемой современной военно-правовой науки является вопрос соотношения военного права и военной политики. Нередко перед политиками, органами государственной власти и управления при разрешении многообразных задач государственного строительства встает непростой вопрос: право определяет политику государства, или же, наоборот, политика определяет право? Может ли политическая целесообразность оправдывать действия, идущие вразрез с действующим в стране правом?

В полной мере эти непростые вопросы касаются сферы обороны страны и военной безопасности государства, военного строительства. Попробуем в связи с этим разобраться с соотношением понятий «военная политика» и «военное право».

Понятие «политика» означает деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающую общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность общественных классов, партий и других общественных организаций, общественных групп

пировок, определяемую их интересами и целями¹. В буквальном переводе с греческого слово «политика» означает то, что относится к государству, его устройству, сущности, форме, содержанию, развитию.

Государственная власть имеет социально-необходимый и всеобщий для определенной территории характер, вследствие чего политика государства формируется из необходимости защиты интересов всего населения, проживающего на данной территории. Для достижения поставленных целей государство разрешает многообразные противоречия, обусловленные наличием в обществе различных интересов, опираясь на силу, мощь специальных учреждений (полицию, армию)². Т.е. необходимым инструментом реализации политики государства является государственный аппарат, включающий в числе прочих институтов армию, вооруженные силы.

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 478.

² Шерпаев В. И. Военная политика в политическом процессе современной России : дис. ... д-ра полит. наук. Екатеринбург, 2007. С. 50

В связи с этим составной частью общей системы государственной политики является военная политика, под которой в самом общем виде понимается система общественных взглядов, отношений и учреждений, а также определяемая ими деятельность государства и его отдельных структур, других социально-политических институтов общества, направленная на создание, подготовку и применение военной силы в политических целях¹. Главный смысл и предназначение военной политики состоят в определении возможности и пределов применения военного насилия в политических целях, руководстве военным строительством, планировании военных действий, ведении вооруженной борьбы. Сферу действия военной политики составляют властные отношения, непосредственно связанные с войной и армией.

В научной и энциклопедической литературе содержатся различные трактовки рассматриваемого понятия:

а) электронный военно-энциклопедический словарь определяет военную политику как совокупность действий и мер органов власти, институтов и структур государства по предотвращению войны, военно-политических кризисов и вооруженных конфликтов, сдерживанию агрессии, отражению вооруженных нападений и разгрому агрессора, организации военного строительства и подготовки вооруженных сил, населения и экономики страны к защите ее национальных интересов²;

б) военно-юридический энциклопедический словарь различает военную политику мирного времени и военную политику военного времени:

— военная политика мирного времени — политика, которая осуществляется государством в оборонной области в условиях мира в целях обеспечения национальной и международной безопасности, укрепления его военно-политических и военно-стратегических позиций, подготовки госу-

дарства и вооруженных сил к отражению возможных военных провокаций и потенциальной агрессии;

— военная политика военного времени — политика, которая формируется и осуществляется в соответствии с конкретными целями и планами ведения войны, реально складывающейся военно-политической обстановкой, результатами военных действий и развитием военно-экономического противоборства сторон³;

в) по мнению В. И. Лутовинова, военная политика — это составная часть общей политики государства, непосредственно связанная с созданием военной организации, подготовкой и применением военных средств для достижения определенных политических целей по обеспечению военной безопасности страны⁴;

г) И. В. Кириллов полагает, что военная политика — это совокупность руководящих политических и государственных решений и действий, которые направлены на создание военного потенциала и достижение политических целей при помощи военных средств⁵.

Главным субъектом военной политики являются государство, обладающее монопольным правом на легитимное вооруженное насилие, создаваемые государством органы и учреждения, а также союзы государств. Теоретическое осмысление военной практики, ее оценка и выводы из нее находят свое воплощение в военных концепциях, военных доктринах, концепциях войны и мира.

Система официальных взглядов на использование средств военного насилия в политических целях находит свое выражение и закрепление в военной доктрине государства, которая определяется как «научно обоснованная и официально принятая на

³ Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 75.

⁴ Лутовинов В. И. Военная политика Российской Федерации в современных условиях // Военная мысль. 2008. № 11. С. 2.

⁵ Кириллов И. В. Военная политика, военно-политические процессы и проблемные аспекты в системе обеспечения военной безопасности в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2015. С. 10.

¹ Военная энциклопедия : в 8 т. / Т. 6. М.: Воениздат, 2002. С. 476.

² <http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/list.htm>

достаточно длительный период времени система официальных взглядов военно-политического руководства страны, руководящих установок, определяющих применение средств военного насилия в политических целях, характер военных задач и способы их решения, направленность военного строительства»¹. Ныне действующая Военная доктрина России утверждена Президентом Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 2976-р и представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации. В Военной доктрине на основе анализа военных опасностей и военных угроз Российской Федерации и интересам ее союзников сформулированы основные положения военной политики и военно-экономического обеспечения обороны государства. Военная доктрина — это политический документ, отражающий сущность и направленность военной политики государства. Одновременно это и правовой документ, поскольку он юридически оформлен путем утверждения высшим должностным лицом нашего государства — Президентом Российской Федерации и потому носит общеобязательный характер.

Приведенный пример с Военной доктриной Российской Федерации можно рассматривать как классический образец того, как политическая воля государства, идеи и теоретические установки в области военного строительства облачаются в юридическую форму и превращаются, таким образом, в право.

То же самое можно сказать о другом не менее важном правовом документе, определяющем военную политику государства, — Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Стратегия является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели,

задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Стратегия национальной безопасности наряду с Военной доктриной является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, государственной военной политики².

Совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере обороны страны и военной безопасности государства, составляют комплексную отрасль отечественной правовой системы — военное право. Осуществление правового регулирования является одной из наиболее эффективных форм воздействия государства на общественные отношения. В связи с этим любую отрасль права, включая военное право, можно рассматривать как явление политическое. Политика является неперенным условием формирования любых с отраслевой точки зрения правовых норм. Равным образом право — наиболее эффективный проводник выраженной в нем политики. Военная политика, воплотившись в военное право, уже не только самостоятельно, но и с помощью правовых средств оказывает обратное воздействие на общественные отношения в сфере обороны страны и военной безопасности. Это происходит потому, что военная политика, опосредованная правовыми нормами, широко наделяется такими характерными для юридически организованных процессов и механизмов свойствами, как определенность, общеобязательность, нормативность, обеспеченность государственно-правовыми средствами. В связи с этим, как нам уже приходилось писать, вполне справедливыми являются утверждения о том, что во всех разновидностях политики присутствует юридическая часть, что аполитичных отраслей права с точки зрения

¹ Военно-юридический энциклопедический словарь. С. 71.

² Пономарев А. И. Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечения национальной безопасности // Военное право. 2017. № 6. С. 30 — 40.

формирования правовых норм и реализации существующей политики не существует¹.

В условиях существования демократического государства, каковым является Российская Федерация, все правовые решения в сфере военной деятельности принимаются в политическом процессе. Военное право является средством достижения политического компромисса, баланса интересов различных общественно-политических сил, их устремлений. В этом смысле его (т.е. военное право) можно рассматривать как возведенную в закон государственную (политическую) волю общества. Речь идет о политической составляющей военного права, политическом содержании военно-правовых институтов.

Нам неоднократно приходилось писать, что военное право представляет собой систему установленных государством общеобязательных, формально определенных военно-правовых норм, закрепляющих формы устройства и принципы функционирования военной организации государства и обеспечения его военной безопасности, регулирующих отношения в области строительства и комплектования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, их материально-технического обеспечения, жизни, быта, деятельности и определяющих порядок прохождения военной службы, а также статус (права, обязанности и ответственность) военнослужащих и других участников воинских правоотношений².

Объективными обстоятельствами, позволяющими говорить о военном праве как относительно самостоятельном комплексном структурном элементе правовой системы, являются:

— во-первых, наличие общественной потребности и государственного интереса в

самостоятельном правовом регулировании сферы обороны страны, военной деятельности государства и его институтов;

— во-вторых, наличие самостоятельного предмета правового регулирования, обусловленное ярко выраженной спецификой общественных отношений, складывающихся в военной сфере;

— в-третьих, наличие потребности в особом методе правового регулирования, являющемся преимущественно императивным, основанном на началах позитивного властвования;

— в-четвертых, наличие особых, специальных источников права, составляющих довольно обширную отрасль военного законодательства;

— в-пятых, наличие специфической, присущей только военному праву системы понятий и категорий.

Нормотворческий процесс представляет собой, по сути дела, элемент политического процесса. Оба они (нормотворческий и политический процессы) протекают, развиваются в едином правовом русле, в рамках общих правил и процедур. В тех законопроектах, проектах иных нормативных правовых актов, содержащих нормы военного права, которые разрабатываются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации, прямо и непосредственно воплощается политическая воля государства, его целевые установки в области обороны и военной безопасности государства. Законы, разрабатываемые и принимаемые Государственной Думой, также выражают общий политический курс страны, волю народа. Любая разумная политика, включая военную политику, должна быть правовой (в том смысле, что призвана соответствовать законам, юридическим нормам), неизбежно находится в правовом русле, отвечать международным стандартам, общепризнанным идеям обеспечения и защиты прав человека.

Практическая сторона военной политики охватывает организационно-управленческие проблемы военного строительства, военное строительство в собственном смысле этого слова, а также при-

¹ Корякин В. М. Введение в теорию военного права : монография // Военно-правовой сборник № 9. М.: За права военнослужащих, 2007

² Багдасарян И. А., Бочарников А. П., Корякин В. М. Правоведение : учебник. В 2 ч. / Ч. 2. М.: ВУ, 2017. С. 10; Корякин В. М. Военное право : учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 14; Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 46.

менение Вооруженных Сил. Сюда входят принятие решений, разработка планов и программ развития военной сферы, создание и поддержание необходимой военной мощи страны; создание оперативно-стратегических группировок; налаживание взаимодействия между собой Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; организация производства вооружения и военной техники; мобилизационная подготовка органов государственной власти и организаций; создание и развитие оборонной инфраструктуры; формирование морально-психологической готовности граждан к защите страны; создание и накопление мобилизационных ресурсов и резервов; международное военное сотрудничество в интересах национальной и международной безопасности; организация гражданского контроля за военной деятельностью государства и др.

Военная политика, военно-политические институты, как правило, имеют правовую институционализацию, т.е. они возникают, существуют, функционируют на основе и в рамках военного права, военно-правовых идей. Разумная, конструктивная, научно обоснованная военная политика не может быть антиправовой. В противном случае она рискует оказаться нелегитимной, противоречащей интересам государства и общества. Бытие военной политики тесно связано с бытием военного права. Противоречия и несогласованность между ними чреваты серьезными последствиями для обороноспособности государства.

Военное право воздействует на военную политику различными путями, основным из которых является осуществление правового регулирования, т.е. выработка и установление правил поведения субъектов военной политики, юридических пределов действия властных структур в военно-политической сфере. Однако это отнюдь не означает существование антагонизма между военным правом и военной политикой; эти два важнейших социальных института находятся в тесном диалектическом взаимодействии. Военное право несводимо к военной политике, но и не может быть от нее абстрагиро-

вано. Хотя между правом и политикой никогда не было и, вероятно, в принципе быть не может полной гармонии, однако это не означает, что они обречены только на конфронтацию. Им вовсе не обязательно быть непримиримыми антиподами. Более того, у военного права и военной политики есть ряд общих свойств: регулятивно-направляющее воздействие на военную сферу, происходящие в ней процессы; властные начала; отражение в законах некоторых совпадающих требований; в значительной мере единое поле действия и цели.

Единство военной политики и военного права является в связи со сказанным выше одним из важнейших условий развития военной организации государства и упрочения правопорядка в сфере военной деятельности государства. Недопустимо, когда военная политика остается вне военного права, а военное право вне военной политики. Они должны подкреплять друг друга. Военное право есть способ легитимизации и вместе с тем форма выражения и осуществления военной политики, а военная политика через институты власти и законы гарантирует определенную меру свободы и ответственности личности, ее права, интересы. В известном смысле право — это сгусток политики¹.

Несмотря на то, что вопрос: «что первично: право или политика?» по своей научной продуктивности аналогичен, по сути, вопросу «что первично: яйцо или курица?», до сих пор очень часто сказывается инерция старого советского мышления — первенствует политика, а не право. Е. Б. Пашуканис еще в 1930 г. указывал: «Мы за то, чтобы в праве на первом месте стояла политика, чтобы политика довлела над правом»².

Этот синдром советско-социалистического периода отечественной истории нередко проявляет свои рецидивы и в функционировании современной военной организации государства, хотя в идеале пра-

¹ Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм : курс лекций // Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 229.

² Цит. по: Матузов Н. И. Указ. соч. С. 155.

во должно иметь приоритет над политикой, властью, государством. На деле же такая гармония права и политики пока наблюдается не всегда. Право во все времена использовалось в качестве важного инструмента политики, средства властвования, управления. При этом им нередко злоупотребляли, манипулировали, ставили на службу эгоистическим интересам. И. А. Ильин писал по этому поводу так: «По своему объективному назначению право есть орудие порядка, мира и братства; в осуществлении же оно слишком часто прикрывало собой ложь и насилие, тягание и раздор, бунт и войну»¹.

Исторический опыт нашей страны убедительно показал, что попытки проводить ту или иную политику без правового обеспечения, как правило, терпят провал из-за недостатка нормативно-правовой базы, скрепляющей правовой воли, выраженной в юридических нормах. В то же время военная политика может быть эффективной лишь в том случае, если она опирается на твердую, легитимную, авторитетную власть — как на уровне в целом государства, так и на уровне его военной организации. Военная власть, военная политика и военное право всегда шли рядом, поддерживая друг друга в достижении общих целей и тесно взаимодействуя между собой. По справедливому утверждению Н. И. Матузова, «власть, не ограниченная правом — опасна; право, не обеспеченное властью, бессильно. Эти два начала должны синхронно корреспондировать друг другу»².

Разговор о соотношении военного права и военной политики был бы неполным без рассмотрения теоретических проблем правовой политики государства, которая определяется как комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права.

Правовая политика — особая форма выражения государственной политики, средство юридической легитимизации, нормативного закрепления и осуществления

политического курса страны, воли ее официальных лидеров и властных структур. Будучи осознанной и консолидированной, эта политика воплощается, прежде всего, в законах, иных нормативных правовых актах государства, направлена на охрану и защиту данного социального строя, развитие и совершенствование общественных отношений.

В связи с изложенным вполне правомерной является постановка вопроса о выделении в правовой политике относительно самостоятельной составной части — военно-правовой политики. Соотношение здесь такое: политика вообще — государственная политика — правовая политика — военно-правовая политика. В практическом плане военно-правовая политика представляет собой разностороннюю деятельность субъектов, направленную на решение таких конкретных задач, как повышение эффективности правового регулирования воинских правоотношений; создание нормативно-правовой базы военной реформы и военного строительства; укрепление законности и правопорядка в военной организации государства, борьба с преступностью в ней; обеспечение прав и свобод военнослужащих, усиление гарантий их правовой и социальной защиты; формирование должного правосознания и правовой культуры военнослужащих и др.

Важнейшим свойством военно-правовой политики является ее государственно-волевой характер, властно-императивное содержание. Военно-правовая политика потому и называется правовой, что она, во-первых, основывается на военном праве и связана с правом; во-вторых, осуществляется правовыми методами; в-третьих, охватывает главным образом военно-правовую сферу деятельности государства; в-четвертых, опирается, когда это необходимо, на силу государственного принуждения; в-пятых, является публичной, официальной; в-шестых, отличается нормативно-организационными началами.

Военно-правовая политика не может «плестись в хвосте» у военно-экономической, военно-социальной, военно-технической и других подвидов военной по-

¹ Ильин И. А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 225.

² Матузов Н. И. Указ. соч. С. 325.

литики (хотя она в известной мере ими обусловлена), а, напротив, по возможности призвана прокладывать им путь, воздействовать на них, предупреждать негативные явления и процессы, не забегая вместе с тем вперед там, где условия для правового вмешательства еще не созрели. В военно-правовой политике, как нигде, важны прогноз и предвидение. Военно-правовая политика должна обладать способностью диагностировать болевые точки повседневной жизнедеятельности военной организации государства и своевременно их профилировать.

Таким образом, государственная военная политика, даже самая правильная и мудрая, не может быть реализована без военного права или вне военного права, без юридического инструментария. Военно-правовые проблемы чаще всего являются и военно-политическими, а последние, в свою очередь, решаются с помощью военного права. Иными словами, можно говорить не только о военном праве в политическом измерении, но и о военной политике в правовом измерении. Военное право и военная политика должны развиваться в едином русле, ибо они нужны друг другу. Военное право — мощный, высокоэффективный инструмент проведения в жизнь военной политики государства, специфическое средство (форма) организации и обеспечения его разносторонней деятельности, осуществле-

ния его задач и функций в сфере обороны и военной безопасности государства.

Библиография

1. Багдасарян, И. А. Правоведение : учебник : в 2 ч. — Ч. 2 / И. А. Багдасарян, А. П. Бочарников, В. М. Корякин. — М.: ВУ, 2017.
2. Кириллов, И. В. Военная политика, военно-политические процессы и проблемные аспекты в системе обеспечения военной безопасности в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук / И. В. Кириллов. — Н. Новгород, 2015.
3. Корякин В. М. Введение в теорию военного права : монография // Военно-правовой сборник № 9. — М.: За права военнослужащих, 2007.
4. Корякин, В. М. Военное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019.
5. Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 1. С. 40 — 39.
6. Лутовинов, В. И. Военная политика Российской Федерации в современных условиях / В. И. Лутовинов // Военная мысль. — 2008. — № 11. — С. 2 — 10.
7. Матузов, Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм : курс лекций / Н. И. Матузов // Теория государства и права; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 1997.
8. Пономарев, А. И. Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечения национальной безопасности / А. И. Пономарев // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 30 — 40.
9. Шерпаев, В. И. Военная политика в политическом процессе современной России : дис. ... д-ра полит. наук / В. И. Шерпаев. — Екатеринбург, 2007.
10. Ильин, И. А. О сущности правосознания / И. А. Ильин. — М., 1993.

Military law and policy: the relationship between the concepts

© **Baghdasaryan I. A.**,

candidate of law, associate Professor, head of the Department of military law of the Military University of the Ministry of defense

© **Koryakin V. M.**,

doctor of law, Professor, Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport, Professor of the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University

Annotation. The article deals with the relationship between the concepts of "military law" and "military policy", discusses different points of view on the definition of these concepts and concludes that these are two interrelated, interdependent phenomena aimed at ensuring the military security of the Russian Federation.

Keywords: military law, military policy, legal support of military policy, national defense, military security.

Историко-правовые основы формирования и деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

© Минтягов С. А.,

капитан, адъютант кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы формирования и становления органов военной полиции в России. Автором проведен историко-правовой анализ норм, регламентирующих создание и функционирование военно-полицейских органов в России. Осуществлена периодизация основных этапов становления и развития военной полиции, которая включает в себя шесть этапов. В заключении автор приходит к выводу, что на данном историческом пути своего становления и развития военная полиция приобрела официальный статус, а её деятельность характеризуется постепенной централизацией управления, дополнительными функциями, формированием специализированных институтов охраны личности, воинского и общественного правопорядка и особо важных объектов, а также профилактики правонарушений и на протяжении всей истории своего существования играла существенную роль в укреплении правопорядка и борьбе с правонарушениями в войсках.

Ключевые слова: военная полиция; история; периоды; этапы; становление; развитие.

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

Совершенствование структуры и организации деятельности различных подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации во многом зависит от обновления всей системы законодательства, применения научно обоснованных средств и методов при реализации функций военной полиции, при использовании исторического и зарубежного опыта. Ведь, в конечном счете, итогом военной реформы, является создание современной армии, в которой обеспечивается законность и правовая защищенность военнослужащих. Современное состояние правового обеспечения во многом определяется правовым прошлым. В свою очередь правовые реалии сегодняшнего дня в значительной степени предопределяют завтрашний день. Историко-правовой метод позволяет ответить на многие вопросы, касающиеся причин возникновения тех или иных государственно-правовых явлений, условий их развития в прошлом и настоящем, основных перспектив и тенденций их эволюции в будущем. Это в полной мере относится и к институту военной полиции в России.

Для того чтобы определить место военной полиции в системе военных правоохрани-

тельных органов России¹, а также её роль в обеспечении законности и правопорядка в Вооруженных Силах и обеспечении национальной безопасности следует обратиться к историческим истокам создания и развития органов военной полиции в России.

В современной России военная полиция появилась в составе Вооруженных Сил 1 декабря 2011 г. Однако для глубокого изучения аспектов создания военно-полицейских органов России необходимо исследовать более ранние этапы её создания и функционирования.

Первые упоминания о структуре, которую в Русской армии можно считать прототипом военной полиции, относятся еще к 1621 г. Уже тогда Уставом ратных, пушечных и других дел предусматривалась особая военная правоохранительная организация, во главе которой стоял «большой воинский пристав», имевший в подчинении младших воинских приставов, податней, ярыг и палачей. Им полагалось «злодевь и воровъ изы-

¹ Мкртчян А. Г. Военная полиция в системе правоохранительных органов государства // Военное право. 2013. № 3.

мати, какъ его чинъ и приказъ показывають»¹.

На **первом этапе**, в 1702 г., после Нарвского поражения, Петр I создал в регулярной армии структуру, призванную обеспечивать порядок в войсках, во главе которой при штабе армии был поставлен генерал-гевальдигер, имеющий подчиненные подразделения в полковом и ротном звеньях.

Генерал-гевальдигеры отвечали за полицейские, судебные, пенитенциарные функции, порядок в тылу, а также за контроль за маркитантами и эвакуацией раненых. В Артикуле воинском 1715 г. указывалось: «Никто да не дерзает генералугевальдигеру, профосам и прочим судейским служителям возбранять и воспрепятствовать, ниже б им противиться. Ибо сии суть слуги начальства»².

Генерал-гевальдигер был наделен непосредственной судебной властью. Если он замечал грабеж, мародерство, насилие и разорение, он имел полное право немедленно разобратся в этом деле и привести приговор в исполнение, не считаясь со званием задержанного. Ему предоставлялось право налагать наказание вплоть до смертной казни³.

Такая организация военно-полицейских органов установилась в Российской империи окончательно Уставом воинским 1716 г.⁴ и сохранялась более чем целый век, вплоть до создания в 1815 г. жандармерии.

Второй этап развития военно-полицейских органов в Российской империи

связан с образованием и функционированием военно-полевой жандармерии.

Жандармерия (франц. *gendarmérie*) — полиция, имеющая военную организацию и выполняющая охранные функции внутри страны и в армии (полевая жандармерия). Появилась во Франции в 1791 г.⁵

Как указывается в Военной энциклопедии, в России жандармерия появилась в 1792 г. в Гатчине как особый конный отряд в войсках, подчиненных наследнику престола, будущему императору Павлу I⁶.

Во время войны 1812 г. учреждена должность военного генерал-полицмейстера для организации охраны порядка в тылах. В 1815 г. сформировали полевую жандармерию: 27 августа Борисоглебский драгунский полк (1 500 человек) преобразовали в 7 жандармских эскадронов, а 27 декабря сформировали жандармский лейб-гвардии полужэскадрон (60 человек). Жандармам предписывалось наблюдать за порядком, поддерживать дисциплину и защищать население от притеснений военных. В бою жандармы располагались за сражающимися подразделениями, задерживая дезертиров и мародеров.

Несколько иные данные о появлении в Российской империи жандармерии приводит в своих мемуарах, опубликованных в 1929 г., В. Д. Новицкий (1837 — 1907), генерал-лейтенант Отдельного корпуса жандармов. «Впервые в русской истории и в полном собрании законов, — пишет указанный автор, — встречаемся мы с учреждением жандармов и в русский язык вводится новое, совершенно неизвестное до этого слово «жандарм» в 1815 г., когда именным высочайшим указом императора Александра I от 27 августа того же года, данным генерал-фельдмаршалу графу Барклаю-де-Толли, повелено быть Борисоглебскому драгунскому полку именоваться жандармским полком и нести военно-полицейские обязанности. Жандармы, подобно нынешним полевым жандармам, бы-

¹ Полицейские цвета хаки [Электронный ресурс] / URL:<http://www.pressarchive.ru/novosti/1998/10/27/68848.html>.

² Каверин К. В. Административно-правовой статус военной полиции в зарубежных странах. Перспективы становления и развития военной полиции в России // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2010. №1. С. 403.

³ Мкртчян А. Г. Организационно-правовые основы деятельности военной полиции Министерства обороны Республики Армения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 38.

⁴ Устав воинский // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. V. 1713 — 1719, № 3006. С. 203 — 453.

⁵ Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/127930/ЖАНДАРМЕРИЯ> (дата обращения 29.01.2018).

⁶ Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 3. С. 171.

ли распределены по полкам армии и поставлены были в непосредственное подчинение генерал-гевальдигеру, как военному полицеймейстеру, в лагере армии, в главной квартире и в Валенбурге. 27 декабря того же 1816 г. был сформирован на тех же основаниях жандармский гвардейский полуэскадрон»¹.

Далее В. Д. Новицкий пишет, что высочайшим указом 1 февраля 1817 г. были учреждены конные «жандармы внутренней стражи» ввиду необходимости и пользы конных отрядов в составе внутренней стражи. Эти команды жандармов находились в столицах, губернских городах, а также в портовых городах — Одессе, Таганроге и Феодосии — в непосредственном подчинении и ведении губернских начальников отдельного корпуса внутренней стражи, причем во главе команд в губернских и портовых городах стояли начальники жандармов на правах ротных командиров, а в столицах — дивизионные командиры, начальствующие над двумя эскадронами и подчиненные обер-полицеймейстеру.

Первоначально жандармы имели собственный состав в одних столицах (Санкт-Петербурге и Москве), где они, будучи подчинены обер-полицеймейстерам, считались в командировке от Корпуса внутренней стражи. В губернских городах они полагались в составе тамошних Гарнизонных батальонов, а в портовых — в составе служащих инвалидных команд; но 11 апреля 1817 г. их велено не включать в сей состав, а содержать особо при Гарнизонных батальонах.

28 апреля 1827 г. издано Положение о Корпусе жандармов, причём жандармские команды получили разделение на пять округов Корпуса жандармов².

Главнейшие обязанности чинов Корпуса жандармов первоначально заключались в доведении до сведения государя императора о беспорядках и злоупотреблениях, совер-

шаемых как правительственными чинами, так и лицами, состоящими на общественной службе, и в наблюдении за направлением политических идей в обществе.

Свое наибольшее развитие военно-полицейская служба в России получила в конце XIX в., когда в соответствии с положениями «Об армейской жандармерии» и «О состоящих при войсках жандармских частях» на неё было возложено решение целого ряда важных задач³. В мирное время армейские жандармы должны были наблюдать за порядком во время проведения гарнизонных мероприятий: молебнов, шествий и гуляний с участием военнослужащих; обеспечивать поддержание дисциплины на марше и в местах расположения войск. В бою им предписывалось располагаться «в цепи» за сражающимися подразделениями, задерживая дезертиров и мародеров, обеспечивать доставку раненых в места перевязок. Кроме того, в военное время жандармские подразделения назначались в караулы по охране военных и важных гражданских объектов в занятых войсками городах. На них же возлагались задача по защите личных и имущественных интересов местного населения, оказание помощи органам военной контрразведки в поимке вражеских лазутчиков, охрана лагерей военнопленных и т.п.⁴

Основным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность военной жандармерии, было Положение о состоящих при войсках жандармских частях, утвержденное в 1876 г. приказом по военному ведомству № 410⁵. Целью указанных жандармских частей было исполнение военно-полицейской службы при войсках как в мирное, так и в военное время.

Эти части комплектовались офицерами и унтер-офицерами и подчинялись напрямую Главным Начальникам Военных округов. По своей сути жандармские команды

¹ Новицкий В. Д. Воспоминания тяжелых дней моей службы в корпусе жандармов [Электронный ресурс]. URL: http://dugward.ru/library/novickiy/novickiy_vospominaniya.

² Алексушин Г. В. История правоохранительных органов. Самара: АНО «ИА ВВС» и АНО «Ретроспектива», 2005.

³ Военное законодательство Российской империи. С. 180 — 181.

⁴ Ачалов П. В. Военная полиция армий зарубежных государств на страже правопорядка // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2000. № 5. С. 64;

⁵ Карпов Н. Н. Необходима ли нам военная полиция? // Законность. 2005. № 9.

исполняли обязанности, идентичные обязанностям гарнизонного патруля, предусмотренные действующим сегодня Уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 (УВП ВС РФ). Так, в их полномочия входило право арестовывать «... самовольно отлучившихся нижних чинов...»¹, а также «При замеченных жандармами ... упущениях они или сами меры к восстановлению порядка или, при неимении на то средств, доносят немедленно о замеченном Начальнику той части войск, где произошло упущение ...»².

По инспекторской, строевой и хозяйственной части Отдельный корпус жандармов входил в систему Военного министерства. По наблюдательной части, организации и ведении политического розыска, проведению дознаний и другим вопросам учреждения Отдельного корпуса жандармов (губернские жандармские управления, охранные отделения и др.) подчинялись Третьему отделению, а затем Департаменту полиции Министерства внутренних дел. Сам Корпус являлся важнейшим структурным элементом жандармерии Российской империи, однако существовали и иные жандармские подразделения, формально в Корпус не входящие, но подчиняющиеся его руководству в оперативном плане жандармские полевые команды, позднее переименованные в полевые эскадроны. Эти команды несли военно-полицейскую службу при войсках как в мирное, так и в военное время.

Корпус жандармов состоял из штаба и 5 (затем 8) жандармских округов. Округ включал несколько губерний и делился на отделы (1 — 3 губернии в каждом). В подчинении этих органов в середине XIX — начале XX в. были жандармские дивизионы в Петербурге, Москве и Варшаве, жандармские команды в других городах (всего 123 команды).

¹ Ст. 15 Положения о состоящих при войсках жандармских частях. (Приказ военного ведомства № 410, 1876 г.).

² Там же. Ст. 17.

Численность корпуса жандармов в 1880 г. составляла: офицеров и чиновников — 521 человек, вахмистров, унтер-офицеров и рядовых — 6 187 человек. К октябрю 1916 г. она значительно увеличилась (соответственно 1051 и 14667 человек). Полевая жандармерия в начале XX в. состояла из одного гвардейского и шести армейских полевых жандармских эскадронов, которые подчинялись штабам военных округов и несли полицейскую службу в войсках.

Но, тем не менее, развитие военно-полицейского дела сильно тормозилось. Этому препятствовали три фактора: во-первых, строевые офицеры привыкли сами ловить и наказывать нарушителей дисциплины, постоянно прибегая к физическому воздействию; во-вторых, жандармский корпус довольно быстро превратился в политическую полицию и внутренние войска; в-третьих, численность полевой жандармерии (около 2 тыс. человек) была явно недостаточна для 800-тысячной регулярной армии. И хотя в 1876 г. появился Закон «Об армейской жандармерии», а в 1887 г. положение «О состоящих при войсках жандармских эскадронах», определяющие среди задач этих структур, помимо несения караульной службы, охраны штабов и военачальников, защиты местного населения, поимки шпионов, охраны пленных, задержания дезертиров и мародеров, эвакуации раненых, еще и наблюдение за порядком и поддержание дисциплины, тем не менее, проблема неуставных отношений сохранялась³.

Поэтому в основном с неуставными отношениями боролись строевые командиры. Их методы не сильно отличались от современных. Например, в Наставлении о смотре рекрутских депо рекомендовалось спросить: «Каково обращение старых солдат и офицеров с рекрутами? Не установлено ли каких притеснений и вообще, не имеют ли подчиненные жалоб на своих начальников. Ежели по наружному виду рекрут или из разговоров примечено будет, что они угнетены и к ремеслу своему более отвращение, нежели усердие, имеют, то начальнику депо, офицерам и унтер-офицерам сделать при-

³ Каверин К. В. Указ. соч. С. 396 — 407.

личное замечание и честолюбиво военному министру немедленно о том донести»¹.

В том же Наставлении содержится требование выявлять факты, когда унтер-офицеры и старослужащие (предтечи нынешних «дедов») обирают солдат. Предписано опрашивать солдат, «получают ли жалованье сполна, хороший провиант и достаточную пищу и нет ли каких жалоб о сохранности собственных денег».

Таким образом, на жандармские команды возлагалась прямая обязанность по пресечению выявленных нарушений общественного порядка либо самовольного оставления расположения части.

Жандармские части лишились этого названия в первой половине 1917 г. при Временном правительстве и окончательно исчезли после октябрьского переворота².

Таким образом, можно сделать вывод, что данный институт зародился еще в царской России, но при этом окончательному его становлению препятствовало смешение военно-полицейских и политико-полицейских функций, нехватка кадрового состава и конфликт интересов офицеров и жандармов в части применения наказаний к нарушителям дисциплины в войсках.

Третий этап (начало XX в. (1917 г.) — середина XX в. (1975 г.) связан с отсутствием специализированных органов правопорядка. В послереволюционный период происходило формирование нового военного законодательства, в той или иной степени регулирующего вопросы пресечения дисциплинарных проступков, что предопределило собой достаточно частое обновление актов военного управления, в частности уставов РККА³. Однако, вышеуказанными норма-

тивными правовыми актами не предусматривалось создание специализированных военных правоохранительных органов, в обязанности которых входило бы поддержание правопорядка и воинской дисциплины в гарнизонах.

Говоря об органах правопорядка в период Великой Отечественной войны, следует отметить что, функции по поддержанию правопорядка, воинской дисциплины и законности в армии осуществлялись сразу несколькими структурами, к числу которых можно отнести органы милиции, военной прокуратуры, войска охраны тыла.

Милиция. В условиях войны милиция, руководствуясь директивой Совнаркома СССР и ЦК ВКП (б) от 29 июня 1941 г., которая потребовала от всех партийных и советских органов полного подчинения своей деятельности интересам фронта и задачам укрепления тыла, перестроила свою работу. Обязанности милиции значительно расширились, что обуславливалось введением ряда чрезвычайных мер общественного порядка — более строгой регламентацией поведения в общественных местах, режима работы предприятий и учреждений, введением военно-квартирной обязанности, мобилизацией автотранспорта для нужд войны, укреплением паспортного режима, привлечением к оборонным работам, установлением более строгих санкций за наиболее опасные правонарушения (за разглашение государственной тайны, хищение социалистической собственности, спекуляцию и т.д.). Милиция вела борьбу с дезертирством, паникёрами, распространителями упадочнических слухов и т.д.; оказывала помощь транспортным органам НКВД в охране железнодорожных магистралей, организовывала эва-

¹ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник / 2-е изд., М.: Высшая школа, 1968.

² Там же.

³ Устав внутренней службы РККА (утверждён ВЦИК 29 ноября 1918 г., объявлен приказом РВСР от 15 февраля 1919 г. № 307); Устав гарнизонной службы РККА (утверждён ВЦИК 29 ноября 1918 г., объявлен приказом РВСР от 15 февраля 1919 г. № 307); Дисциплинарный устав РККА (утверждён ВЦИК 30 января 1919 г., объявлен приказом РВСР от 29 апреля 1919 г. № 766); Временный устав внутренней службы РККА (объявлен приказом РВСР от 26 марта 1925 г.

№ 321); Временный устав гарнизонной службы РККА (1925 г.); Временный дисциплинарный устав РККА (1925 г.); Устав караульной службы РККА (1935 г.); Устав караульной службы РККА (УКС-36, введён в действие приказом Народного Комиссара обороны Союза ССР от 17 декабря 1936 г. № 228); Устав внутренней службы РККА (УВС-37, введён в действие приказом Народного Комиссара обороны Союза ССР от 21 декабря 1937 г. № 260); Дисциплинарный устав РККА (введён в действие приказом Народного Комиссара обороны Союза ССР от 12 октября 1940 г. № 356).

куацию населения, промышленных предприятий, хозяйственных грузов. Органы милиции обеспечивали проведение в жизнь приказов военных властей в местностях, объявленных на военном положении. Милиция контролировала соблюдение правил светомаскировки, подачу сигналов воздушной тревоги, организовывала укрытие людей в убежищах, охрану порядка, объектов и ценностей при бомбёжках, оказывала помощь в тушении пожаров, разборке завалов и других аварийно-восстановительных работах. 24 июня 1941 г. Совнарком СССР принял постановление о формировании истребительных батальонов, руководство которыми возлагалось на органы внутренних дел¹. Большую работу милиция проводила по охране общественного порядка. Например, в Москве с 6 июля 1941 г. наряды милиции патрулировали в городе наряду с военными патрулями.

Органы прокуратуры. Война потребовала перестройки всей деятельности прокуратуры. Директивой Совнаркома СССР и ЦК ВКП (б) от 29 июня 1941 г. партийным и советским организациям прифронтовых областей предлагалось перестроить всю работу на военный лад, всё подчинить интересам фронта, делу борьбы с врагом. Среди мер, содержащихся в директиве для укрепления тыла, советским и хозяйственным организациям предлагалось беспощадную борьбу с дезорганизаторами тыла, дезертирами, паникёрами, распространителями слухов, уничтожать шпионов, диверсантов, вражеских парашютистов, немедленно предавать суду военного трибунала всех тех, кто своей трусостью и паникёрством мешает делу обороны².

В этих условиях особую актуальность приобрела деятельность прокуратуры по борьбе с нарушителями государственной, трудовой и воинской дисциплины, деятель-

ность, направленная на обеспечение сохранности государственного, общественного и военного имущества.

Значительная работа по укреплению законности и правопорядка в действующей армии проделана военными прокурорами с использованием форм и методов общего надзора. В их поле зрения находились, с одной стороны, вопросы обеспечения каждого военнослужащего всем необходимым для боя и жизнедеятельности, а с другой — полнота выполнения всеми должностными лицами и красноармейцами поставленных боевых задач. Все эти вопросы увязывались с деятельностью командования и предупреждением правонарушений. Нередко по результатам работы военных прокуроров принимались меры по укреплению правопорядка в целом в Вооружённых Силах страны³.

Войска охраны тыла осуществляли, в том числе военно-административную работу. С этой целью в городах, в прифронтовой полосе для поддержания порядка, обеспечения строгого соблюдения правил, продиктованных военным временем, как военнослужащими, так и гражданским населением, создавались комендатуры. Военные коменданты наделялись особыми полномочиями, нередко выполняли административные функции в освобожденных от захватчиков населенных пунктах. Военными комендантами городов назначались, как правило, начальники войск охраны тыла. Кроме этого военнослужащие военных комендатур участвовали в поиске и задержании дезертиров.

Резюмируя вышесказанное, можно прийти к выводу, что какого-либо специализированного органа по охране правопорядка и поддержания воинской дисциплины в армии СССР в период Великой Отечественной войны и послевоенные годы не было. Данные функции делили между собой милиция, органы военной прокуратуры, войска охраны и тыла. На наш взгляд, создание специализированного военно-полицейского органа во много бы улучшило

¹ Волков В. С. Милиция в годы Великой Отечественной войны: основные направления деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2009. № 3. С. 48 — 55.

² Директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 года № П509 партийным и советским организациям прифронтовых областей о мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захватчиков.

³ Ермолович Я. Н. Теоретико-правовые основы военно-уголовной политики в Российской Федерации : монография. М. : Юрлитинформ, 2012. С. 560.

эффективность выполнения поставленных задач по охране правопорядка в армии в период Великой Отечественной войны. Примером такого органа могло бы послужить создание военно-полицейской службы (военной полиции), главной задачей которой являлось бы охрана правопорядка в армии и на флоте.

В послевоенные годы (1947 г.) в СССР вновь была предпринята попытка создания учреждения своеобразной военной полиции, независимой от Министерства обороны. В вышеуказанном году было создано специальное отделение милиции для обслуживания особорежимного объекта Арзамас-16 (ныне Саров), разросшееся впоследствии до 8-го Главного управления МВД СССР, которое занималось обслуживанием режимных объектов. Стоит отметить, что полномочия и возможности военных милиционеров были ограничены. Их юрисдикция распространялась только на территории закрытых военных городков. На территории военных объектов военная милиция не имела права работать. Тем не менее, случаи выявления преступлений, совершенных военнослужащими, в том числе высокопоставленными (например, начальника полигона Капустин Яр, убившего свою жену) доказали эффективность этого подразделения. По мнению И. В. Монастыревой, если вопрос о создании военной полиции будет в компетенции военного ведомства (Минобороны России), которое всегда отчаянно боролось с тем самым подразделением военных милиционеров, то подобные скандальные разоблачения российской армии грозить не будут¹.

Продолжая исследование, рассмотрим период становления и развития органов военной полиции в СССР и России, связанный с деятельностью военных комендатур.

Принятие Общевоинских уставов Вооруженных Сил СССР, утвержденных Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1975 г., можно считать началом

четвертого этапа в деятельности военных органов правопорядка в Вооруженных Силах.

Данный этап (июль 1975 г.) — начало XXI в. (декабрь 2011 г.) — связан с деятельностью военных комендатур, работа которых осуществлялась на основе УГиКС СССР и РФ.

Однако необходимо отметить, что функции военной полиции в то время возложили на себя сразу несколько органов: военные комендатуры, комендантские роты, комендантские патрули. Кроме того, за порядком в армии следили особые отделы, командиры частей и подразделений. Что касается непосредственно противодействия преступности в Вооруженных Силах, то эту функцию поделили между собой в разной степени военные комендатуры, военная прокуратура и органы внутренних дел².

УГиКС СССР содержал обязанности и полномочия военного коменданта гарнизона, а также некоторые меры дисциплинарного пресечения, применяемые к военнослужащим. Так, согласно ст. 27 данного Устава военный комендант гарнизона непосредственно отвечает за поддержание высокой воинской дисциплины среди военнослужащих в общественных местах и на улицах, за правильное и бдительное несение службы гарнизонными караулами и патрулями, а также за надлежащее содержание арестованных на гарнизонной гауптвахте.

Рассматривая полномочия военного коменданта гарнизона, можно выделить следующие меры дисциплинарного пресечения, применяемые им к военнослужащим, нарушившим воинскую дисциплину. Он имел право сделать напоминание младшим и равным ему по воинскому званию военнослужащим или задержать их при нарушении воинской дисциплины. При нарушении воинской дисциплины в состоянии опьянения — задерживать и содержать на гауптвахте (в камере временно задержанных) до вытрезвления сроком до одних суток, после чего

¹ Монастырева И. В. Становление военной полиции в России как одной из структур правоохранительных органов государства // Исторические традиции правоохранительной системы России : Сб. науч. тр. Иркутск, 2016. С. 178.

² Матвеев С. П. Формирование военной полиции в Вооруженных Силах Российской Федерации: зарубежный опыт и перспективы // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2014. № 2. С. 124 — 132.

принимал решение об ответственности этих военнослужащих.

Военный комендант гарнизона был вправе требовать от военнослужащего, нарушившего воинскую дисциплину, предъявить документы, удостоверяющие его личность, а при отсутствии или неправильном их оформлении задерживать военнослужащего и помещать в камеру временно задержанных.

Согласно ст. 206 УВС ВС СССР «солдаты и сержанты срочной службы, уволенные из расположения полка, должны иметь при себе военный билет. Увольнительная записка действительна только в границах своего гарнизона». Как следствие, при отсутствии указанных документов, неправильном их оформлении либо при нахождении в гарнизоне, отличном от указанного в увольнительной записке, военный комендант гарнизона имел право применить в отношении военнослужащего, нарушившего воинскую дисциплину, меру дисциплинарного пресечения в виде задержания и помещения в камеру временно задержанных для установления личности нарушителя и принятия в дальнейшем решения о его ответственности.

Кроме этого, в УГиКС ВС РФ, в ст. 79 были прописаны полномочия начальника военного патруля, который имел право применить следующие меры к военнослужащим, нарушавшим воинскую дисциплину: прекратить увольнение и направить их в сопровождении патрульного в военную комендатуру или возвращать в свою воинскую часть; в случае неповиновения или сопротивления военнослужащего при его задержании начальник патруля имел право применить к нему силу.

Задержание по своей сути есть мера пресечения, однако оказание сопротивления начальнику патруля — это самостоятельное правонарушение, для прекращения которого применение силы являлось оправданным средством, направленным на поддержание воинской дисциплины.

В случае нарушения воинской дисциплины военнослужащим, старшим по воинскому званию, начальник патруля обращается к нему с просьбой прекратить нарушение дисциплины. При невыполнении этой

просьбы начальник патруля был обязан немедленно доложить об этом военному коменданту гарнизона или его помощнику (дежурному по караулам) и действовать по их указанию. Обращение с просьбой о прекращении нарушения воинской дисциплины старшего по воинскому званию, по сути, представляет собой напоминание и в большей степени играет роль мер воспитательного характера. Как мера пресечения такое обращение будет иметь место при положительном его результате, то есть когда цель указанной меры (прекращение нарушения воинской дисциплины) будет достигнута.

Также начальник патруля был вправе лично применить оружие или приказать патрульным применить оружие при наличии обстоятельств, определенных в ст. 81 указанного Устава: при защите военнослужащих, а при необходимости и гражданских лиц от нападения, угрожающего их жизни, если иначе их защитить нельзя; для отражения нападения на патруль, когда жизнь начальника патруля или патрульных подвергается непосредственной опасности; при задержании преступника, оказывающего вооруженное сопротивление; при задержании преступника, совершающего побег из-под стражи, когда другими способами его задержать невозможно.

Из приведенных норм следует, что полномочия военного коменданта и гарнизонных патрулей во многом схожи с полномочиями данных лиц, регламентированных УВП ВС РФ.

Кроме этого, в УГиКС ВС СССР были регламентированы обязанности и полномочия начальника военной автомобильной инспекции (ВАИ). Согласно ст. 37 Устава начальник ВАИ гарнизона обязан был снимать с эксплуатации технически неисправные или необслуженные машины и направлять их в воинские части, а при необходимости — на сборный пункт задержанных машин¹.

Однако следует отметить, что идея о необходимости создания органов военной полиции в России продолжала жить. В 90-х гг. прошлого столетия в условиях воору-

¹ Абз. 8 ст. 37 УГиКС ВС СССР.

женных конфликтов некоторые командиры фактически создали подразделения, выполняющие полицейские функции. Так, генерал Л. Рохлин в период боевых действий в Чеченской Республике использовал для этих целей разведывательную роту, а генерал А. Лебедь — комендантскую роту в Приднестровье¹. В начале 21 столетия деятельность военных комендатур в Чеченской Республике основывалась на Временном положении, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 4 октября 2002 г. № 1120².

Впоследствии был принят УГиКС ВС РФ, который был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14 декабря 1993 г. № 2140. Согласно вышеуказанному нормативному акту полномочия и обязанности военного коменданта гарнизона существенным образом не изменились.

В соответствии со ст. 24 рассматриваемого Устава военный комендант гарнизона отвечал за поддержание воинской дисциплины военнослужащими на улицах и в других общественных местах, правильное и бдительное несение службы гарнизонными караулами, патрулями и контрольными постами ВАИ, а также за соблюдение законности и правил содержания арестованных (заключенных под стражу) на гарнизонной гауптвахте.

Он лично или через подчиненных ему лиц мог требовать от военнослужащих строгого соблюдения воинской дисциплины и порядка на улицах и в других общественных местах. При нарушении военнослужащими воинской дисциплины военный комендант гарнизона был обязан сделать напоминание младшим и равным ему по воинскому званию или задержать их и наложить взыскание в соответствии с ДУ ВС РФ, а при нарушении военнослужащими воинской дисциплины в состоянии опьянения — задержать их и содержать на гауптвахте (в камере временно задержанных) до вытрезвления сроком не более 1 суток, после чего

принять решение об ответственности этих военнослужащих.

В случае нарушения воинской дисциплины военнослужащим, старшим по воинскому званию, военный комендант гарнизона мог обратиться к нему и от имени начальника гарнизона и потребовать прекратить нарушение дисциплины. Если было необходимо, то военный комендант гарнизона мог потребовать от военнослужащих, нарушивших воинскую дисциплину, предъявить документы, удостоверяющие их личность, а при их отсутствии или неправильном оформлении мог задержать их и поместить в камеру временно задержанных.

Также, в соответствии с рассматриваемым Уставом (ст. 69) в каждом гарнизоне для поддержания порядка и контроля за соблюдением воинской дисциплины военнослужащими на улицах и в других общественных местах, назначались гарнизонные патрули, и организовывалось патрулирование.

Начальник гарнизонного патруля отвечал за правильное несение службы патрульными, поддержание порядка и соблюдение воинской дисциплины военнослужащими на маршруте патрулирования и в его обязанности входило: следить за выполнением военнослужащими требований воинской дисциплины и за соблюдением правил ношения военной формы одежды; делать напоминание равным себе и младшим по воинскому званию военнослужащим, нарушающим воинскую дисциплину, в необходимых случаях проверять у них документы, а если нужно, задерживать их и направлять в военную комендатуру гарнизона.

Если военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, при нахождении их в увольнении допущено грубое нарушение правил ношения военной формы одежды, невыполнение воинского приветствия или иное проявление недисциплинированности, начальник патруля имел право прекращать таким военнослужащим увольнение и направлять их в сопровождении патрульного в военную комендатуру или возвращать в свою воинскую часть.

В случае неповиновения или сопротивления военнослужащего при его задержании

¹ Ермолович Я. Н. Указ. соч. С. 560.

² Указ Президента Российской Федерации от 4 октября 2002 г. № 1120 «Об утверждении Временного положения о военных комендатурах, дислоцированных на территории Чеченской Республики».

начальник патруля имел право сам или составом патруля применить к нему силу.

Впоследствии полномочия военного коменданта гарнизона и гарнизонных патрулей в связи с принятием в 2007 г. Общевоинских уставов¹, включая УГиКС ВС РФ существенно не изменились.

Впервые идея создания полноценной военной полиции в период существования СССР была высказана в 1989 г., однако никаких конкретных шагов, связанных с реализацией данной идеи, предпринято не было. Лишь спустя 2 года, в 1991 г. в Бюллетене Главной военной прокуратуры была опубликована статья, в которой обосновывалась необходимость создания военной милиции². Автор данной статьи кратко охарактеризовал круг проблем, связанных с отсутствием таких органов в Вооруженных Силах СССР, и предложил сформировать военную милицию, на которую должны быть возложены те же задачи, что и на органы внутренних дел, с учетом специфики, вытекающих из военно-служебных отношений. Военная милиция должна была являться исполнительно-распорядительным органом, осуществляющим охрану общественного и воинского правопорядка в Вооруженных Силах, оперативно-розыскную деятельность по расследуемым преступлениям, профилактическую работу в воинских частях и учреждениях.

Я. Н. Ермолович, в работе которого дается подробный анализ рассматриваемой статьи, отмечает, что такой подход был реализован через 10 лет в Вооруженных Силах Республики Казахстан³.

В современной России о военной полиции вновь заговорили в январе 1992 г., когда Генпрокуратура предложила создать территориальные отделы военной милиции по «гарнизонному принципу» и с различными службами — криминальной, по борьбе с

экономическими преступлениями и другими.

Тогда задача создания военной полиции была поставлена в Федеральной программе Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994 — 1995 гг., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 мая 1994 г. № 1016. В документе Министерству обороны России совместно с Министерством внутренних дел России поручалось создать военную полицию в Вооруженных Силах Российской Федерации⁴.

В июле 1996 г. в связи с ростом преступности в армии Комитет Госдумы по обороне подготовил свой вариант закона «О военной полиции»⁵. Согласно данному законопроекту должна была появиться независимая федеральная военная полиция, которая могла пресекать правонарушения, вести оперативно-розыскную работу, т.е. заниматься расследованием преступлений — убийств, умышленного причинения телесных повреждений в Вооруженных Силах.

Необходимость создания органов военной полиции была обусловлена систематическим и значительным за последние годы ухудшением состояния законности и правопорядка в Вооруженных Силах и других войсках, беспрецедентными масштабами травматизма и гибели военнослужащих в мирное время, позитивных тенденций в предупреждении которых не усматривается, а также серьезными недостатками в организации деятельности по охране правопорядка и защите законных прав и интересов граждан в войсках.

В соответствии с данным законопроектом основными направлениями деятельности военной полиции являлись: охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в связи с функционированием Вооруженных Сил; выявление правонарушений и расследование уголовных дел о преступлениях, в том числе проведение в связи с этим оперативно-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации».

² Полосков П. В. Создавать военную милицию? // Информационный бюллетень Главной военной прокуратуры. 1991. № 2 (140). С. 32 — 35.

³ Ермолович Я. Н. Указ. соч. С. 561.

⁴ Матвеев С. П. Указ. соч. С. 131.

⁵ Создание в России военной полиции [Электронный ресурс]: досье ТАСС. Информационное агентство России. 2014. Режим доступа: <http://tass.ru/info/936445>. Дата обращения: 29.01.2018.

розыскной деятельности; пресечение правонарушений, организация и осуществление розыска и конвоирования правонарушителей; предупреждение правонарушений и проведение воспитательной профилактической работы; учет преступности в Вооруженных Силах.

Важным моментом являлся тот факт, что в соответствии с данным законопроектом военная полиция должна была быть самостоятельным органом, не входящим в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, и иметь статус федеральной службы, подчиненной напрямую Президенту Российской Федерации.

Как указывалось в комментариях к рассматриваемому законопроекту, «органы военной полиции могут освободить от несвойственных им функций органы дознания Вооруженных Сил Российской Федерации. Одновременно может быть реально ликвидирована ситуация, когда при наличии огромного штата командиров и начальников, заместителей по воспитательной работе, значительного числа ведомственных инспекций не могут быть предотвращены массовые нарушения законности, неоправданные «государственными интересами» травматизма и гибель военнослужащих. Между тем значительно меньшие по численности органы военной полиции способны, приняв на себя большой объем выполняемых перечисленными структурами несвойственных им функций, изменить сложившееся положение и внести серьезный вклад в предупреждение правонарушений в войсках»¹.

Однако ни тот, ни другой проект так и не были приняты. Одним из спорных вопросов был вопрос о подведомственности нового органа. Минобороны России, где проходит службу подавляющее большинство военнослужащих, полагало, что подчиняться полиция должна Генеральному штабу. Главная военная прокуратура, поскольку предлагала наделить военную полицию полномочиями органа дознания и следствия,

также предъявила претензии на обладание новой силовой структурой. Не осталось в стороне и МВД России, основываясь на том, что внутренние войска, подчиненные ему, также нуждаются в таком институте. Но решающим аргументом стала сумма, необходимая для реализации законопроекта — 80 млрд. долларов. В бюджете на эти цели денег не оказалось².

Вопрос о создании военной полиции не был снят окончательно и в последующие годы регулярно ставился на различных уровнях различными государственными и общественными деятелями. Так, в специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении прав граждан в связи с прохождением ими военной службы по призыву» (2005) указывалось: «В настоящее время не существует органа, в компетенцию которого в полном объеме были бы отнесены вопросы поддержания правопорядка и борьбы с правонарушениями в армейской среде. Этими вопросами в различной степени занимаются командиры, прокуратура, штатные и нештатные коменданты, дознаватели и другие лица. С учетом сказанного, возможно, было бы целесообразно вновь вернуться к проработке вопроса о создании института военной полиции, которая взяла бы на себя оперативно-розыскные и следственные функции, несение патрульно-постовой службы, конвоирование задержанных, охрану и досмотр военных грузов. Принципиально важно при этом, чтобы органы военной полиции строились не по гарнизонно-окружной, а по территориальной схеме, не находились в подчинении у военного командования и финансировались по отдельной статье бюджета»³.

31 января 2006 г. на пресс конференции в Кремле Президент Российской Федерации В. В. Путин, касаясь вопроса о состоянии правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации, заявил, что «... ми-

¹ Волчок В. Г. К вопросу о создании военной полиции : военная полиция в зарубежных государствах и проблемы её создания в России // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2006. № 3.

² Каверин К. В. Указ. соч. С. 404 — 405.

³ Лукин В. П. О соблюдении прав граждан в связи с прохождением военной службы по призыву : специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российская газета, 2005, 29 июля.

нистр обороны подготовил и в ближайшее время сделает предложения по качественному улучшению этой работы, включая возможное создание военной полиции. Думаю, что это было бы вполне оптимально сегодня. Контроль за соблюдением законности и Вооруженных Силах должен быть ужесточен»¹.

Возвращаясь к вопросу о деятельности военных комендатур, в задачи которых входило поддержание правопорядка и воинской дисциплины в гарнизонах, необходимо отметить, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 1039 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 и в уставы, утвержденные этим Указом» впервые в истории организована самостоятельная комендантская служба.

В соответствии с данным Указом изменен и существовавший ранее подход во взаимодействии начальника гарнизона и военного коменданта. Если ранее комендантская служба на протяжении всей истории российской армии была встроена в общую систему гарнизонной службы, а военный комендант находился в подчинении начальника гарнизона, то теперь в Минобороны России для выполнения задач по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины был создан центральный орган управления комендантской службой, как закономерный промежуточный итог эволюции системы управления войсками в условиях военной реформы и перехода Вооруженных Сил на контрактный принцип комплектования².

Данный факт также можно расценить как еще один шаг на пути создания специализированного военного правоохранительного органа в образе военной полиции.

Пятый этап (1 декабря 2011 г. по 3 февраля 2014 г.) характеризуется официальным созданием военной полиции и её дея-

тельностью на основе ведомственных нормативных правовых актов;

В соответствии с директивой Министра обороны Российской Федерации в целях укрепления правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах, снятия с командиров функций, не связанных непосредственно с боевой подготовкой, сформирована военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации. В соответствии с указаниями начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации с 1 декабря 2011 г. введены штаты региональных управлений военной полиции (по военным округам), ВАИ (региональных), военных комендатур гарнизонов и ВАИ (территориальных), с включением в состав военной полиции.

В развитие нормативной базы деятельности военной полиции Министром обороны Российской Федерации изданы приказы от 7 мая 2012 г. № 1111 и от 24 февраля 2012 г. № 350, согласно которым военные комендатуры гарнизонов были подчинены начальнику регионального управления военной полиции на территории соответствующего военного округа и утверждено Положение о Главном управлении военной полиции Министерства обороны Российской Федерации соответственно.

На данном этапе органы военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации в основном руководствовались ведомственными нормативными правовыми актами.

В последующем были предприняты попытки узаконить деятельность органов военной полиции и принять соответствующий федеральный закон. С этой целью был разработан и 8 апреля 2013 г. опубликован на официальном сайте Минобороны России проект федерального закона «О военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако в дальнейшем этот законопроект не нашел своего развития, что было обусловлено самой концепцией военной полиции, которая создавалась не в качестве отдельного государственного органа, а как структурный элемент Вооруженных Сил.

¹ Заявление Президента Российской Федерации о создании военной полиции. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://archive.kremlin.ru/appears/2006/0/31/1310>.

² Туганов Ю. Н. Комендантская служба : анализ нормативных актов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 11.

Рассматривая **шестой этап** (14 февраля 2014 г. по настоящее время) создания в России органов военной полиции, который характеризуется деятельностью военной полиции на основе высших законных и подзаконных нормативных правовых актов, можно сделать вывод о том, что данный этап напрямую связан с принятием Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации»¹.

Данным федеральным законом были внесены изменения и дополнения, касающиеся различных аспектов деятельности военной полиции в 10 федеральных законов и 3 кодекса. Взятые в совокупности, перечисленные законодательные акты составляют основу законодательного регулирования деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации.

Федеральным законом «Об обороне» определены общее предназначение и организационно-правовые основы деятельности военной полиции. Согласно данному Закону Президенту Российской Федерации предоставлены полномочия по утверждению Устава военной полиции Вооруженных Сил (подп. 13 п. 2 ст. 4), а на военную полицию Вооруженных Сил возложена функция по участию в обеспечении законности в Вооруженных Силах — совместно с органами прокуратуры, военными следственными органами, военными судами (ст. 25). Согласно ст. 25.1 вышеназванного Закона военная полиция Вооруженных Сил предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих, лиц гражданского персонала, обеспечения в Вооруженных Силах законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил, а также в пределах своей компетенции для противодействия преступности и защиты дру-

гих охраняемых законом правоотношений в области обороны.

Кроме этого, вышеуказанный закон предоставил военнослужащим военной полиции право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, специальные средства, огнестрельное оружие, боевую и специальную технику в случаях и порядке, определенном федеральными конституционными законами, федеральными законами, общевойсковыми уставами и УВП ВС РФ.

Анализ вышеперечисленных отдельных законодательных актов позволяет определить следующие основные задачи военной полиции Вооруженных Сил:

а) обеспечение законности, правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах, в том числе в области безопасности дорожного движения;

б) осуществление полномочий органов дознания по отношению к командирам воинских частей, соединений и начальникам гарнизонов, а именно проведение следственных проверок и неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона²;

в) охрана служебных помещений органов военной прокуратуры и военных следственных органов, а также охрана объектов Минобороны России;

г) осуществление мер безопасности в отношении лиц, подлежащих государственной защите (судей военных судов, военных прокуроров, руководителей и следователей военных следственных органов, военнослу-

¹ Корякин В. М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации узаконена (обзорный комментарий к Федеральному закону от 3 февраля 2014 года № 7-ФЗ) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 3.

² Подробнее о дознании см.: Харитонов С. С. Совершенствование правового регулирования дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации как одно из направлений обеспечения военного строительства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 47 — 51.

жащих, проводящих дознание, а также участников уголовного судопроизводства (потерпевших, свидетелей) из числа военнослужащих;

д) участие в рассмотрении гарнизонными военными судами материалов о грубых дисциплинарных проступках;

е) исполнение уголовных наказаний в отношении военнослужащих.

Для выполнения указанных задач, согласно вышеперечисленным законодательным актам военную полицию Вооруженных Сил наделили следующими полномочиями: применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, специальные средства, огнестрельное оружие, боевую и специальную технику в случаях и порядке определенном законодательством страны; осуществлять задержание военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, и их доставление в помещения органов военной полиции или воинскую часть; задерживать транспортные средства, принадлежащие воинским частям, а также отстранять от права управления лиц управляющих данными транспортными средствами; применять к военнослужащим, отбывающим наказание в виде ареста или содержания в дисциплинарной воинской части, меры поощрения и взыскания.

Другим, не менее важным шагом на пути нормативного регулирования создания и функционирования военной полиции явилось издание и утверждение Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161.

Устав определил основные направления деятельности, функции, полномочия и организацию службы военной полиции Вооруженных Сил, применение военной полицией некоторых мер государственного принуждения, права и обязанности должностных лиц военной полиции, порядок участия органов военного управления, соединений, воинских частей (кораблей) в служебной деятельности военной полиции и порядок выполнения военной полицией ряда задач гарнизонной службы, а также случаи и порядок применения военнослужащими воен-

ной полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В последующем в данный нормативный акт вносились изменения. Данные изменения были связаны дальнейшим совершенствованием организации деятельности органов военной полиции.

Так, 16 мая 2017 г. издан Указ Президента Российской Федерации № 210, который внес изменения в Общевоинские уставы Вооруженных Сил и УВП ВС РФ. Прежде всего, хотелось бы отметить, что в новой редакции Устава обозначен порядок участия органов военного управления, соединений, воинских частей (кораблей) в служебной деятельности военной полиции и порядок выполнения военной полицией ряда задач гарнизонной службы. Также, согласно п. 10 ст. 19 новой редакции УВП ВС РФ одним из основных направлений деятельности органов военной полиции стало выполнения задач гарнизонной службы.

Другим важным, изменением, стал тот факт, что Уставом военной полиции стали руководствоваться не только военнослужащие военной полиции, что было предусмотрено в предыдущей редакции документа, но и все остальные военнослужащие Вооруженных Сил. Данное положение распространяет юрисдикцию УВП ВС РФ на других военнослужащих, что в свою очередь узаконивает как деятельность органов военной полиции в целом, так и отдельных должностных лиц по применению норм Устава в отношении военнослужащих и иных лиц, определенных в данном акте.

Новая редакция УВП ВС РФ определила название территориальных органов военной полиции. В предыдущей редакции территориальные органы военной полиции назывались отделами военной полиции, но законодатель вернул прежнее и действующее сегодня их название — военные комендатуры гарнизонов. Согласно п. 1.1. ст. 13 УВП ВС РФ военная комендатура является территориальным органом военной полиции, предназначенным для выполнения задач по обеспечению законности, правопорядка, воинской дисциплины, охраны военнослужащих, содержащихся на гауптвахте, охраны служебных помещений органов во-

енной прокуратуры и военных следственных органов СК России, выполнения задач гарнизонной службы, отнесенных к компетенции военной полиции, а также иных задач на территории закрепленного района ответственности.

Практическая деятельность военной полиции Вооруженных Сил также выявила несовершенство законодательной базы и несовершенство её организационной модели построения. Все это потребовало внесения изменений в ряд нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность военной полиции, в частности в УВП ВС РФ.

Свое практическое воплощение это нашло в издании Указа Президента Российской Федерации от 22 января 2018 г. № 16 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации». Данные изменения, по сути, узаконили появление подразделений военной полиции в составе воинских частей (соединений). Так, в соответствии со ст. 14 и 15 УВП ВС РФ к военной полиции, наряду с органами и подразделениями военной полиции стали относиться воинские части. При этом к подразделениям военной полиции отныне следует относить, в том числе, подразделения, входящие в состав воинских частей и соединений, а к воинским частям военной полиции — дисциплинарные воинские части.

В СМИ, а также отдельными авторами нередко высказываются мнения о необходимости правового регулирования деятельности военной полиции на уровне отдельного закона. Однако представляется целесообразным согласиться с противоположной точкой зрения, поддерживаемой К. В. Кавериным¹. Также целесообразно поддержать мнение В. М. Корякина, который считает, что вполне логично, что статус отдельного органа, входящего в состав Вооруженных Сил, не может определяться специальным законодательным актом (тем более что в нашей стране в силу ряда причин отсутствует федеральный закон о Вооруженных Силах в целом)².

¹ Каверин К. В. Указ. соч. С. 131.

² Корякин В. М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской

Таким образом, проведя историко-правовой анализ деятельности военной полиции Вооруженных Сил можно сделать вывод о том, что в основном законодательное создание органов военной полиции в России завершилось с принятием соответствующего федерального закона и УВП ВС РФ. Вносимые в данные нормативные акты изменения в большей степени касаются совершенствования её организационных и правовых вопросов деятельности.

Анализ историко-правовых основ законодательства Российской империи и практика его реализации позволяет согласиться с мнением П. В. Ачалова и прийти к обоснованному выводу о том, что военная полиция в России имеет давние исторические корни и в дореволюционный период сыграла существенную роль в укреплении правопорядка и борьбе с правонарушениями в войсках³.

В заключение хочется отметить, что создание военной полиции России, как нового военного правоохранительного органа, несомненно, является положительным моментом не только в области укрепления законности и правопорядка в армии, но и играет немаловажную роль для функционирования всей правоохранительной системы Российской Федерации в целом, поскольку другие органы могут сосредоточиться на выполнении своих непосредственных функций. Представляется, что с учетом специфики и дальнейшего правового регулирования положения нового института он сыграет важнейшую роль в области борьбы с преступностью и её предупреждения.

В заключение проведенного историко-правового исследования можно сформулировать следующие выводы:

1) анализ историко-правовых основ законодательства, регламентирующих создание и функционирование военно-полицейских органов России, позволяет прийти к обоснованному выводу о том, что военная полиция в России имеет давние ис-

Федерации: науч. практ. пособие. М.: За права военнослужащих, 2015. С. 20.

³ Ачалов П. В. Правовое регулирование деятельности военной полиции за рубежом (на примере США и ФРГ) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

торические корни и на протяжении всей истории играла существенную роль в укреплении правопорядка и борьбе с правонарушениями в войсках;

2) военно-полицейские органы России, в период с начала XVIII в. по настоящее время прошли в своем развитии шесть основных этапов:

— I этап: начало XVIII в. (1702 г.) — начало XIX в. (1815 г.) — связан с созданием и деятельностью подразделений гевальдигеров, на которые возлагались военно-полицейские функции;

— II этап: начало XIX в. (1815 г.) — начало XX в. (1917 г.) — связан с образованием в Российской империи военно-полевой жандармерии и её деятельностью на основе Положения о состоящих при войсках жандармских частях, утвержденного приказом по военному ведомству 1876 г. № 410;

— III этап: начало XX в. (1917 г.) — середина XX в. (1975 г.) — связан с отсутствием военно-полицейских органов. Однако попытки создания специализированных структур, например, таких как, военная милиция не прекращались. Функции по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины делили между собой сразу несколько органов, в числе которых органы военной прокуратуры, милиции и другие;

— IV этап: середина XX в. (июль 1975 г.) — начало XXI в. (декабрь 2011 г.) — связан с деятельностью военных комендатур, работа которых осуществлялась на основе УГиКС ВС СССР и РФ;

— V этап: XXI в. (1 декабря 2011 г. по 3 февраля 2014 г.) — характеризуется официальным созданием военной полиции и её деятельностью на основе ведомственных нормативных правовых актах;

— VI этап: XXI в. (3 февраля 2014 г. по настоящее время) — характеризуется деятельностью военной полиции, основанной на законах и подзаконных нормативных правовых актах.

3) общая тенденция развития военной полиции в России на историческом пути её становления и развития характеризуется постепенной централизацией управления военно-полицейских органов, тенденцией наделяния её дополнительными функциями,

формированием специализированных институтов охраны личности, воинского и общественного правопорядка и особо важных объектов, а также профилактики правонарушений.

Библиография

1. Ачалов, П. В. Военная полиция армий зарубежных государств на страже правопорядка / П. В. Ачалов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2000. — № 5.

2. Ачалов, П. В. Правовое регулирование деятельности военной полиции за рубежом (на примере США и ФРГ) : дис. ... канд. юрид. наук / П. В. Ачалов. — М., 2000.

3. Алексушин Г. В. История правоохранительных органов / Г. В. Алексушин. — Самара: АНО «ИА ВВС» и АНО «Ретроспектива», 2005.

4. Волков, В. С. Милиция в годы Великой Отечественной войны: основные направления деятельности / В. С. Волков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2009. — № 3.

5. Волчок, В. Г. К вопросу о создании военной полиции : военная полиция в зарубежных государствах и проблемы её создания в России // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2006. — № 3.

6. Ермолович, Я. Н. Теоретико-правовые основы военно-уголовной политики в Российской Федерации : монография / Я. Н. Ермолович. — М. : Юрлитинформ, 2012.

7. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник; 2-е изд. / Н. П. Ерошкин. — М.: Высшая школа, 1968.

8. Каверин, К. В. Административно-правовой статус военной полиции в зарубежных странах. Перспективы становления и развития военной полиции в России / К. В. Каверин // Вестник ВГУ. Серия: Право. — 2010. — № 1.

9. Карпов, Н.Н. Необходима ли нам военная полиция? / Н. Н. Каверин // Законность. — 2005. — № 9.

10. Корякин, В. М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации узаконена (обзорный комментарий к Федеральному закону от 3 февраля 2014 года № 7-ФЗ) / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 3.

11. Корякин, В. М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : науч. практ. пособие / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2015.

12. Матвеев, С. П. Формирование военной полиции в Вооруженных силах Российской Федерации: зарубежный опыт и перспективы / С. П. Матвеев // Вестник ВГУ. Серия: Право. — 2014. — № 2.

13. Мкртчян, А. Г. Военная полиция в системе правоохранительных органов государства / А. Г. Мкртчян // Военное право. — 2013. — № 3.

14. Мкртчян, А. Г. Организационно-правовые основы деятельности военной полиции Министерства обороны Республики Армения : дис. ... канд. юрид. наук / А. Г. Мкртчян. — М., 2013.

15. Монастырева, И. В. Становление военной полиции в России как одной из структур правоохранительных органов государства / И. В. Монастырева // Исторические традиции правоохранительной системы России: Сб. науч. тр. — Иркутск, 2016.

16. Полосков, П. В. Создавать военную милицию? / П. В. Полосков // Информационный бюллетень Главной военной прокуратуры. — 1991. — № 2 (140).

17. Харитонов, С. С. Совершенствование правового регулирования дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации как одно из направлений обеспечения военного строительства / С. С. Харитонов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2011. — № 1. — С. 47 — 51.

Historical and legal bases of formation and activity of military police of Armed Forces of the Russian Federation

© **Mintyagov S. A.**,
postgraduate officer, captain Military University Ministry of Defence of the Russian Federation

Abstract. The article deals with the legal basis of the formation and formation of the military police in Russia. The author conducted a historical and legal analysis of the rules governing the establishment and functioning of the military police in Russia. The periodization of the main stages of formation and development of the military police, which includes six stages, has been carried out. In conclusion, the author comes to the conclusion that on this historical path of its formation and development, the military police has acquired an official status, and its activities are characterized by a gradual centralization of management, additional functions, the formation of specialized institutions for the protection of the individual, military and public order and especially important objects, as well as the prevention of offenses and throughout the history of its existence has played a significant role in strengthening the rule of law and the fight against offenses in the army.

Key words: military police; history; periods; stages; formation; development

Правовое обеспечение национальной безопасности

Современная система обеспечения военной безопасности Российской Федерации

© Кардашова И. Б.,

доктор юридических наук, профессор, профессор
Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. Рассматриваются сущность и содержание современной системы обеспечения военной безопасности Российской Федерации, которая входит в систему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная безопасность, система национальной безопасности, военная безопасность, военная организация, система обеспечения военной безопасности.

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

В развивающемся мире продолжает формироваться система обеспечения военной безопасности Российской Федерации на основе правовых средств, «выражающихся в строгих юридических конструкциях и реализующихся в могущественном потенциале права»¹. К основополагающим нормативным правовым актам в сфере военной безопасности относятся: Конституция Российской Федерации, международные правовые акты (Устав Организации Объединенных Наций 1945 г., Декларация о принципах международного права 1970 г., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и др.), Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»; от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также Стратегия национальной безопасности Российской Федерации»², Доктрина информационной безопасности Российской Федерации»³, Военная доктрина Российской Федерации»⁴, Концепция общественной безопасности»⁵ и многие другие.

В Федеральном законе «О безопасности» определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации. Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлены правовые начала системы стратегического планирования в сфере национальной безопасности. Бесспорна огромная роль Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, закрепляющей основные категории: «национальная безопасность», «национальные интересы», «угроза национальной безопасности», «стратегические национальные

Бесспорна огромная роль Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, закрепляющей основные категории: «национальная безопасность», «национальные интересы», «угроза национальной безопасности», «стратегические национальные

¹ Алексеев С. С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей / 2-е издание, перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 173.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

³ Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

⁴ Военная доктрина Российской Федерации : утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

⁵ Концепция общественной безопасности Российской Федерации : утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685.

приоритеты», «обеспечение национальной безопасности», «система обеспечения национальной безопасности».

На основе Стратегии национальной безопасности разрабатываются и принимаются другие стратегические документы (концепции, стратегии, доктрины и др.) по отдельным видам национальной безопасности. Однако Ю. Е. Аврутин небезосновательно называет этот процесс «правовым хаосом», поскольку «на фоне увеличения их числа не повышается уровень требований к форме, содержанию и функциональному назначению соответствующих документов»¹. Так, Стратегия национальной безопасности и Доктрина информационной безопасности Российской Федерации утверждены указами Президента Российской Федерации, а Военная доктрина и Концепция общественной безопасности — распоряжениями Президента Российской Федерации. В связи с этим представляет интерес позиция А. И. Пономарева о соотношении понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечения национальной безопасности, который справедливо предлагает использовать различия семантического значения этих категорий для совершенствования системы стратегических установок посредством определения ее уровней: концептуального, методологического (стратегического) и отраслевого (доктринально-нормативного)².

Общеизвестно, что система национальной безопасности объединяет различные виды национальной безопасности, которые в Стратегии национальной безопасности перечислены без четких критериев классификации: «государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая безопасность, безопасность личности». В ст. 1 Федерального закона «О безопасности» эти

виды представлены иначе: «безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности». Таким образом, военную безопасность можно найти лишь в общей формулировке федерального закона «иные виды безопасности». Исследованию сущности военной безопасности посвящены многие работы³, но мы не согласны с мнением тех специалистов, которые военную безопасность отождествляют с «национальной безопасностью»⁴. Полагаем, что военная безопасность, бесспорно, является одним из видов национальной безопасности, поскольку охватывает общественные отношения, затрагивающие национальные интересы, а именно объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития.

Военная безопасность Российской Федерации сегодня определена в Военной доктрине как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять. Данная формулировка в целом не противоречит понятию «национальной безопасности» понимаемой в Стратегии национальной безопасности как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность,

¹ Аврутин Ю. Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. № 9. 2013. С. 4 — 8.

² Пономарев А. И. Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечения национальной безопасности // Военное право. № 6 (46). 2017. С. 30 — 38.

³ См., напр.: Возжеников А. В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000; Михайленок О. М. Национальная безопасность России: военно-политические аспекты. М.: ИСПИ РАН, 2003; Боев В. И., Кочубей М. Л., Новиков А. П. Война и уголовный закон : монография. М., 2009; Грибин Н. П., Диденко А. В. Концептуальные основы национальной безопасности Российской Федерации : монография. М., 2010.

⁴ См., напр.: Рогов А. С. О соотношении понятий «пограничная безопасность» и «военная безопасность» // Военное право. 2015. № 1.

устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Но все же некоторое несоответствие видовой дефиниции «военной безопасности» родовому понятию «национальной безопасности» заключается в использовании категории «жизненно важные интересы», которая была сформулирована впервые в ст. 1 утратившего сегодня силу Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Кстати сказать, категория «жизненно важные интересы» без ее определения еще применяется в толковании «промышленной безопасности»¹, «гидрометеорологической безопасности»², стратегических целей обеспечения информационной безопасности в области обороны³ и других понятий. В российской теории национальной безопасности «жизненно важные интересы» понимаются как вид национальных интересов, которые отражают устойчивые черты личности, общества и государства и определяют цель их существования и развития. С целью приведения к единообразному выражению основных категорий можно было бы определить военную безопасность как состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

Исследование родового понятия «система обеспечения национальной безопасности» (далее — СОНБ) позволяет уяснить сущность и содержание «системы обеспечения военной безопасности» (далее — СОВБ). Итак, Стратегия национальной без-

опасности является базовым документом в области планирования и развития СОНБ, определенной как «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов». Современная СОНБ является динамичной системой, которую необходимо совершенствовать на основе развивающегося российского законодательства.

Краткий анализ определения СОНБ выявляет субъектов обеспечения национальной безопасности, к которым законодатель относит органы государственной власти и органы местного самоуправления. В рамках нашей работы отметим два существенных дефекта такого определения СОНБ: во-первых, не учитывается роль в обеспечении национальной безопасности других государственных органов, не входящих в систему государственной власти (прокуратуры, СК России, Центрального банка Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации); во-вторых, не обозначена важная миссия других институтов гражданского общества, кроме органов местного самоуправления, к которым можно отнести различные общественные объединения, а также граждан, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности. Так, прокуратура, не входящая ни в одну из ветвей власти, несомненно, является составляющей СОНБ, поскольку основная цель ее деятельности заключается в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства⁴.

Поскольку военная безопасность и национальная безопасность находятся в соотношении как часть и целое, разумеется, что СОВБ является неотъемлемой частью СОНБ. Существуют различные точки зрения о сущности СОВБ. Например, К. В. Фа-

¹ Федеральный закон от 21 июля 1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

² Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе».

³ Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

теев предлагает выделять в СОВБ «несколько подсистем — систем другого уровня: систему государственного управления обеспечением военной безопасности; систему территориального обеспечения военной безопасности; систему функционального обеспечения военной безопасности; собственно военную организацию государства как систему обеспечения военной безопасности и др.»¹. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации представляется нами как целенаправленная деятельность государственных, негосударственных (общественных) институтов и граждан по выявлению и предупреждению военных угроз безопасности личности, общества и государства и защите национальных интересов Российской Федерации. СОВБ также можно представить в виде механизма, позволяющего преобразовать принятую государством стратегию в области военной безопасности в скоординированную деятельность государственных органов, общественных объединений и граждан на основе российского законодательства.

На наш взгляд, СОВБ так же, как и целостная СОНБ состоит из двух основных взаимосвязанных и взаимодействующих элементов — государственной СОВБ и негосударственной (общественной) СОВБ. Несомненно, государство является основным субъектом обеспечения военной безопасности. В государственную СОВБ входят все государственные органы, выполняющие задачи в области обеспечения военной безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными правовыми актами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, другими подзаконными правовыми актами.

В Военной доктрине отсутствует понятие СОВБ, а в подп. «к» п. 8 используется категория «военная организация государства» как «совокупность органов государ-

ственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, создаваемых на военное время специальных формирований, составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, и оборонно-промышленный комплекс страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации». Представляет интерес рассмотрение соотношения «СОВБ» и «военной организации государства». В рамках нашего исследования отметим, что они близки по сущности, т.к. являются организационными системами, обеспечивающими военную безопасность, но не тождественны по содержанию, т.к. включают различные субъекты обеспечения военной безопасности. Так, к субъектам обеспечения военной безопасности Военная доктрина относит: органы государственного управления; органы военного управления; Вооруженные Силы РФ; другие войска, воинские формирования и органы; специальные формирования, создаваемые на военное время; оборонно-промышленный комплекс страны (совокупность предприятий и учреждений в сфере разработки производства оборудования и военной техники).

В. Г. Стрекозов, А. В. Кудашкин обращают внимание на различия между военной организации государства и подобными им военизированными формированиями, которые заключаются в: 1) особом порядке исполнения служебных обязанностей (военной службы), 2) регламентации их деятельности военным законодательством, не распространяющимся на иные виды деятельности, 3) решении специфических задач военной безопасности специфическими (военными) методами². По мнению этих авторов, военизированные формирования могут быть включены в состав военной организации государства только при соблюдении следующих условий: 1) при издании публичного акта

¹ Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) : монография. М.: Военный университет, 2004. С. 43.

² Военное право: учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М.: «За права военнослужащих», 2004. С. 104 — 109.

государственной власти, наделяющих их статусом готового к боевым действиям войска; 2) при распространении статуса военнослужащих на лиц, входящих в состав военнизированных формирований; 3) при переводе их на довольствие той части военной организации государства, в состав которой они включены. Также ученые считают, что включенный Военной доктриной в военную организацию оборонно-промышленный комплекс страны искусственно расширяет рамки военной организации и ведет к излишней «военизации» государственного аппарата России¹.

На наш взгляд, можно дифференцировать государственные субъекты обеспечения военной безопасности на: 1) государственные органы, основные функции которых связаны с государственным управлением в области обеспечения военной безопасности (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации); 2) государственный орган, специально созданный для обеспечения военной безопасности (Совет Безопасности Российской Федерации); 3) комитеты палат Федерального Собрания Российской Федерации, занимающиеся законодательным обеспечением военной безопасности (комитет Государственной Думы по обороне, по безопасности и противодействию коррупции, комитет Совета Федерации по вопросам безопасности и обороны); 4) государственные органы и организации (предприятия, учреждения), реализующие задачи по обеспечению военной безопасности. В связи с этим можно сделать вывод о том, что по содержанию военная организация государства является неотъемлемой составной частью СОВБ, однако нет однозначной позиции специалистов о вхождении военнизированных формирований и оборонно-промышленного комплекса страны в военную организацию.

В обеспечении военной безопасности важна роль каждой из ветвей государственной власти. Полномочия федеральных органов государственной власти, функции федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления в области обеспечения безопасности определены в гл. 2 Федерального закона «О безопасности». Уникальным правовым статусом обладает Совет Безопасности Российской Федерации, который является «конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности»².

Однако самыми многочисленными субъектами обеспечения военной безопасности являются органы исполнительной власти, которые осуществляют реализацию законов, решений Президента и Правительства России в области безопасности в пределах своей компетенции и разрабатывают нормативные правовые акты в этой области³. Согласно ст. 6 Федерального закона «Об обороне» Правительство Российской Федерации как высший орган исполнительной власти осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Функциональная значимость исполнительной власти в обеспечении военной безопасности заключается в том, что она реализует наибольший объем правоприменительных полномочий в этой

² Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».

³ Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹ Там же.

сфере, поскольку в ее систему входят государственные органы, созданные непосредственно для обеспечения военной безопасности.

Основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию в рассматриваемой области, является Минобороны России¹. Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами Российской Федерации, а также органом, осуществляющим координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю. В структуру Минобороны России входят центральные органы военного управления и иные подразделения.

Ядром СОВБ выступают Вооруженные Силы Российской Федерации как государственная военная организация, составляющая основы обороны России и предназначенная для отражения агрессии, направленной против страны, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории России, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами. Общая численность формирований Вооруженных Сил, районы их действий, стоящие перед ними задачи и срок использования этих формирований, а также возможность их оперативного использования за пределами территории страны определяются Президентом Российской Федерации, являющимся Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами.

Совершенствование военной организации государства осуществляется на основе своевременного выявления существующих и перспективных военных опасностей и военных угроз, сбалансированного развития компонентов военной организации, наращивания оборонного потенциала, оснащения Вооруженных Сил, других войск, воинских

формирований и органов современными вооружением, военной и специальной техникой, инновационного развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации, что, например, предопределяет надлежаще организованную работу при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (договорной работы)².

К органам исполнительной власти, участвующим в обеспечении военной безопасности России, можно также отнести: органы Федеральной службы безопасности, осуществляющие обеспечение безопасности в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, а также в органах внутренних дел, таможенных органах³ и др.; МЧС России, в структуру которого входят спасательные воинские формирования⁴; органы внешней разведки, включающие СВР России, которая осуществляет разведывательную деятельность, в том числе, в военно-стратегической сфере, и орган внешней разведки Минобороны России, который осуществляет разведывательную деятельность в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах⁵; войска национальной гвардии, которые являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты

² Более подробно см., например: Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1. С. 109 — 112; Харитонов С. С. О значимости некоторых органов военного управления в закупочной системе Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 4. С. 56 — 63 и др.

³ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

⁵ Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».

¹ Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

прав и свобод человека и гражданина¹ и другие органы исполнительной власти².

Основной задачей обеспечения военной безопасности является, прежде всего, предупреждение военных угроз, подразумевающее: выявление событий, которые указывают на возрастание вероятности военной угрозы; оценку событий с точки зрения возможности нанесения ими ущерба национальным интересам; передачу информации с предложениями о принятии управленческих решений субъектами обеспечения военной безопасности. Управленческие решения представляют собой программу действий, выраженную в форме предписания, содержащую постановку целей, определяющую ресурсы, пути и средства достижения этих целей, формы организующей деятельности субъектов обеспечения военной безопасности. Управленческие решения в сфере обеспечения военной безопасности принимаются Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Советом Безопасности Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, определенной нормативными правовыми актами. Под компетенцией понимается «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»³.

Необходимо отметить, что деятельность СОВБ будет эффективной только при грамотной организации системы информационного обеспечения, которая обеспечивает необходимый уровень качества принимаемых управленческих решений на основе рационального использования информационных ресурсов и информационных техноло-

гий⁴. Источниками информации в сфере обеспечения военной безопасности могут быть все государственные и негосударственные структуры (государственные органы, предприятия, учреждения, общественные объединения, средства массовой информации, граждане и др.). В настоящее время практически во всех государственных органах, осуществляющих свою деятельность во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом, созданы автоматизированные информационные системы, позволяющие осуществлять единое информационное обеспечение. Во внешнеполитическом плане информацию в военной сфере собирают и анализируют соответствующие структуры Минобороны России, органов федеральной службы безопасности, органов внешней разведки и др., а во внутривнутриполитическом плане — структуры войск национальной гвардии, МЧС России, органов внутренних дел и др. При этом пользователями системы информационного обеспечения являются все субъекты обеспечения военной безопасности в соответствии с их правовым статусом.

Так, на основе поступающей информации Совет Безопасности Российской Федерации проводит стратегическую оценку и подготавливает предложения Президенту Российской Федерации. Советом Безопасности анализируется, в частности, информация о военной опасности и военной угрозе; о разработке, производстве и внедрении современных видов вооружения, военной и специальной техники в целях обеспечения национальной безопасности; о состоянии военного и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и др.

В СОВБ входит ее неотъемлемая часть в виде негосударственной (общественной) составляющей. Вне всякого сомнения, умаление ведущей роли государственного управления и преувеличение роли общественности в обеспечении военной безопасности недопустимо. Разумеется, что основные задачи военной политики определяются Пре-

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

² Корякин В. М. Новая структура органов, созданных для обеспечения обороны страны, и органов, в которых предусмотрена военная служба // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 8.

³ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 53 — 66.

⁴ Мирошниченко В. М. Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации : учебное пособие. М.: Экзамен, 2002.

зидентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, Стратегией национальной безопасности и Военной доктриной. Военная политика нашей страны, направленная на сдерживание и предотвращение военных конфликтов, совершенствование военной организации, форм и способов применения Вооруженных Сил, других войск и органов, повышение мобилизационной готовности в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также интересов ее союзников¹, реализуется государственными органами.

Вместе с тем, значительные изменения, связанные с демократизацией общественных отношений, влияют на возрастание роли институтов гражданского общества, в том числе в сфере военной безопасности. Правовым фундаментом участия общественных объединений и граждан в обеспечении военной безопасности являются: конституционные положения, закрепившие принцип народовластия (ст. 3 Конституции Российской Федерации), основы местного самоуправления (гл. 8 Конституции Российской Федерации); федеральные законы (от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и др.). В п. 30 Стратегии национальной безопасности подчеркивается, что национальными интересами на долгосрочную перспективу являются «развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества».

Нельзя отрицать роль общественных объединений и граждан, которые участвуют в реализации военной политики, о чем гово-

рят специалисты². В. Г. Стрекозовым и А. В. Кудашкиным отмечается, что в решении задач военной безопасности принимают участие все государственные институты, а также общественные институты и отдельные граждане³. Мы согласны с мнением Ю. Г. Федотовой, что «обеспечение военной безопасности страны состоит не только в деятельности государства в лице его органов, но и граждан, которые могут составлять указанный ресурс, как в составе военной организации государства, так и без включения в него»⁴.

Правовой основой участия граждан является положение п. 4. ст. 4 Федерального закона «О безопасности», где прямо указывается на участие граждан и общественных объединений в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности, а также положение п. 5 ст. 2 этого закона, где одним из основных принципов обеспечения безопасности выступает взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Формы участия граждан в обеспечении безопасности государства в составе военной организации закреплены в ст. 8 и 9 Федерального закона «Об обороне». В ст. 10 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» установлены обязанности граждан в области мобилизационной подготовки и мобилизации, а в ст. 10 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» — права и обязанности граждан в области гражданской обороны. Немаловажно, что в подп. «у» п. 39 Военной доктрины

² См., напр.: Попов А. В. Институт военной безопасности: политико-правовой анализ : дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2007.

³ Военное право : учебник. С. 104 — 109.

⁴ Федотова Ю. Г. Формы и виды участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства в составе военной организации государства // <http://www.consultant.ru/>.

¹ Военная доктрина Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

говорится о выполнении основных задач строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и органов, которое должно достигаться путем обеспечения государственного и гражданского контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обороны. Также в п. 19 Военной доктрины в качестве одной из основных задач Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов обозначено объединение усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации, разработка и реализация мер, направленных на повышение эффективности военно-патриотического воспитания граждан Российской Федерации и их подготовки к военной службе.

Таким образом, систему обеспечения военной безопасности Российской Федерации как важнейшую составную часть системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации образуют государственные органы, а также общественные объединения и граждане, принимающие участие в обеспечении военной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Эта сложная динамичная организационная система должна иметь оптимальную для определенного периода развития государства структуру, обладающую необходимой надежностью, обеспечивающей выполнение функций в полном объеме, и разумной достаточностью, обусловленной возможностями государства ее формировать и содержать.

Библиография

1. Аврутин, Ю. Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. — № 9. — 2013. — С. 4 — 8.
2. Алексеев, С. С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. — 2-е изд., перераб. и допол. / С. С. Алексеев. — М.: Норма, 2009.

3. Боев, В. И. Война и уголовный закон : монография / В. И. Боев, М. Л. Кочубей, А. П. Новиков. — М., 2009. — 208 с.

4. Военное право : учебник / Под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. — М.: За права военнослужащих, 2004. — 640 с.

5. Возженников, А. В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия / А. В. Возженников. М., 2000. — 234 с.

6. Грибин, Н. П. Концептуальные основы национальной безопасности Российской Федерации : монография / Н. П. Грибин, А. В. Диденко. — М., 2010. — 110 с.

7. Корякин, В. М. Новая структура органов, созданных для обеспечения обороны страны, и органов, в которых предусмотрена военная служба // В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 8.

8. Мирошниченко, В. М. Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации : учебное пособие / В. М. Мирошниченко. — М.: Экзамен, 2002. — 255 с.

9. Михайленок, О. М. Национальная безопасность России: военно-политические аспекты / О. М. Михайленок. — М.: ИСПИ РАН, 2003. — 327 с.

10. Пономарев, А. И. Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечения национальной безопасности / А. И. Пономарев // Военное право. — 2017. — № 6 (46). — С. 30 — 38.

11. Попов, А. В. Институт военной безопасности: политико-правовой анализ : дис. ... канд. полит. наук / А. В. Попов. — Ростов-на-Дону, 2007. — 156 с.

12. Рогов, А. С. О соотношении понятий «пограничная безопасность» и «военная безопасность» / А. С. Рогов // Военное право. — 2015. — № 1.

13. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. М., 2001. — 355 с.

14. Фатеев, К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) : монография / К. В. Фатеев. — М.: Военный университет, 2004.

15. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 109 — 112.

16. Харитонов, С. С. О значимости некоторых органов военного управления в закупочной системе Вооруженных Сил Российской Федерации / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 4. — С. 56 — 63.

Modern system of military security of the Russian Federation

© Kardashova I. B.,

doctor of law, professor, professor, University of the Prosecutor's office of the Russian Federation

Abstract: the article deals with the essence and content are considered of the modern system of military security of the Russian Federation, which is included in the system of national security of the Russian Federation.

Keywords: national security, national security system, military security, military organization, military security system.

О направлениях пограничной деятельности в сфере обеспечения военной безопасности Российской Федерации на путях международного сообщения

© Лифанцева О. В.,

юрист, сотрудник Центра исследования проблем
российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье рассматривается понятие военной безопасности Российской Федерации. Определяется место пограничных органов в сфере обеспечения военной безопасности. Предложена классификация направлений пограничной деятельности в сфере обеспечения военной безопасности на путях международного сообщения.

Ключевые слова: пограничная деятельность, военная безопасность, направления пограничной деятельности, пути международного сообщения.

Рецензент — К. М. Лобзов, почетный работник высшего образования Российской Федерации, доктор военных наук, доцент.

Нормы Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» определяют, что охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы, а меры по охране Государственной границы рассматриваются как пограничные и входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности. В связи с этим возникает необходимость определить место и роль пограничных органов в сфере обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

В соответствии со словарем русского языка безопасность — это «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»¹. В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации оборона и безопасность находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

Стратегия национальной безопасности трактует национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет,

независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации².

Н. П. Патрушев отмечает, что вышеуказанный термин, заимствованный у западных стран, первоначально вызвал немало споров в силу смыслового различия, вкладываемого в определение «национальный», и многонациональности нашего государства, однако впоследствии упомянутое определение национальной безопасности прочно вошло в научный оборот, что представляется вполне обоснованным в условиях осознания обществом роли и места России в современном мире³.

В свою очередь, автор считает необходимым отметить определение национальной безопасности И. Н. Глебова как «основание порядка и мира, бесконечную, неделимую и универсальную правовую категорию, выражающую состояние защищенности интересов личности общества и государства — состояние, при котором в государстве защищены его национальные интересы в широком понимании, включающем политические, социальные, экономические, военные,

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1999. С. 650.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

³ Патрушев Н. П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 4.

экологические аспекты, нераспространение оружия массового поражения, права и свободы его граждан, а также предотвращение угроз духовным и интеллектуальным ценностям народа»¹.

Обеспечение национальной безопасности — это комплекс мер политического, правового, экономического, военного, информационного, социального, экологического и другого характера. Оно достигается проведением единой государственной политики обеспечения национальной безопасности, а также конкретными мерами, поддерживаемыми обществом и адекватными угрозам².

Рассмотрим понятие военной безопасности Российской Федерации.

Как гласит Военная доктрина Российской Федерации, военная безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять³. В то же время К. В. Фатеев в ходе исследования проблем военной безопасности государства делает вывод, что вышеуказанный правовой институт «является важнейшей составной частью национальной безопасности государства»⁴.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что национальная и военная безопасность соотносятся как общее и частное, то есть военная безопасность является составной частью национальной безопасности.

Обеспечение национальной безопасности в пограничном пространстве осуществ-

ляется путем развертывания на Государственной границе Российской Федерации высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов и систем, повышения эффективности пограничной деятельности, совершенствования межведомственного взаимодействия и межгосударственного пограничного сотрудничества, активизации процесса международно-правового оформления Государственной границы и социально-экономического развития приграничных территорий Российской Федерации. Данное направление обеспечения военной безопасности имеет свою историю⁵.

Формально-юридический анализ отдельных правовых норм показывает, что основными военными угрозами⁶ и военными опасностями⁷ являются приближение военной инфраструктуры стран — членов НАТО к границам Российской Федерации; дестабилизация обстановки в отдельных регионах, которая, в том числе, провоцирует значительное увеличение потока беженцев в страны Западной Европы, использующих территорию Российской Федерации в качестве транзитного коридора; территориальные претензии к российской Федерации и ее союзникам, вмешательство в их внутренние дела; растущая угроза глобального экстремизма (терроризма) и его новых проявлений в условиях недостаточно эффективного международного антитеррористического

⁵ Григорьев А. Г. Зарождение системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере // Военное право. 2018. № 5. С. 9 — 14.

⁶ Военная угроза — состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующееся реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами, высокой степенью готовности какого-либо государства (группы государств), сепаратистских (террористических) организаций к применению военной силы (вооруженному насилию). (П. 8 Военной доктрины Российской Федерации).

⁷ Военная опасность — состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующееся совокупностью факторов, способных при определенных условиях привести к возникновению военной угрозы. (Там же).

¹ Глебов И. Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 34.

² Общая теория национальной безопасности: учебник / под общ. ред. А. А. Прохожева. М., 2002. С. 57.

³ Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

⁴ Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) : монография. М., 2004. С. 34.

сотрудничества, реальная угроза проведения терактов; создание и подготовка незаконных вооруженных формирований, их деятельность на территории Российской Федерации или на территориях ее союзников и др.¹

Как отмечает К. В. Фатеев, в пограничной сфере безопасность подразделяется на шесть основных областей человеческой деятельности: политическая, экономическая, военная, криминогенная, экологическая и информационная. Пограничные угрозы представляют собой не что иное, как угрозы национальной безопасности государства в пограничной сфере. Непременным атрибутом пограничной угрозы является негативное воздействие на жизненно важные (национальные) интересы. Это воздействие приводит к образованию ущерба в различных областях жизнедеятельности личности, общества и государства. Угрозы содержат в себе потенциальный ущерб, который в определенных условиях может быть нанесен национальной безопасности, если не предпринимать никаких мер².

При всем многообразии видов военных опасностей и угроз, все они взаимосвязаны и воздействуют на интересы страны в военной сфере, как правило, комплексно. Для противодействия им пограничные органы выполняют ряд важных функций в сфере военной безопасности, которые реализуются через различные виды деятельности пограничных органов: войсковую, разведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и др.

Таким образом, пограничная деятельность взаимосвязана с деятельностью по обеспечению военной безопасности государства и находится во внутреннем взаимодействии. Отдельные элементы пограничной деятельности, такие как охрана Государственной границы Российской Федерации, участие в обеспечении обороны государства, являются составными элементами военной безопасности Российской Федерации.

Автор предлагает классифицировать направления пограничной деятельности в

сфере противодействия угрозам военной безопасности на путях международного сообщения в целях объединения их в одну систему. Следует полагать, что направления пограничной деятельности в области обеспечения военной безопасности обусловлены сущностью данного понятия, а также вытекают положений нормативных правовых актов, регламентирующих ее. С точки зрения военного права пограничная деятельность должна быть направлена на обеспечение защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от военных угроз и опасностей, проявляющихся в пограничной сфере.

Так, например, Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» определяет меры по защите и охране Государственной границы, которые в некоторой степени определяют направления пограничной деятельности, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» определяет полномочия пограничных органов в сфере обороны.

Исходя из этого, автор выделяет ряд направлений пограничной деятельности и предлагает следующую их классификацию:

1) защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, в том числе на путях международного сообщения, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

2) защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

¹ Там же.

² Фатеев К. В. Указ. соч. С. 100 — 101.

Федерации и (или) законодательством Российской Федерации;

3) защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях обеспечения военной безопасности на Государственной границе, в пределах приграничной территории, на путях международного сообщения и в пунктах пропуска.

В зависимости от субъектов, во взаимодействии с которыми реализуются направления в сфере обеспечения военной безопасности:

а) направления, осуществляемые совместно с Вооруженными Силами Российской Федерации:

— участие в отражении агрессии против Российской Федерации в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации;

— участие в разработке Плана применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Плана оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны, государственных программ вооружения и развития оборонно-промышленного комплекса;

— организация подготовки к совместным с Вооруженными Силами Российской Федерации действиям в целях обороны;

— обеспечение осуществления мероприятий по оперативному оборудованию территории Российской Федерации и по подготовке коммуникаций в целях обороны;

— участие в оперативной и мобилизационной подготовке в целях подготовки к выполнению задач в области обороны;

— участие в подготовке граждан Российской Федерации к военной службе;

б) направления, осуществляемые совместно с иными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации:

— при содействии федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области внутренних дел, проведение мероприятия по защите Государственной границы, борьбе с нелегальной деятельностью через нее;

— совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области иностранных дел, осуществление

международно-правового обеспечения защиты Государственной границы;

— совместно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области безопасности, организация и обеспечение защиты и охраны Государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водных объектах, в пунктах пропуска через Государственную границу.

В зависимости от угроз национальной, в том числе военной, безопасности:

— борьба с организованной преступностью, осуществляющей деятельность в сфере оборота наркотических, психотропных веществ, контрабанды оружия, материальных и культурных ценностей, как мера борьбы с растущей угрозой глобального экстремизма, расширением масштабов транснациональной организованной преступности;

— выявление на путях международного сообщения и пресечение деятельности международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, как мера, направленная на пресечение деятельности террористических организаций;

— проведение и обеспечение комплекса мероприятий, направленных на пресечение и ограничение незаконной миграции в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, как мера, направленная на пресечение роста социальной напряженности, разжигание этнической и религиозной ненависти или вражды;

— недопущение противоправного изменения прохождения Государственной границы, как мера борьбы с подрывной деятельностью иностранных государств против Российской Федерации.

Следует отметить, что представленный выше перечень направлений пограничной деятельности в сфере обеспечения военной безопасности не является исчерпывающим. Это происходит, в первую очередь, из-за того, что не все направления могут быть отнесены к основным с точки зрения военной безопасности. Ряд их, например, направления, выполняемые совместно с Вооружен-

ными силами, по мнению автора, носят факкультативный характер.

Таким образом, представленная классификация упорядочит направления пограничной деятельности в сфере обеспечения военной безопасности, что поможет определить место и роль пограничных органов в сфере обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

Библиография

1. Глебов, И. Н. Правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис... д-ра юрид. наук / И. Н. Глебов. — М. : МЮИ МВД России, 1999. — 329 с.

2. Григорьев, А. Г. Зарождение системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере / А. Г. Григорьев // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 9 — 14.

3. Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ. ред. А. А. Прохожева. — М. : РАГС, 2002. — 320 с.

4. Патрушев, Н. П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России / Н. П. Патрушев // Журнал российского права. — 2007. — №7. — С. 3 — 12.

5. Фатеев, К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) : монография / К. В. Фатеев. — М. : Военный университет, 2004. — 245 с.

About directions of borderguard activity in sphere of Russian Federation military security on roots of international communication

© Lifantseva O.V.

lawyer, employee of the center of research of problems Russian Law «Equitas»

Annotation. The article deals with conception of Russian Federation military security. The place of border authorities in sphere of Russian Federation military security determines. Classification of directions of borderguard activity in sphere of Russian Federation military security on roots of international communication is proposed.

Key words: borderguard activity, military security, directions of borderguard activity, roots of international communication.

Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности

© Туганов Ю. Н.,

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Российской таможенной академии

Аннотация. В статье исследуется приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности. Данное исследование осуществляется с учетом Указа Президента Российской Федерации «Об Управлении Президента Российской Федерации по приграничному сотрудничеству».

Ключевые слова: государственная безопасность, пограничные органы, пограничная политика, приграничное сотрудничество.

Рецензент — В. Н. Казаков, доктор юридических наук, профессор.

Вопросы юридической регламентации приграничного сотрудничества имеют особое значение для Российской Федерации. У нашей страны самая протяжённая в мире государственная граница. Больше половины субъектов Российской Федерации занимают приграничное положение и в той или иной мере сотрудничают с сопредельными районами 18-ти государств. Приграничное сотрудничество отвечает долгосрочным интересам России, поскольку ведет к созданию так называемого «пояса добрососедства» по периметру российских границ, а также выступает в качестве важного компонента интеграционных процессов межгосударственного характера. Всё это создаёт уникальные условия для развития приграничного сотрудничества, что в свою очередь, требует учета данного фактора в обеспечении государственной безопасности России.

Во все времена Российское государство уделяло большое внимание охране своих государственных границ. Так, в ходе обсуждения проекта «Основ государственной пограничной политики Российской Федерации» (далее — Основы) на заседании Совета Безопасности Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин, отмечая исключительную значимость обозначенных в данном документе задач, указал, что «граница была и остаётся важнейшим атрибутом государственности, передовым рубежом обеспечения безопасности страны, и наши действия, планы в этой сфе-

ре должны быть выверенными и эффективными, соответствовать современным и перспективным вызовам, задачам национального развития». Обеспечить надежную охрану границы, при этом придерживаться курса на повышение открытости страны, — такую задачу поставил президент.

Основными целями Основ называются защита национальных интересов в пограничном пространстве и создание благоприятных условий для развития приграничной территории России.

К главным задачам государственной пограничной политики Основы относят: выявление и нейтрализация угроз суверенитету России; предотвращение возникновения вооруженных конфликтов и пограничных инцидентов; обеспечение защиты интересов и безопасности российских граждан в пограничном пространстве.

В документе также подробно перечисляются угрозы национальным интересам безопасности в пограничном пространстве. Это территориальные притязания ряда иностранных государств, попытки проникновения на территорию России членов международных террористических и экстремистских организаций, а также наличие вблизи российской госграницы очагов социально-политической и военной напряженности.

К угрозам отнесены и сохраняющиеся предпосылки к дестабилизации обстановки на приграничных с Россией территориях, а также растущий риск экономической и де-

мографической экспансии для отдельных районов России из-за их низкой заселенности и уровня развития и транспортной изоляции. Отдельно в Основах указаны такие угрозы как попытки расхищения природных ресурсов, деятельность трансграничной организованной преступности, криминализация населения приграничных территорий из-за незаконной миграции, контрабанды оружия, наркотиков и культурных ценностей.

Наконец, в документе указывается на опасность возникновения на приграничных территориях стихийных бедствий, экологических катастроф и эпидемий. Кроме того, в Основах обращается внимание на активизацию сопредельных государств и транснациональных корпораций в попытках освоения и использования стратегических ресурсов морских пространств в ущерб национальным интересам России¹.

Пограничную деятельность законодатель определил как деятельность органов государственной власти, направленную на защиту и охрану границы Российской Федерации, а также защиту и охрану экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории². Как отмечается в научных работах, данное определение является неполным, в связи с чем имеет место дискуссия относительно научного определения пограничной деятельности³.

Очевидно, что такая деятельность находится в правовой и логической взаимосвязи с приграничным сотрудничеством. Регламентация же последнего требует более детального юридического оформления организационно-институциональных правовых категорий: направлений, форм и содержания приграничного сотрудничества.

Например, юридическая категория

«приграничное сотрудничество» содержится в ряде нормативных правовых актов и документов как международного, так и внутригосударственного характера.

Документом, содержащим дефиницию этого понятия в большинстве государств — членов Совета Европы, в том числе в России, является Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (хотя она содержит лишь общие положения о приграничном сотрудничестве). В соответствии с п. 1 ст. 2 данной Конвенции под приграничным сотрудничеством понимаются любые согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между территориальными сообществами или властями, находящимися под юрисдикцией двух или более Договаривающихся Сторон, и заключение любых соглашений и договоренностей, необходимых для достижения этих целей. Приграничное сотрудничество осуществляется в рамках полномочий территориальных сообществ или властей, определяемых внутренним правом каждой из Сторон⁴.

Общий характер правового регулирования носят также и некоторые другие международные соглашения по вопросам приграничного сотрудничества, в которых участвует Россия, например: Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств» (заключена в г. Бишкеке 10 октября 2008 г.), Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр (заключено в г. Минске 31 мая 2001 г.), Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. (заключено в Москве 26 февраля 1999 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и при-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации».

² Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

³ Скоробогатов М. В. Военно-правовой статус пограничного отделения (пограничной заставы) // Военное право. 2018. № 4. С. 56.

⁴ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 106, заключена в г. Мадриде 21 мая 1980 г.).

граничном сотрудничестве (Усть-Каменогорск, 7 сентября 2010 г.) и др.

Юридическая категория «приграничное сотрудничество» присутствуют в и национальном законодательстве Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», «приграничное сотрудничество» определяется, как «часть международных отношений Российской Федерации, международных и внешнеэкономических связей приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств».

Ряд ученых раскрывает понятие «приграничное сотрудничество» через повторение одних и тех же или близких по смыслу слов, что несколько снижает ценность такого разработок. К примеру, О. П. Осадчая и Д. В. Ремизов в своей монографии указывают, что приграничное сотрудничество является «особой разновидностью сотрудничества между регионами, непременно обусловленное близостью и соседством взаимодействующих территорий. Прямые связи административно-территориальных единиц сотрудничающих стран создают благоприятные предпосылки для развития межгосударственных связей и построения интеграционных группировок. Российская практика свидетельствует о повышающейся роли приграничных и других регионов страны в международных торговых связях: как в части внешней торговли, так и в области производственного сотрудничества. В особой мере это касается приграничных районов. Динамичное развитие приграничного сотрудничества является характерной особенностью современного этапа международных отношений. Приграничные отношения регионов имеют свою специфику. Она заключается, прежде всего, в непосредственной близости и прекрасном знании партнеров, а также в общности многих проблем и вопросов, непосредственно затрагивающих инте-

ресы людей, проживающих по обе стороны государственной границы»¹.

При этом, ещё в Указе Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» отмечалась значимость развития приграничного сотрудничества на уровне муниципальных образований. «Развитие международного сотрудничества в экономической, гуманитарной и других областях на уровне муниципальных образований и их объединений играет важную роль в налаживании добрососедских отношений с зарубежными государствами, способствует сближению народов»².

2 октября 2018 г. Президентом Российской Федерации издан Указ «Об Управлении Президента Российской Федерации по приграничному сотрудничеству». Данное Управление преобразовано из Управления Президента Российской Федерации по социально-экономическому сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

Применительно к положениям данного Указа, к основным задачам, в области приграничного сотрудничества с сопредельными государствами относятся: обеспечение деятельности по вопросам приграничного сотрудничества; выработка направлений взаимодействия; подготовка предложений по реализации совместных социально-экономических программ и проектов. Кроме того, координация в установленном порядке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в це-

¹ Цит. по: Осадчая О. П., Ремизов Д. В. Основные формы организации приграничного сотрудничества : монография. Рубцовск: Рубцов. индустр. ин-т, 2013. С. 4 — 5.

² Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

лях обеспечения комплексного подхода к осуществлению приграничного сотрудничества в пределах своей компетенции и др.

Основными функциями Управления по приграничному сотрудничеству являются: осуществление мониторинга эффективности проведения мероприятий по приграничному сотрудничеству с сопредельными государствами; сбор, обобщение и анализ информации, необходимой для комплексного развития отношений с сопредельными государствами; разработка во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями социально-гуманитарных программ и финансово-инфраструктурных проектов, а также рассмотрение в пределах своей компетенции инициатив, касающихся приграничного сотрудничества и др.

Таким образом, руководящие документы ориентируют правоприменителей на активное интегрирование приграничной инфраструктуры сопредельных стран в экономическую деятельность Российской Федерации. Практика же реализации этих документов позволяет сделать вывод, что субъекты Российской Федерации в большей степени влияют на экономический рост Российской Федерации именно в связи с активным приграничным сотрудничеством, которое неразрывно связано и с таким аспектом внешнеполитических усилий России, как обеспечение безопасности страны, сохранении и укреплении ее суверенитета и территориальной целостности¹.

Все перечисленные слагаемые внешнеполитических усилий Российской Федерации решаются посредством проведения эффективной пограничной политики, направленной на обеспечение пограничной безопасности как составной части национальной безопасности. В свою очередь одной из важнейших предпосылок эффективности пограничной политики является сотрудни-

чество по пограничным вопросам², это предполагает и приграничное сотрудничество.

Таким образом приграничное сотрудничество с сопредельными государствами тесным образом связано с обеспечением государственной безопасности России, что придает этим правовым категориям качество взаимообусловленности.

В соответствии с требованиями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации стратегическими целями государственной безопасности являются защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, политической и социальной стабильности в обществе и другие ценности.

Библиография

1. Осадчая, О. П. Основные формы организации приграничного сотрудничества: монография / О. П. Осадчая, Д. В. Ремизов. — Рубцовск: Рубцов. индустр. ин-т, 2013.
2. Скоробогатов, М. В. Военно-правовой статус пограничного отделения (пограничной заставы) / М. В. Скоробогатов // Военное право. — 2018. — № 4. — С. 54 — 60.
3. Чамарова, Н. В. Правовое регулирование деятельности органов федеральной службы безопасности по осуществлению международного сотрудничества со специальными службами, правоохранительными органами и иными организациями иностранных государств по пограничным вопросам: на примере установления государственной границы между Россией и Грузией : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Чамарова. — М., 2006.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

² Чамарова Н. В. Правовое регулирование деятельности органов федеральной службы безопасности по осуществлению международного сотрудничества со специальными службами, правоохранительными органами и иными организациями иностранных государств по пограничным вопросам: на примере установления государственной границы между Россией и Грузией : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 31.

Frontier cooperation of the Russian Federation in the context of state security

© **Tuganov Yu. N.**,
honoured lawyer of the Russian Federation, doctor of
legal Sciences, associate Professor, academician RANS

Abstract. The article examines the frontier cooperation of the Russian Federation in the context of state security. This study is carried out taking into account the decree Of the President of the Russian Federation "on the Office of the President of the Russian Federation for frontier cooperation".

Key words: state security, border authorities, border policy, frontier cooperation.

Военные аспекты административного права

Специфика проявления бюрократических отношений в воинских формированиях

© Глухов Е. А.,

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

Аннотация. Система управления государства или иного органа власти изначально задумывается и строится на принципах рациональности и эффективности, а вся ее деятельность должна быть направлена на достижения главных целей, ради которых и создавалась управляющая организация. Однако в реальности система управления государством со временем становится подвержена бюрократизму и как следствие, к снижению эффективности управляющего воздействия. Не является исключением и военная организация государства, которая в условиях мирного времени и бесконтрольности гражданского общества вместо выполнения своих главных задач переключается на второстепенные. Автор на основе диалектического метода познания выявляет дефекты законодательства, регулирующего дефекты отношений власти-подчинения в военной среде, приводит типовые примеры бюрократизации в армии.

Ключевые слова: бюрократизм; армия; единоначалие; неограниченная власть; угроза наказания; социальные гарантии военнослужащих; общественный контроль; подмена целей; эффективность управления.

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

Как бы негативно мы не воспринимали слово «бюрократия», в любом современном обществе аппарат государственного управления, да и иные многочисленные структуры, где существует разделение труда, почти полностью построен на бюрократических началах. Бюрократические организации можно обнаружить в самых разных сферах жизни: в государственном аппарате и в политических партиях, в полиции, в медицинских и учебных учреждениях, на крупных промышленных предприятиях и международных корпорациях. Но наибольшее развитие бюрократия получила в условиях существования государственной административно-командной системы управления. Бюрократы в ней — это чиновники, которые имеют полномочия в подписании и приеме документов, издании властных актов, принятия юридически значимых решений в отношении всего населения или отдельных лиц.

Бюрократии свойственно повышение активности по мере роста бесполезности

Рациональная бюрократия согласно концепции М. Вебера обладает следующими основными характеристиками.

1) четкое разделение труда, приводящее к появлению высококвалифицированных специалистов, что в свою очередь способствует экономичности, достижению поставленных целей с наименьшей затратой сил, средств и времени;

2) иерархическая организация бюрократической структуры (в виде пирамиды с руководством наверху и различными уровнями подчинённых внизу) основана на твердо установленных принципах должностной субординации, подчинения младших своим старшим начальникам;

3) юрисдикция должностных лиц четко зафиксирована нормативным образом, т.е. вся внутриорганизационная деятельность регламентирована правовыми актами многократного применения;

4) независимость должностных обязанностей от исполняющих их лиц, иными сло-

вами — обезличенность выполнения обязанностей должностными лицами;

5) главным критерием приема на работу, перемещения и увольнения сотрудника является его компетентность, профессиональный уровень.

Указанные принципы можно обнаружить и в современном построении государственной службы в нашей стране. Согласно ст. 4 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» федеральная государственная служба — это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Из приведённого законоположения следуют, как минимум, три вывода:

— федеральная государственная служба осуществляется профессионально, компетентным лицом;

— нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, а не отдельное министерство, подконтрольная ему организация или конкретный руководитель этой организации;

— денежное содержание (довольствие) федеральный государственный служащий получает за счёт федерального бюджета, а не по милости и не за счёт непосредственного руководителя или даже государственного ведомства.

Военная служба как один из видов федеральной государственной службы строится на тех же приведенных выше принципах, однако имеет и свои, присущие только ей особенности. Ниже проанализируем эти особенности через призму бюрократических процедур и эффективности.

1. Военно-служебные отношения характеризуются повышенной степенью правового регулирования, формализацией и регламентированностью всех сторон деятельности их субъектов.

Права и обязанности воинских должностных лиц жестко регламентированы различными правовыми актами: воинскими уставами, а также руководствами, наставле-

ниями, положениями, инструкциями или письменными приказами прямых начальников. Детальная регламентация касается не только прав и обязанностей, но практически «всего и вся» на военной службе.

Так, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, определено, на какой высоте от пола вывешиваются таблички в помещениях, за сколько шагов до начальника выполняется воинское приветствие и на какую высоту поднимается нога при строевом шаге. Постановлением Правительства Российской Федерации определяется срок носки военного имущества¹, приказом Министра обороны Российской Федерации определены правила ношения военной формы одежды², порядок представления и оформления различных рапортов, их согласования и приема³ и т.п.

Неурегулированные законодательством Российской Федерации вопросы определяются приказами и распоряжениями местных командиров (например, порядок выезда за пределы гарнизона, порядок купания в реках и озерах, порядок посещения военнослужащих, порядок пользования мобильными телефонами в служебное время, размер бирок на тетрадах военнослужащих и т.п.). Малейшее отступление от предписанных руководящими документами правил может караться дисциплинарно⁴.

Кроме того, скованный жесткими требованиями уставов и инструкций, воинский начальник не рискует проявлять инициати-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390 «О вещевом обеспечении в федеральных органах исполнительной власти и федеральных государственных органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в мирное время».

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 300.

³ Приказ Министра обороны Российской Федерации 4 апреля 2017 г. № 170 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации».

⁴ Глухов Е. А. К чему приводит мелочный контроль (на примере военных организаций) // Гражданин и право. 2018. № 1. С. 34 — 42.

ву, даже разумную и для пользы дела, т.к. инициатива — это всегда отступление от инструкции или действие, выходящее за рамки регламентации. Такие смелые действия могут быть субъективно расценены старшим начальником как правонарушение, что повлечет привлечение к ответственности инициатора, даже если такая инициатива была бы пользой делу¹.

2. Невыполнимый в полном объеме и на высоком уровне перечень обязанностей воинских должностных лиц.

Начнем с того, что в отличие от обычных работников, трудовая функция военнослужащего не является результатом договоренности между ним и работодателем (командованием), она не оформляется письменно, не определена сторонами точно и однозначно. А формулировка контракта о прохождении военной службы² в части обязанностей военнослужащего изложена неконкретно (военнослужащий обязан добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности), что позволяет в любое время приказать военнослужащему исполнять некую новую обязанность.

Кроме того, поскольку исполнение приказа командира относится к общим обязанностям военнослужащего и обязательно для последнего, то отдача любого нового, увеличивающего количество обязанностей приказа — весьма простая и удобная форма изменения объема обязанностей военнослужащего.

То есть характер и объем обязанностей военнослужащего даже на одной и той же воинской должности может изменяться, даже безо всякого его согласия. Тем более изменяется характер и объем обязанностей при его переводе на другую воинскую

должность, который тоже может быть осуществлен без согласия перемещаемого военнослужащего, например, по служебной необходимости или в порядке реализации дисциплинарного взыскания «снижение в воинской должности».

Вместе с тем, в современных реалиях обязанности многих воинских должностных лиц сформулированы таким образом, такими общими всеобъемлющими фразами, что выполнить их в полном объеме и на надлежащем уровне не представляется возможным даже самому старательному военнослужащему. Поясним, почему.

Во-первых, обязанности основных должностных лиц в УВС ВС РФ традиционно устанавливались исходя из интересов максимальной боевой и мобилизационной готовности военной организации, полного обеспечения её всеми видами материальных средств и иных видов обеспечения, но без учёта имеющихся в распоряжении данного должностного лица сил и средств, необходимых для полноценного выполнения данных обязанностей. Во-вторых, должностные обязанности воинских руководителей в правовых актах установлены на максимальном уровне, т.е. для идеальных обстоятельств, когда все сослуживцы и подчиненные должностного лица всегда в наличии и компетентны, также выполняют свои обязанности образцово, их не нужно подменять, выполнять что-то за них, финансирование поступает исправно и т.д. В-третьих, сама формулировка многих обязанностей командиров такова, что изложена слишком общими терминами, что позволяет толковать сферу обязанностей военнослужащего весьма расширительно, не ограничиваясь военно-служебными отношениями и фактическими его возможностями. Например, фраза «Командир (начальник) отвечает за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего» (ст. 33 УВС ВС РФ) означает, что за любое мельчайшее отклонение от некоего идеала в функционировании воинского формирования повинен его командир.

Вместе с тем, обязанности воинских начальников не кодифицированы в одном нормативном правовом акте, а «разброса-

¹ Глухов Е.А. «Военнослужащий обязан проявлять разумную инициативу...» — трудности правоприменения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 2. С. 100 — 106.

² Типовая форма контракта о прохождении военной службы приведена в приложении № 1 к Положению о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

ны» по множеству различного уровня и степени полноты детализации руководящих документов, начиная с федеральных законов и заканчивая приказами непосредственного командира соединения. И объём этих обязанностей, как правило, только увеличивается с изданием нового правового акта или приказа. А в отличие от гражданского работника увеличение обязанностей не требует согласия военнослужащего, которому этот объём обязанностей увеличили.

Ну и, конечно же, увеличение обязанностей и интенсивности работы из-за возложения какой-либо дополнительной или нештатной обязанности не влечет соответствующего увеличения денежного довольствия такого военнослужащего, т.к. его должностное положение не изменилось, и для финансового органа нет оснований что-то менять в расчетах.

3. Иерархическое построение воинских формирований зиждется на жестких принципах единоначалия и обязательности приказа.

Единоначалие является одним из принципов взаимоотношений между военнослужащими. В соответствии со ст. 33 УВС ВС РФ командир (начальник) наделяется всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и на него возлагается персональная ответственность перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения. Командир как единоначальник вправе единолично принимать решения, отдавать соответствующие приказы. Право командира (начальника) отдавать приказ и обязанность подчиненного беспрекословно повиноваться являются основными принципами единоначалия.

Приказ командира (начальника) должен быть выполнен беспрекословно, точно и в срок. Даже устный и самый глупый приказ (если только он не явно преступный¹), например, красить траву в зеленый цвет, обязателен для подчиненного, вне зависи-

мости от времени получения им данного приказа. К исполнению приказа военнослужащий должен приступить в любое время суток, в выходные и праздничные дни. О выполнении приказа либо о его невыполнении военнослужащий должен доложить лицу, отдавшему приказ, а невыполнение данной обязанности опять-таки грозит дисциплинарными санкциями.

Законодательство, вводя принцип беспрекословного исполнения приказа, предоставляет подчиненному лишь право уточнить приказ, а в случае несогласия — обжаловать, но только после его выполнения (ст. 43 УВС ВС РФ). Однако обжаловать многие приказы после их выполнения явно нецелесообразно, т.к. обжалуемые нежелательные действия военнослужащий уже выполнил, и теперь не ясно, что же требовать в просительной части жалобы.

Бессмысленно оспаривать и действия начальника, если к моменту рассмотрения жалобы просьба станет уже не актуальной. В качестве примера можно привести ситуацию, когда командир отказывается подписывать рапорт подчиненного о болезни и освобождении его в связи с этим от служебных обязанностей. Сказанное означает, что подчиненный в больном состоянии вынужден находиться на службе. Пусть он подал жалобу. Но даже признание жалобы обоснованной через несколько дней не облегчит положение автора рапорта, т.к. к тому времени он уже выздоровел и необходимость освободить его от служебных обязанностей уже отпала. А вот врага в лице командира такой жалобщик себе нажил.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие не вправе даже обсуждать и критиковать приказы командира. Кроме того, на каждого военнослужащего возложена обязанность именно беспрекословно выполнять приказы командиров и начальников (ст. 16, 34, 37, 43 УВС ВС РФ).

4. Из принципа единоначалия вытекает и *повышенная ответственность военнослужащих за правонарушения*, в т.ч. за не-

¹ Обычный военнослужащий совсем не всегда сможет разграничить преступный и непроступный приказ, т.к. отдавший приказ командир не обязан обосновывать подчиненному свой приказ.

выполнение любого приказа¹. В юридической литературе такой подход объясняется тем, что особая государственная важность возложенных на Вооруженные Силы задач делает нетерпимым даже малейшие правонарушения или недобросовестное выполнение военными своих обязанностей².

Особенностью же военно-служебных отношений является то, что санкции применяются к военнослужащему не только за малейшее нарушение его весьма объемных должностных обязанностей, но и за нарушение общих и специальных обязанностей военнослужащего, за иные проступки, как связанные с военной службой, так и не связанные с прохождением военной службы. Военнослужащий может быть наказан за те деяния, за которые никогда не накажут гражданского сотрудника (например, за незнание наизусть определения азимута, недостаточно выглаженные брюки, за шевеление в строю, за невыполнение правил воинской вежливости и т.п.).

Сложившаяся судебная практика поддерживает командование и признает законным и случаи наказания военнослужащего за нарушение законов не при исполнении им обязанностей военной службы, например, за управление транспортным средством в состоянии опьянения в неслужебное время³.

А поскольку круг обязанностей любого военнослужащего, и особенно командира воинского формирования, чрезвычайно широк и объемен, он отвечает не только за свои оплошности, но и за оплошности подчиненных⁴ (с формулировкой «отсутствие

контроля или неудовлетворительная воспитательная работа»), то при желании и более бдительном наблюдении, наказать командира можно почти всегда. Причем выбор одного из видов наказания принадлежит также командиру, т.е. за мельчайшее нарушение к военнослужащему может быть применено строгое взыскание.

5. Отличие насаждаемых командованием правил поведения от правил, изложенных в правовых актах.

Причины и формы выражения указанного противоречия могут быть самые разные, но общее у них то, что они насаждаются сверху, и, как правило, из ложно понятых интересов службы.

Поясним на примерах.

а) командир подразделения периодически должен выставлять оценки военнослужащим по изучаемым предметам боевой подготовки, оценивать их успеваемость. Оценки должны выставляться объективно, согласно жестким нормативам. Однако если обучаемые — военнослужащие своего же подразделения, то честное выставление им большого количества низких оценок повлечет понижение рейтинга подразделения в отчетах успеваемости, будет свидетельствовать о неудовлетворительном качестве работы самого проверяющего, который ранее и был обязан обучать нынешних проверяемых. Поэтому широко практикуется завышение оценок обучаемым своего же подразделения, зачастую по просьбе командования, безо всяких взяток⁵;

б) в подавляющем большинстве воинских частей в 18 часов происходит развод суточного наряда (ст. 280 УВС ВС РФ). В зависимости от числа лиц, заступающих в наряд (караул), и требовательности дежурного по воинской части развод длится 20 — 40 минут. Далее происходит собственно прием дежурства, который включает в себя ознакомление с обстановкой, прием документации, материальных средств, и самое главное — оружия (по номерам, поштучно и

¹ Уголовная ответственность за невыполнение приказа предусмотрена ст. 332 УК РФ при условии причинения существенного вреда интересам службы. Без причинения существенного вреда к правонарушителю применяются меры дисциплинарного характера.

² Романов П. И. Правовые отношения в советском военном управлении : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВЮА, 1953.

³ Кассационное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 202-КГ15-5 // Бюллетень Верховного Суда. 2016. № 8.

⁴ Наказание за проступки подчиненных обычно оформляется формулировками как «отсутствие

контроля» или «неудовлетворительная воспитательная работа».

⁵ Глухов Е. А. Почему обесцениваются Российские дипломы // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2017. № 9. С. 101 — 111.

в комплектности). Если принимать оружие как положено, то допустим, 100 пистолетов нужно принимать больше часа, а бывают оружейные комнаты, где хранятся более 500 пистолетов, да и другое вооружение. Сколько же времени необходимо заступающему дежурному, чтобы все правильно принять? Несколько часов. Но офицер не может позволить себе здесь поступать по уставу, долго принимать оружие, т.к. его подгоняет внутренний алгоритм действий — принять дежурство нужно, к примеру, за 1 час. Ждет доклада о смене дежурных и командир воинской части (тоже за пределами своего служебного времени), который тоже заинтересован в быстрой смене. Естественно в описанных условиях получается полный разлад между требованием устава и действительностью, санкционированный командованием. Но случись какая накладка, все старшие начальники, конечно же, отречутся от своих предыдущих действий по одобрению отклонения от устава, и виновным сделается лишь сам принимающий наряд дежурный.

И такое положение дел можно обнаружить во многих сферах служебной деятельности, где командиры начинают работать не по формальным инструкциям, а по своему опыту работы, по своему усмотрению, сознавая при этом, что в любой момент они могут быть пойманы на нарушении и наказаны за него¹.

Здесь же необходимо сказать и о снижении уровня правового обеспечения деятельности командиров и организации правовой работы в связи с фактической ликвидацией юридической службы в воинских частях и учреждениях, что также не в последнюю очередь влияет на возможность командиров выходить за пределы действия нормативных правовых актов².

¹ Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2. С. 7 — 10.

² Харитонов С. С. И все же нужны или не нужны армии военные юристы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 5. С. 95 — 96; Харитонов С. С. О новеллах в определении правовой работы в войсках // Право в Вооруженных

6. *Зависимость от командования в вопросе реализации социальных гарантий.*

Наделение статусом военнослужащего влечёт перевод многих вопросов реализации социальных прав из плоскости гражданских правоотношений в административные, которые могут быть решены только путём обращения к командованию и получения разрешения от него или согласования с ним.

В соответствии со ст. 21 УВС ВС РФ по служебным вопросам военнослужащий должен обращаться именно к своему непосредственному начальнику, а при необходимости и с разрешения непосредственного начальника — к старшему начальнику. По личным вопросам военнослужащий также должен обращаться к непосредственному начальнику, и только в случае особой необходимости — к старшему начальнику.

В качестве примера регулирования правоотношений с участием военнослужащих административно-правовыми средствами по воле (или милости) командования можно привести правоотношения по реализации военнослужащим права на жилище, на свободу передвижения за пределами гарнизона, на отдых, на выбор места прохождения службы т.д. То есть, если обычному работнику не нужно спрашивать разрешения командования для трудоустройства на вторую работу, на выезд к родственникам в другой город, на поездку в отпуск в Турцию, на вступление в политическую партию и т.п., то военнослужащий все указанные действия и многие другие запрещены (некоторые из них могут быть разрешены по решению старших начальников).

Процессуально это выглядит так. Любой рапорт военнослужащего относительно своего права на жилище, на получение различных выплат, на предоставление времени отдыха, на выезд в другой город и т.п. так и останется без движения (и соответственно, не реализованным), если на нем не будет стоять резолюция непосредственного начальника и иных прямых начальников. И не просто резолюция в виде подписи, а

Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 4. С. 121 — 124.

именно положительная резолюция: «ходатайствую о просьбе...» или «разрешаю».

Особенностью бюрократических отношений в любых структурах служит наличие односторонне зависимого положения человека от чиновника. Однако если в обычных условиях аппарат чиновников всё же ограничен рамками государственных учреждений, то в армии личину чиновника можно распространить на большинство лиц начальствующего состава. Соответственно, гораздо шире в военном ведомстве и система запретов, дозволений, контроля в отношении социальных прав военнослужащих.

То, что практически все отношения в армии строятся на отношениях зависимости и подчинения от командиров, военных чиновников, подтверждает и судебная практика военных судов по рассмотрению практически всех дел по заявлениям военнослужащих по правилам КАС РФ (как дела, возникающие из публичных правоотношений, в которых между сторонами есть отношения зависимости). Военнослужащий не может заявить в суде иск о признании своего права на свободу передвижения или на выплату определенной суммы жилищной субсидии, только исковое заявление об оспаривании действий (бездействий) командования¹.

6А. Как частный случай зависимости от командования стоит отметить традицию *привлечения военнослужащих к исполнению обязанностей в неслужебное время и без какой-либо компенсации*.

Во-первых, в армии проходят службу и военнослужащие по призыву. Они находятся в весьма невольном положении, и служебное время для них — все сутки, за исключением времени сна. А учитывая обязательность приказа, то и ночное время — не помеха для их работы, для выполнения приказа. Причем труд указанной категории военнослужащих оплачивается чрезвычайно скромно и не зависит от объема их работы, что опять-таки стимулирует командиров

широко использовать труд военнослужащих по призыву.

Во-вторых, в советское время младшие офицеры, военнослужащие-сверхсрочники практически все свое время проводили с подчиненным личным составом, жили в казарме. Такое поведение приветствовалось командованием, таких военнослужащих ставили в пример. В настоящее время законодательство установило для военнослужащих продолжительность еженедельного служебного времени равную с гражданскими работниками (ст. 219 УВС ВС РФ), т.е. 40 часов в неделю (ст. 91 ТК РФ). Однако проведение как можно большего времени на службе по-прежнему одобряется командованием, является правилом хорошего тона уход подчиненного со службы позже своего командира.

В-третьих, как было указано выше, в служебное время очень трудно выполнить все предписываемые правовыми актами и устными приказами старших начальников обязанности. Значит, нужно постараться их исполнить хотя бы за пределами служебного времени. Кроме того, армия славится авралами, незапланированными мероприятиями и делами, выполнением заданий, зачастую полученными на вечерних совещаниях, но с категорией «срочно», что также отдалает время ухода со службы.

Учитывая изложенное, смею утверждать, что среднестатистические офицеры проводят на службе гораздо более 40 часов в неделю. Об этом же не так давно сообщил и начальник Генерального штаба Вооруженных Сил: «Военнослужащие по указанию непосредственных начальников в вечернее время без необходимости находятся на рабочих местах до убытия руководителей управлений и департаментов. Общее время нахождения на службе (в сутки) достигает 12 — 15 часов. В армии есть порочная практика, когда начальники необоснованно вызывают на службу подчиненных в выходные и праздничные дни. При этом дополнительное время для отдыха за такую службу или выполнение обязанностей в сверхурочное время военным не предоставляется». В воинских частях есть практика проведения командным составом «отпусков при части»,

¹ Глухов Е. А. Бюрократический футбол ... или о неполном восстановлении прав военнослужащих на жилище военными судами // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 3. С. 103 — 113.

когда должностные лица, формально находясь на отдыхе, по требованию начальников продолжают исполнять служебные обязанности¹.

По закону им конечно же положено время отдыха «за переработку» или компенсация в денежном выражении, но заявить о таком праве — это означает выделиться из коллектива (остальные же работают и не жалуются, не требуют), бросить вызов командиру, что не принято делать на военной службе. Опять-таки, и командиры знают о таком менталитете подчиненных, поэтому и не стесняются их задерживать на службе. Для тех, кто не соглашается с таким положением дел, вводятся более пристальные меры контроля и санкции (за иные мельчайшие правонарушения).

7. Скрытые формы наказания.

ДУ ВС РФ (ст. 54) содержит исчерпывающий перечень наказаний, которые могут применяться к военнослужащему: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности или снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военной образовательной организации или с военных сборов; дисциплинарный арест.

Казалось бы, все просто: правонарушения влечет разбирательство, после которого нарушителя привлекают к дисциплинарной ответственности. Но когда нет явного правонарушения, а действия подчиненного начальнику все равно не нравятся (например, законное требование подчиненного предоставить ему положенную социальную льготу) или когда командир не настроен афишировать правонарушение подчиненного и оформлять его письменными документами, он может наказать подчиненного по-

другому. В качестве мер наказания могут использоваться:

— дополнительные занятия по строевой подготовке (лучше вечером, после окончания служебного времени);

— постановка неугодного подчиненного в наряд на праздники, или в выходные дни, или очень часто;

— предоставление части отпуска в неудобное время или в праздники (с 30 декабря по 14 января, когда вся страна и так отдыхает);

— постановка подчиненному срочных задач, особенно в неслужебное время, увеличение интенсивности его работы и пристальный контроль за исполнительностью подчиненного;

— невыдвижение его на высшие должности или отказ от направления на обучение и т.п.

Указанные формы воздействия не являются взысканиями, поэтому их очень затруднительно оспорить в суде.

8. *Специфический выработанный годами менталитет военнослужащих, и особенно воинских начальников.*

Большинство военнослужащих:

— начали свою военную службу в раннем возрасте и не имеют опыта работы в невоенных организациях;

— при исполнении служебных обязанностей взаимодействуют только внутри своего воинского коллектива и со старшими начальниками;

— испытывают повышенные физические и эмоциональные нагрузки, исполняют обязанности в условиях ненормированного служебного времени;

— зависят от командования не только по служебным, но и по ряду личных и социальных вопросов.

Указанные факторы позволяют выделить военнослужащих в отдельную и отчасти замкнутую социальную группу, со своим менталитетом и стилем общения. Отличительными качествами военнослужащих являются повышенная исполнительность и дисциплинированность. Эти качества тщательно культивируются с самого начала военной службы, особенно для будущих офи-

¹ Информационный портал Life // https://life.ru/raby_v_poghonakh_pochiemu_v_armii_rabotaiut_po_15_chasov_i_nie_vidiat_otpuska

церов¹. Общими являются и главные стимулы для прохождения военной службы военнослужащими по контракту; большинство исследователей относят к ним получение (приобретение) жилья за счет государства, достойная пенсия в сравнительно раннем возрасте². Однако и пенсия, и право на получение постоянного жилья возникают у военнослужащего только после 20-летней выслуги; уволившись на месяц ранее указанного срока военнослужащий не получит ни жилья, ни пенсии.

Поэтому в отличие от своих гражданских коллег военнослужащие не только дисциплинированы, но гораздо больше привыкли терпеть и приспособливаться как к трудностям военной службы, так и к самым разнообразным требованиям своих командиров. К такому поведению их стимулирует и страх наказания (а то и увольнения без пенсии и без квартиры) за довольно незначительную провинность.

Так, например, Верховный Суд Российской Федерации признал законным увольнение военнослужащей за три следующих дисциплинарных проступка:

- за наличие при несении службы в наряде по КПП сотового телефона;
- за отсутствие 31 декабря 2014 г. доклада о прибытии с лечения,
- за грубое и некорректное обращение с начальником подразделения³.

Вряд ли за указанные проступки был бы уволен сотрудник гражданской организации, и тем более вряд ли такое увольнение было бы признано судом законным.

Даже самое незначительное взыскание (выговор) влечет автоматическое уменьшение размера денежного довольствия военнослужащего⁴.

В результате армия получает военнослужащих, чрезвычайно лояльных своим начальникам, желающих угодить и услужить, выстроить как можно более дружеские с ними отношения. Одновременно в армии растет число начальников, неуважительно относящихся к правам подчиненных и не боящихся нарушить их права в угоду ложно понятым интересам службы или корпоративным правилам поведения.

9. Избирательная компетентность руководителей и командный стиль комплектования руководящих должностей.

Лояльность старшему начальнику и страх наказания влияют на стиль управления. Естественно, что руководство, основанное на страхе наказания, существенно отличается от стиля управления, основанного на компетентности. В идеальной веберовской модели бюрократии карьера чиновника напрямую связана с его компетентностью: предполагается, что вышестоящий чиновник более компетентен, умен, сведущ, чем нижестоящий. Армейская действительность зачастую противоречит данной модели.

Листая военную прессу, просматривая новости, автор не раз обращал внимание на то, кого назначали на руководящие воинские должности. И при этом складывается впечатление, что многим воинским руководителям и не требуется профильного образования, опыта работы по специальности для управления новым для них направлением деятельности. Так, на должности начальников военных вузов обычно назначают офицеров с командных должностей, не имеющих опыта педагогической или научной деятельности. Смена военно-учетной специальности и рода войск командиров происходит без какого-либо переобучения, доподготовки и т.п. Даже должности высочайшего уровня в военных ведомствах комплектуются лицами, не проходившими военную службу или прошедшими военную службу очень давно (достаточно вспомнить «женский батальон Сердюкова» на руководящих должностях в Минобороны России).

¹ Харитонов С. С. Офицер — это звучит гордо?! // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 10. С. 13 — 17.

² Павлова В. А. Мотивация добровольцев на военную службу по контракту // Российское военное обозрение. 2007. № 11. С. 33 — 36.

³ Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2017 г. № 204-КГ16-7.

⁴ Глухов Е. А. Процесс привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих становится бюрократическим // Право в

Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 7 — 8. С. 110 — 118.

Нижестоящие начальники смотрят на вышестоящих и заводят такой же порядок комплектования должностей на своем уровне.

Лояльность подчиненных начальнику и зависимость их от него по многим вопросам приводит к возникновению неформальных отношений между ними. Старшему начальнику также удобно работать с таким подчиненным, который ни в коем случае не донесёт о промахах и просчетах своего руководства вышестоящему начальству или в правоохранительные органы, не станет перечить, не будет судиться с начальством даже в случае своей правоты и иным образом «выносить сор из избы».

Поэтому руководители на местах формируют «свою команду», и при переводе к новому месту службы (обычно на повышение) стараются «перетянуть своих людей за собой»¹.

По-видимому, считается, что «человеку команды» нет необходимости лично разрабатывать служебный документ, лично настраивать оборудование, готовить варианты управленческих решений; — для этих целей используется штат подчиненных (а они-то явно компетентны). Самому же назначенцу в этой модели отводится роль распределителя поступающих или имеющих задач между подчиненными, проверки их исполнения, выбора одного из предложенных вариантов, решения (типичное военное «утверждаю/не утверждаю»).

Старшие начальники зачастую осознанно продвигают наверх своего ставленника, не обладающего необходимыми навыками и знаниями. Это не только позволяет поставить «своего человека» на должность, но и завоевать его пожизненную благодарность, поскольку своей карьерой он будет обязан только старшим покровителям.

Каждый нижестоящий воинский начальник должен чувствовать, что он занимает место не по какому-то праву или своим заслугам, а по милости вышестояще-

го руководства, и, если эта милость прекратится, он легко может быть заменен другим. На этом основывается известный сталинский тезис, охотно повторяемый и поныне: «У нас незаменимых людей нет». Этот принцип кадровой политики порождает у счастливых назначенцев не просто покорность воле начальства, но бурное стремление выслужиться, чтобы хоть таким путём стать нужным, заметным. При этом выслужиться — не значит хорошо работать, а значит хорошо делать то, чего желает назначающее и соответственно могущее сместить с поста начальство.

Неформальные отношения в связке «командир-начальник» и двойные стандарты относительно наказания «своих» и «чужих» за одинаковые проступки порождают безнаказанность первых и стремление оказаться также «в обойме» у вторых. А все вместе это провоцирует снижение профессиональной компетентности военнослужащего. Точнее, именно должностной компетентности, т.к. общекомандные навыки у любого офицера со стажем все равно имеются, но высочайшие навыки и знания относительно строевой подготовки вряд ли принципиально важны на должности заместителя начальника военного департамента или управления.

10. *Затруднительность общественного контроля.*

Происходящие в военной организации России процессы традиционно были более закрыты для широкой общественности, немалая часть документов военного ведомства имела закрытый характер или были недостижимы для ознакомления широкой общественности. Вместе с тем, в Советской Армии существовал весьма жёсткий контроль со стороны парткомов и политотделов, которые при рассмотрении вопросов применяли не только нормы законодательства, но и нормы морали.

Система политорганов, партийных и комсомольских организаций худо ли, бедно ли, конечно, недостаточно эффективно, но тем не менее, защищала военнослужащих от произвола военачальников и командиров. Коммунистические парторганы могли противостоят командиру. Почему? Потому что

¹ Корякин В. М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 8. С. 28 — 27.

у них была независимость от командира и своя власть. Поэтому по линии парторганов можно было сказать командиру: «Это не коммунистически, несправедливо, нечестно». Причем такие претензии могли быть высказаны не в виде жалобы снизу, а «на равных», как коммунист коммунисту.

С роспуском КПСС, с ликвидацией политорганов и партийных организаций в армейской среде, какие бы то ни было государственные органы вообще перестали заниматься оценкой последствий реформирования военных организаций для их личного состава и социальной защитой самих военнослужащих. Сегодня, правда, проводятся мероприятия по возрождению военно-политических органов в армии. Однако трудно сейчас понять, насколько они смогут решать задачи, в том числе, по реальной защите подчиненных от самоуправства командиров¹.

Бесконтрольность развращает многих командиров и начальников. В условиях, когда командира некому осадить, его решения граничат с произволом. Причем такие решения не обязательно противоречат закону, они могут противоречить и принципам справедливости, равенства, правилам морали².

Намного более скрытна в военном ведомстве и информация о социальных правах личного состава. Так, например, практически недостижимой для общественного контроля является информация о распределении жилья нуждающимся в нем военнослужащим, о проектах новых законов, касающихся их прав, о планировании бюджетных средств на социальные нужды и т.п.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих» предоставляет военнослужащим право состоять в общественных объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы (п. 2 ст. 9). Однако эта норма прак-

тически не работает и длительное время остаётся декларативной ввиду бездействия законодателя и непринятия им федерального закона о профессиональных союзах военнослужащих.

11. *Подмена главной цели деятельности второстепенной и не рациональное использование людских ресурсов.*

Некомпетентный начальник для поддержания позитивной самооценки пытается создать видимость компетентности, подменяя результативную работу какой-либо другой, активной, внешне легко заметной деятельностью. Такие руководители стараются формализовать работу подчиненных, требуют от них точнейшего соблюдения правил и алгоритмов, даже вопреки объективной целесообразности. Но на самом деле указанные руководители делают акцент на форме, а не на содержании.

Что же является содержанием воинской деятельности?

Все виды воинской деятельности военнослужащего должны, прежде всего, способствовать поддержанию высокого уровня боевой готовности и боеспособности самого военнослужащего, а также воинского формирования, в котором он проходит военную службу. Исходя из этого, один из основных принципов организации боевой подготовки — учить войска тому, что необходимо на войне. Военнослужащий должен знать свое боевое предназначение в военное время, свои обязанности по должности, которую он будет занимать по штату военного времени, и уже в мирное время готовиться к их исполнению.

Однако армия в мирное время многие военнослужащие занимаются теми работами, которые совсем не связаны с их боевым предназначением, но весьма затратны по времени. Сюда можно отнести:

— тщательную уборку территории с приданием всем сугробам воинской части прямоугольной формы, вычерпывание луж с плаца сразу после дождя, сбор всех опавших листьев и т.п.;

— чистка овощей в столовой силами военнослужащих по призыву;

— проведение многочасовых построений и совещаний, где руководитель высту-

¹ Харитонов С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект // Военное право. 2018. № 5. С. 41 — 44.

² Глухов Е.А. О необходимости общественного контроля в армии // Военное право. 2017. № 5. С. 5 — 13.

пает в роли одного актера, а остальные — в роли зрителей;

— проведение занятий, лишь отдаленно и опосредственно связанных с боевым предназначением военнослужащего (например, по строевой подготовке), где не учитываются занимаемая должность, воинское звание, предназначения военнослужащего в военное время и т.п.;

Огромная власть по широчайшему кругу вопросов, беспрекословность и строгое соблюдение уставов и иных правил приводят, к тому, что руководители проникаются мыслью о непогрешимости этих правил. В свою очередь, такая позиция ведет к тому, что нормы и правила из средств достижения целей организации превращаются в самоцель.

Например, в ст. 185 УВС ВС РФ сказано, что все здания, помещения и участки территории полка должны всегда содержаться в чистоте и порядке. Командир может сослаться на указанное требование устава и всю свою энергию нацелить на наведение идеального порядка в штабе, в казармах и на территории, и он будет прав. Но когда с военнослужащего жестко спрашивают за пыль на подоконнике и совсем не интересуются его умением планировать боевые операции или стрелять, он перестает заниматься главным делом (учиться тому, что необходимо на войне) и занимается устранением мелочных недостатков.

Подобная ситуация произошла, по мнению автора, с преувеличением значения физической подготовленности военнослужащих Вооруженных Сил, которым за положительную сдачу зачетов по физической подготовке выплачиваются солидные премии, и наоборот, при неудовлетворительной сдаче зачета сумма денежного довольствия значительно уменьшается. В результате физическая подготовленность личного состава Вооруженных Сил действительно оказалась на высоте, но стимула заниматься повышением своих знаний, необходимых по боевому предназначению, у военнослужащих не стало. Например, преподаватель военного вуза будет получать гораздо больше денежное довольствие, если он сдаст на высший балл физическую подготовку, чем если он

подготовит и защитит диссертацию или получит классную квалификацию «мастер».

Следующий пласт подмены главного второстепенным — это преувеличенное значение бумажных документов, главным образом, планов и отчетов. «Сделал — запиши, а не сделал — два раза запиши», — говорится в известной армейской поговорке.

Оценка военнослужащего и воинского коллектива очень часто производится не по достигнутому результату, не по уровню профессионализма в должности, а по бумажным отчетам и планам. Поэтому огромную часть времени воинские должностные лица тратят на составление всевозможных планов и отчетов¹.

Как вы думаете, уважаемый читатель, что в первую очередь станет оценивать проверяющий, прибывший на занятие: умение преподавателя полно и доступно донести излагаемый материал или наличие и оформление конспекта? В большинстве случаев — второе.

Довольно часто должностные лица в своих отчетных документах искажают реальное состояние дел, пытаясь его приукрасить или умолчать о негативных явлениях. В результате наверх поступает недостоверная информация, на основании которой невозможно принять адекватное ситуации решение. Например, если командир сокрыл в докладе факт поломки военной техники, то не будут выделены денежные средства на ее ремонт. Если в погоне за хорошими показателями начальник выставил незаслуженно высокие оценки, то на дежурство заступят не подготовленные военнослужащие, будет сорвана боевая задача.

Главное назначение любой военной организации — постоянная готовность к отражению агрессии врага, вооруженная защита целостности и неприкосновенности территории, а также выполнение задач в соответствии с международными договорами. Значит именно по данным критериям и нужно оценивать функционирование данной

¹ Глухов Е. А. Планы ради планов... или о содержании и объемах личного планирования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7. С. 104 — 110.

организации, по критерию: готова или не готова она выполнить боевую задачу¹.

Аналогично нужно оценивать и руководителя любой военной организации — может ли он на своей должности выполнить поставленную задачу. Обратите внимание: именно должностное предназначение военнослужащего, именно его должностные обязанности (а не общие, специальные, внештатные и т.п.) в наибольшей степени влияют на эффективное выполнение воинским формированием своей боевой задачи. Следовательно, именно знания, умения и навыки по занимаемой должности, его умение руководить подчиненными и должны быть главным критерием оценки военнослужащего, а не порядок на закрепленной территории и красиво оформленные отчетные документы.

Вывод: Вооруженные Силы, как и иная иерархическая централизованная организация, подвержена трансформации в бюрократическую структуру. И ввиду того, что в мирное время никто кроме своих же руководителей не может оценить эффективность достижения целей воинского формирования, общественный контроль в этой области затруднен, такая трансформация происходит более скрытно, но от этого она не менее опасна. Ведь если военное управление станет бюрократичным, то эффективность деятельности всей военной организации понизится, и в результате государство не сможет обеспечить свою безопасность от внешних угроз.

Учитывая изложенное, государству уже в мирное время необходимо принимать меры для предотвращения бюрократизма в военной среде.

Библиография

1. Глухов, Е. А. К чему приводит мелочный контроль (на примере военных организаций) / Е. А. Глухов // Гражданин и право. — 2018. — № 1. — С. 34 — 42.
2. Глухов, Е. А. «Военнослужащий обязан проявлять разумную инициативу...» — трудности правоприменения / Е. А. Глухов // Право в

Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 2. — С. 100 — 106.

3. Глухов, Е. А. Почему обесцениваются Российские дипломы / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 9. — С. 101 — 111.

4. Глухов, Е. А. Бюрократический футбол... или о неполном восстановлении прав военнослужащих на жилище военными судами / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 3. — С. 103 — 113.

5. Глухов, Е. А. Процесс привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих становится бюрократическим / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 7 — 8. — С. 110 — 118.

6. Глухов, Е. А. О необходимости общественного контроля в армии / Е. А. Глухов // Военное право. — 2017. — № 5. — С. 5 — 13.

7. Глухов, Е. А. Планы ради планов... или о содержании и объемах личного планирования / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7. — С. 104 — 110.

8. Глухов, Е. А. Причины очковтирательства в докладах военных руководителей и меры по их устранению / Е. А. Глухов // Военное право. — 2016. — № 4. — С. 48 — 57.

9. Корякин, В. М. «Командный» принцип военно-кадровой политики нуждается в правовой регламентации / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 8. — С. 28 — 27.

10. Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2. — С. 7 — 10.

11. Павлова, В. А. Мотивация добровольцев на военную службу по контракту / В. А. Павлова // Российское военное обозрение. — 2007. — № 11. — С. 33 — 36.

12. Романов, П. И. Правовые отношения в советском военном управлении : дис. ... канд. юрид. наук / П. И. Романов. — М.: ВЮА, 1953.

13. Харитонов, С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 41 — 44.

14. Харитонов, С. С. И все же нужны или не нужны армии военные юристы? // С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 5. — С. 95 — 96.

15. Харитонов, С. С. О новеллах в определении правовой работы в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 4. — С. 121 — 124.

16. Харитонов, С. С. Офицер — это звучит гордо?! / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 10. — С. 13 — 17.

¹ Глухов Е. А. Причины очковтирательства в докладах военных руководителей и меры по их устранению // Военное право. 2016. № 4. С. 48 — 57.

Specifics of manifestation of the bureaucratic relations in military formations

© **Glukhov E. A.**,
colonel of justice, Candidate of Law Sciences, St. Petersburg military institute of troops of national guard

Summary. The control system of the state or other authority initially thinks and under construction on the principles of rationality and efficiency, and all her activity has to be directed to achievements of main goals for the sake of which the managing organization was created. However in reality the control system of the state becomes subject to bureaucracy and as a result, to decrease in efficiency of the operating influence over time. The exception and the military organization of the state which in the conditions of peace time and absence of control of civil society instead of performance of the main tasks switches to minor isn't. The peculiar features which come to light and analyzed in the present article are inherent in military bureaucracy. The author on the basis of a dialectic method of knowledge reveals defects of the legislation regulating defects of the relations of the power submission in the military environment, gives standard examples of bureaucratization in army.

Keywords: bureaucracy; army; one-man management; absolute power; punishment threat; social guarantees of the military personnel; public control; substitution is more whole; management efficiency.

Исполнение функции государственного контроля (надзора) при осуществлении военно-морской деятельности пограничными органами и ее правовое обеспечение

© **Иванов Д. А.**,
специалист ООО «Центра экспертизы и правовой защиты», г. Калининград

Аннотация. В статье на основании теоретического анализа нормативных правовых актов, регулирующих исполнение пограничными органами федеральной службы безопасности функции государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения морских биологических ресурсов при осуществлении военно-морской деятельности, а также взглядов различных авторов на государственный контроль (надзор), как функции по управлению государством, представлено авторское видение государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения морских биологических ресурсов, как особого (специального) вида государственного контроля (надзора), а также определена система государственного контроля (надзора) и раскрыты его элементы.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения морских биологических ресурсов, пограничные органы федеральной службы безопасности, элементы системы государственного контроля (надзора).

Рецензент — Е. Н. Холопова, доктор юридических наук, профессор.

На современном этапе, когда, с одной стороны, политика Российского государства направлена на ограничение и прекращение избыточного государственного давления и вмешательства государственных органов в деятельность подконтрольных (поднадзорных) субъектов, а с другой — требует от государственных органов повышения качества и эффективности исполнения возложенных на них контрольных (надзорных) функций, вопросы исполнения функций государственного контроля (надзора) становятся особенно актуальными, поскольку позволяют оценить состояние и спрогнозировать развитие того или иного вида государственного контроля (надзора), обнаружить неиспользованные резервы и выработать оптимальную структуру и систему государственного контроля (надзора) в различных сферах жизни общества.

В настоящее время в Российской Федерации на большинство государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов возложены обязанности по исполнению функций государственного контроля (надзора) в различных сферах жизни общества. Вместе с тем, единый официальный

перечень видов государственного контроля (надзора), действующих на территории Российской Федерации законодательно не закреплён.

Проведенная специалистами Центра анализа деятельности органов исполнительной власти¹ аналитическая работа по изучению нормативных правовых актов Российской Федерации позволила выявить 199 видов государственного контроля (надзора), из которых 146 являются самостоятельными, 44 — подвидами отдельных видов и 9 — подвидами нескольких видов².

При этом на пограничные органы федеральной службы безопасности, как органы, входящие в систему органов исполнительной власти в области обеспечения безопас-

¹ Является подразделением Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики (НИУ-ВШЭ). Находится в ведении Правительства Российской Федерации.

² Виды государственного контроля (надзора) Российской Федерации // URL: http://gos.hse.ru/upload/Libv/Types_of_gov_cont_130115.pdf.

ности¹, возложены обязанности по исполнению функций двух видов государственного контроля (надзора): пограничный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации² и государственный контроль в области рыболовства и сохранения морских биоресурсов³.

Анализируя развитие государственного контроля (надзора), необходимо отметить, что такой контроль (надзор) выделен из федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов⁴, который, в свою очередь, включен в состав экологического надзора. Следовательно, федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения морских биоресурсов можно считать дополнительным (специальным) видом экологического надзора⁵.

Необходимость выделения государственного контроля (надзора) в отдельный самостоятельный вид находит свое отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁶ и определяется прямыми и косвенными угрозами экономического, военного и экологического характера⁷.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

³ Указ Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере».

⁴ Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

⁷ Например, продолжающимся осуществлением российскими и иностранными юридическими и физическими лицами незаконного промысла морских биологических ресурсов в морских пространствах Российской Федерации; попытками бесконтрольного вывоза незаконно добытых морских биологических ресурсов за границу; значительным удельным весом

Предотвращение угроз национальной безопасности указывает на необходимость наличия эффективного государственного контроля (надзора), а также принятия мер, направленных на его развитие и повышение эффективности.

Необходимо указать, что базовым нормативным правовым актом, регулирующим отношения в области организации и осуществления различных видов государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Данный Закон регулирует организацию и осуществление 155 видов государственного и муниципального контроля (надзора), в том числе с особенностями, установленными иными федеральными законами. Однако 35 видов государственного контроля (надзора) указанный Закон не регулирует⁸. К таким «исключительным» видам относится и исследуемый вид контроля (надзора), поскольку в соответствии с п. 8 ст. 3 упомянутого Закона его положения не распространяются на пограничные органы при выполнении возложенных на них обязанностей.

Правовую основу осуществления пограничными органами государственного контроля (надзора) составляют: Указ Президента Российской Федерации от 29 августа 1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере», а также Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Закон о рыболовстве). В соответствии с ч. 2.1 ст. 43.2 Закона о рыболовстве государственный контроль (надзор) в части охраны морских биоресурсов осуществляется федеральным органом исполнительной

теневого экономики в сфере использования природных ресурсов и т.д.

⁸ Виды государственного контроля (надзора) Российской Федерации // http://gos.hse.ru/upload/Libv/Types_of_gov_cont_130115.pdf.

власти в области обеспечения безопасности в порядке, установленном Законом о рыболовстве, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом в отличие от государственного контроля (надзора) в части сохранения водных биологических ресурсов, где порядок его осуществления устанавливается Правительством Российской Федерации¹, государственный контроль (надзор) в части сохранения морских биологических ресурсов устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности. По мнению автора, такая особенность связана, в первую очередь, с деятельностью пограничных органов, которая в отличие от Росрыболовства, контролируется не Правительством Российской Федерации, а Президентом Российской Федерации.

Порядок и последовательность действий (административных процедур) пограничных органов при реализации полномочий по исполнению функции государственного контроля (надзора) закреплён административным регламентом федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности².

Затрагивая общую юридическую природу государственного контроля (надзора), как функции по управлению государством, необходимо отметить, что такая функция является важнейшим элементом общей системы управления страной. Как правильно отмечает Ю. А. Тихомиров, контроль — необходимый атрибут государственности и условие нормального функционирования

государственного аппарата³. По мнению С. Н. Князева, система контроля призвана обеспечить слаженную работу аппарата, повышение результативности и поиск оптимального развития, как структуры, так и процесса с учетом динамики изменения экономических, политических и социальных условий в обществе⁴. Согласно мнению Б. М. Лазарева, для исполнения функций государственного управления любой субъект наделяется полномочиями государственно-властного характера, необходимыми для эффективного выполнения стоящих перед государством задач: «чтобы управлять, нужно обладать властью, а самоуправление предполагает осуществление ее»⁵. А. З. Завалунов констатирует, что контрольно-надзорные функции уполномочены осуществлять федеральные службы, при этом контексте под функциями понимается, в том числе осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами обязательных правил поведения⁶. В. М. Корякин предлагает рассматривать термин «контроль» в широком и узком смысле слова: а) в широком смысле слова контроль — это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдение социального порядка, влияния на массовое и индивидуальное сознание; в узком смысле слова контроль — это проверка решений вышестоящих организаций, реше-

¹ Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 1394.

² Приказ 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».

³ Тихомиров Ю. А. Современное публичное право: монографический учебник. М.: Эксмо, 2008. С. 362 — 369.

⁴ Князев С. Н. Управление: искусство, наука, практика : учеб. пособие. Мн.: Армита-Маркетинг, 2002. С. 84.

⁵ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 148.

⁶ Завалунов А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 25.

ний, распоряжений различных уровней управляющей системы данной организации, соблюдения технических, экономических, организационных нормативов, выполнения плановых мероприятий (заданий), соблюдения трудовой дисциплины, правовых норм и т.д.¹

Используя системный подход к изучению исполнения пограничными органами функции государственного контроля (надзора), можно утверждать, что такой контроль (надзор) является системой, состоящей из совокупности взаимосвязанных элементов. При этом элементы системы не только связаны между собой и активно влияют друг на друга, но одновременно и автономны, поскольку сами образуют собственную систему элементов. К основным элементам системы государственного контроля (надзора), по мнению автора, необходимо отнести: нормативные правовые акты; субъекты; объекты; предмет; цели и задачи; принципы организации; формы и методы его проведения.

Нормативные правовые акты, являясь основой для организации государственного контроля (надзора), регулируют все взаимоотношения государства, в лице органов исполнительной власти и подконтрольных субъектов. Нормативные правовые акты можно представить в виде системы, состоящей из четырех уровней:

— 1-й уровень — международные (конвенции, договора, соглашения, регламенты), обеспечивающие правом общественные отношения на международном, как двустороннем, так и многостороннем уровнях;

— 2-й уровень — законодательные и подзаконные акты (Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, кодексы, ведомственные и межведомственные приказы), содержащие первоначальные принципиальные нормы по вопросам государственного контроля (надзора), исходя из которых формируются как

положения нижестоящих уровней, так и определенные императивные правила, регулирующие правоотношения в сфере государственного контроля (надзора);

— 3-й уровень — методические документы (указания, инструкции, методические рекомендации, распоряжения), осуществляющие разъяснения к актам 1-го и 2-го уровней, по их применению в конкретных ситуациях и носящие, в том числе, рекомендательный, разъяснительный и уточняющий характер;

— 4 уровень — локальные или организационные (приказы, положения, административные регламенты), закрепленные в исполнение вышестоящих уровней и являющиеся внутренними нормативными актами органов безопасности.

К субъектам государственного контроля (надзора) относятся, в первую очередь, должностные лица пограничных органов. Перечень таких лиц установлен нормативным правовым актом органа исполнительной власти в области безопасности².

Следует согласиться с мнением Л. М. Тарасова, который отмечает, что природа, место и роль субъекта, осуществляющего контрольные функции, являются главными критериями, при помощи которых определяются цели, задачи, объем, формы, методика (технология) контроля (надзора)³.

Помимо субъектов, непосредственно осуществляющим государственный контроль (надзор), субъектами следует признавать и другую сторону правоотношений в данной сфере, т.е. подконтрольных субъектов, на которых направлен контроль (надзор) и которые наделены соответствующими правами и обязанностями, а также взаимодействующие федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Фе-

¹ Корякин В. М. Организационно-правовые проблемы ведомственного контроля в Минобороны России // Военное право. 2015. № 1.

² Приказ ФСБ России от 21 октября 2015 г. № 630 «О должностных лицах органов федеральной службы безопасности, уполномоченных осуществлять государственный контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов, и о признании утратившим силу приказа ФСБ России от 26 сентября 2005 г. № 569».

³ Тарасов Л. М. Государственный контроль в России. М., 2008. С. 376 — 378

дерации, муниципальные органы, общественные объединения организаций и граждан.

Следующим элементом системы необходимо обозначить объект контроля (надзора), которым, по мнению автора, является законная деятельность хозяйствующих субъектов и граждан, которая выражается в соблюдении принципов и требований нормативных правовых актов.

Ключевой составляющей объекта контроля (надзора) является законность, имеющая немалое количество определений. Так, Н. В. Радько говорит о законности как о режиме обеспечения жизни, характеризуемом верховенством в ней закона, безусловным исполнением его требований гражданами и должностными лицами, наличием специальных механизмов, гарантирующих безопасность и защиту личности от произвола, беспрепятственное осуществление гражданских прав и свобод¹. Автор разделяет мнение Н. Н. Вопленко, который под законностью понимает соответствие деятельности поднадзорных субъектов действующему законодательству, исполнение ими действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов, учитывая тот факт, что законность можно понимать как принцип права, правовой режим и т.п.²

Применительно к охране водных (биологических) ресурсов определение предмета государственного контроля (надзора) закреплено в соответствующем административном регламенте и представляет собой законную деятельность хозяйствующих субъектов по добыче (вылову) водных биологических ресурсов, по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биологических ресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов.

Вместе с тем, по мнению автора, в данном определении предмета контроля

(надзора) имеются недостатки. Так, по приведенному определению государственный контроль (надзор) на сегодняшний день осуществляется только в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на законных основаниях, а не всех поднадзорных субъектов, в частности, физических лиц. Такое определение не соответствует общему определению государственного контроля (надзора), установленному ст. 43.2 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», которая закрепляет обязанность по осуществлению государственного контроля (надзора) в отношении физических лиц.

Главной целью государственного контроля (надзора) является защита экономических, экологических и иных законных интересов государства в области рыболовства и сохранения морских биоресурсов. Кроме того, к цели также можно отнести непрерывный поиск оптимальной модели государственного контроля (надзора), что будет способствовать развитию функциональности контроля (надзора), открывать перспективы для принятия оптимальных решений, оказывать положительное влияние на поведение подконтрольных субъектов.

К основным задачам государственного контроля (надзора) можно отнести: контроль за соблюдением установленных правил рыболовства участниками правоотношений в данной сфере; предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства и международных договоров Российской Федерации в области сохранения морских биологических ресурсов; установление объемов добычи (вылова) морских биологических ресурсов пользователями; привлечение нарушителей к установленной законодательством ответственности.

Рассматривая принципы организации государственного контроля (надзора), необходимо отметить, что единые принципы организации также нормативно не закреплены. Вместе с тем, существует ряд принципов, без соблюдения которых невозможно достижение стоящих перед контролем (надзором) целей. К таким принципам допустимо

¹ Радько Н. В. Основные подходы к понятию законности и ее значение для построения демократического правового государства // Вестник Академии права и управления. 2011. № 23. С. 13.

² Вопленко Н. Н. Понятие и основные черты законности // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2006. № 8. С. 33.

относит: законность, объективность, достоверность, компетентность, независимость, гласность с учетом обеспечения режима секретности и др. Соблюдение принципов, заложенных в основу системы государственного контроля (надзора), является важнейшим элементом всей системы, поскольку их несоблюдение ведет к холостой работе системы и приводит к не достижению поставленных целей и задач.

Важнейшими элементами системы государственного контроля (надзора) являются формы и методы его проведения. Законодательно формы и методы государственного контроля (надзора) не определены, как не определено и принципиальное отличие форм от методов. Ученые также не могут прийти к единому мнению по поводу отличительных признаков форм от методов контроля (надзора). Так, по мнению М. Л. Баранова¹, А. З. Завалунова² проверка, инспектирование, ревизия, экспертиза и мониторинг являются формами государственного контроля. А. Облачинский³, А. В. Мартынов⁴ проверку, инспектирование, наблюдение, обследование, осмотр, анализ и т.д. относят к методам контроля. В. С. Елисеева⁵ вообще не разделяет форму и метод контроля (надзора), определяя, например, мониторинг как метод (форму) государственного контроля. Вместе с тем, автор разделяет мнение Ю. Н. Старилова, который под формой понимает «внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, произво-

димых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности»⁶. В форме находит свое выражение метод управленческих действий, который представляет собой «способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления органами исполнительной власти»⁷. Следовательно, формы и методы различаются между собой, однако взаимосвязаны и не могут существовать отдельно друг от друга. Исходя из особенностей деятельности пограничных органов, можно выделить такие формы реализации их полномочий как комплекс: организационных, контрольно-проверочных, рейдовых, специальных, оперативно-розыскных, технических, информационно-аналитических, мониторинговых, административно-правовых, профилактических мероприятий.

В свою очередь, каждой форме проведения соответствуют определенные методы, представляющие собой комплекс приемов, способов и средств, направленных на достижение поставленных перед пограничным органом целей и задач при реализации той или иной формы. Следовательно, методами государственного контроля (надзора) являются: изучение документов; осмотр и обследование; информирование, предостережение; планирование; наблюдение, анализ, прогнозирование, и др.

Подводя итог, отметим, что государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения морских биоресурсов является особым (специальным) видом государственного контроля с особым способом правового регулирования его организации и осуществления.

Исполнение функции государственного контроля (надзора) при осуществлении военно-морской деятельности пограничными органами можно представить как систему, состоящую из совокупности следующих взаимосвязанных элементов: нормативных правовых актов (международные, законода-

¹ Баранов М. Л. Юридическая природа и формы государственного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 82.

² Завалунов А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

³ Облачинский А. На проверку становись! // ЭЖ-Юрист. 2012. № 33. С.12.

⁴ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : монография. М., 2010.

⁵ Елисеева В. С. Мониторинг правоприменения как форма государственного контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы I Всерос. науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2015. С. 10.

⁶ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник / 5-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2018. С. 421.

⁷ Там же. С. 498 — 499.

тельные и подзаконные, методические, локальные); субъектов (должностные лица пограничных органов и подконтрольные субъекты); объекта (законная деятельность хозяйствующих субъектов и граждан, выражающаяся в соблюдении принципов и требований нормативных правовых актов в области рыболовства и сохранения морских биоресурсов); предмета (представляет собой законную деятельность хозяйствующих субъектов по добыче (вылову) водных биологических ресурсов, по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биологических ресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов.); целей (защита экономических, экологических и военных законных интересов Российской Федерации) и задач (контроль за соблюдением правил рыболовства, предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области рыболовства и др.); принципов (законности, объективности, достоверности, компетентности, независимости, гласности и др.); форм (организационные, контрольно-проверочные; специальные, оперативно-розыскные, административно-правовые и др.) и методов (изучения документов, осмотра и обследования и др.).

Вместе с тем, в настоящее время система государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения морских биологических ресурсов нормативно не закреплена, что негативно влияет на исполнение данной функции пограничными органами при осуществлении военно-морской деятельности, приводит к двойственному пониманию различных положений нормативных правовых актов и негативному отношению к пограничным органам со стороны подконтрольных субъектов. Указанное вызывает необходимость принятия нормативного правового акта федерального уровня, закрепляющего систему государственного (контроля), взаимосвязь и исчерпывающий

перечень ее элементов, права и обязанности всех участников правоотношений.

Библиография

1. Баранов, М. Л. Юридическая природа и формы государственного контроля / М. Л. Баранов // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 10. — С. 80 — 84.
2. Вопленко, Н. Н. Понятие и основные черты законности / Н. Н. Вопленко // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. — 2006. — № 8. — С. 33 — 48.
3. Елисеева, В. С. Мониторинг правоприменения как форма государственного контроля / В. С. Елисеева // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы I Всерос. науч.-практ. конф. — Н. Новгород: НГУ, 2015. — С. 9 — 12.
4. Завалунов, А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук / А. З. Завалунов. — М., 2009. — 182 с.
5. Князев, С. Н. Управление: искусство, наука, практика: учеб. пособие / С. Н. Князев. — Мн. : Армита-Маркетинг, 2002. — 512 с.
6. Корякин, В. М. Организационно-правовые проблемы ведомственного контроля в Минобороны России / В. М. Корякин // Военное право. — 2015. — № 1.
7. Лазарев, Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. — М., 1988. — 320 с.
8. Мартынов, А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : монография / А. В. Мартынов. — М.: Статут, 2010. — 322 с.
9. Облачинский, А. На проверку становись! / А. Облачинский // ЭЖ-Юрист. — 2012. — № 33.
10. Радько, Н. В. Основные подходы к понятию законности и ее значение для построения демократического правового государства / Н. В. Радько // Вестник Академии права и управления. — 2011. — № 23. — С. 9 — 18.
11. Россинский, Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков; 5-е изд., пересмотр. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. — 576 с.
12. Тарасов, Л. М. Государственный контроль в России : монография / Л. М. Тарасов. — М., 2008. — 672 с.
13. Тихомиров, Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник / Ю. А. Тихомиров. — М.: Эксмо, 2008. — 448 с.

Elements of the system of a special (special) type of state control (supervision) - in the field of fisheries and the conservation of marine biore-sources

© **Ivanov D. A.**,
specialist of the Center for Expertise and Legal Protec-
tion, Kaliningrad

Abstract. Is based on a theoretical analysis of regulatory legal acts regulating the performance by border agencies of the federal security service of the state control (supervision) function in the field of fisheries and the conservation of marine biological resources, as well as the views of various authors on state control (supervision) as a function on state management, presented the author's vision of state control (supervision) in the field of fisheries and the conservation of marine biological resources, as a special (special o) the type of state control (supervi-sion), as well as the system of state control (supervision) and its elements are defined.

Key words: state control (supervision) in the field of fisheries and conservation of marine biological re-sources, border agencies of the federal security service, elements of the system of state control (supervision).

К вопросу о правовом регулировании отношений по предоставлению государственных услуг в электронной форме (на примере государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону)

© Князева Е. В.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет»

Аннотация. Правовое регулирование отношений по предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» и соответствующими регламентами. Проводится анализ норм закона и регламента по предоставлению государственных услуг в электронной форме (на примере государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, отмечается, что имеет место дисбаланс норм закона и регламента, чем фактически нарушаются права несовершеннолетних дееспособных граждан (эмансипированных и вступивших в брак) в исследуемых отношениях.

Ключевые слова: электронные услуги по выдаче пропусков в пограничную зону, вступившие в брак несовершеннолетние, эмансипированные, нарушение прав.

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

Современное развитие общества немыслимо без развития информационных технологий, которые могут быть применимы во многих сферах человеческой деятельности. Так, «не вызывает сомнений, что и российская правовая система объективно "пропитана" процессами цифровизации, поддержка которых существенно повышает конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность страны, обеспечивает экономический рост, в котором особенно остро нуждается Россия...»¹. Причинами внедрения информационных технологий является экономическая целесообразность, необходимость сокращения бюрократического аппарата, более качественного предо-

ставления государственных услуг, повышения качества и уровня жизни². С точки зрения П. С. Пастухова, оказание государственных услуг «посредством компьютерных сетей, значительно сокращают объемы традиционного бумажного документооборота»³.

Как отмечает А. М. Воронов, органы государственной власти, органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества: «обеспечивают развитие информационной инфраструктуры, доступность информации по

¹ Захаркина А. В. Позитивация института обусловленного исполнения обязательств как необходимое условие повышения инвестиционной привлекательности российской правовой системы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. № 2. С. 240 — 263.

² Пастухов П. С., Лосавио М. Использование информационных технологий для обеспечения безопасности личности, общества и государства // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 231 — 236.

³ Пастухов П. С. Роль и значение специальных знаний в информационно-технологическом обеспечении уголовно-процессуального доказывания // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 298 — 304.

различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества, равный доступ к государственным услугам на всей территории Российской Федерации, в том числе с использованием информационных и коммуникационных технологий»¹.

Правовое регулирование отношений по предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон о предоставлении услуг), постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг», соответствующими регламентами и иными нормативными правовыми актами².

Государственная услуга по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону оказывается в соответствии с Административным регламентом ФСБ России по предоставлению государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, разрешений на хозяйственную, промысловую и иную деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, содержание и выпас скота в пограничной зоне, промысловую, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в Российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, где установлен пограничный режим,

¹ Воронов А. М. Институты гражданского общества в негосударственной системе обеспечения национальной безопасности современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1. С. 33 — 41.

² О месте административных регламентов в регулировании деятельности органов безопасности см.: Алексеев М. В. Понятие и направления совершенствования организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности // Военное право. 2018. № 4. С. 29 — 35.

утвержденным приказом ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 455.

Следует отметить при этом, что функция по предоставлению услуги, связанной выдачей разрешения на пересечение государственной границы, изначально была присуща пограничным органам со времени их создания³.

Попытаемся проанализировать положения указанного выше Регламента на предмет соответствия Закону о предоставлении услуг и иным нормативным правовыми актами.

Согласно п. 3 ст. 2 Закона о предоставлении услуг в качестве одного из заявителей на предоставление государственной услуги указано физическое лицо либо его уполномоченный представитель, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, с запросом о предоставлении государственной услуги, в устной, письменной или электронной форме. В данном случае понятие «уполномоченный представитель», по мнению автора, должно включать и законных представителей, и представителей, уполномоченных доверенностью. Ибо, ни в ГК РФ, ни в Федеральном законе от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее — Закон об опеке), нет понятия «уполномоченный представитель». В нормах данных законов, определяющих представителей недееспособных и частично дееспособных граждан, речь идет не об уполномоченных, а о законных представителях (ст. 20, 26, 28, 185, 575, 1153, 1159 ГК РФ и ст. 2 и 15 Закона об опеке). В п. 11 той же ст. 2 Закона о предоставлении услуг при определении понятия «жалоба» фактически назван круг лиц, имеющий право обжалования при нарушении порядка предоставления услуг — это заявитель или его законный представитель. То есть, обращается за

³ Буканова О. А. О некоторых вопросах исторического опыта административно-правового регулирования деятельности военнослужащих пограничных органов по пропуску через государственную границу // Военное право. 2013. № 2.

предоставлением услуги заявитель (физическое лицо или, как было отмечено выше, его уполномоченный представитель — п. 3 ст. 2 Закона о предоставлении услуг), а жалобу при нарушении права подает заявитель или его законный представитель (п. 11 ст. 2 Закона о предоставлении услуг). Заявитель в первом случае фигурирует как родовое понятие, во втором — как видовое. В приведенном примере того, как соотносятся понятия «уполномоченный представитель» и «законный представитель», понять невозможно. Очевидно, что круг лиц, обращающихся за предоставлением услуги, и круг лиц, имеющих право при нарушении порядка предоставления услуги подать жалобу, должен быть одним и тем же.

Возникает вопрос: до какой степени при разработке регламентов следует учитывать положения Правил разработки регламентов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, если в п. 6 этого постановления указывается: «Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться правилами, утвержденными настоящим постановлением при утверждении порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг»? Ведь сама по себе формулировка «рекомендовать» не предполагает обязательности. Логичнее в данном случае, наверное, не рекомендовать, а обязать.

В соответствии с п. 2 Регламента при оформлении пропуска физическим лицам для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону «Заявителями являются:

а) граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, достигшие 18-летнего возраста;

б) российские и иностранные юридические лица, индивидуальные предприниматели;

в) один из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей гражданина, не

достигшего 18-летнего возраста, или гражданина, достигшего 18-летнего возраста и признанного в установленном порядке недееспособным либо ограниченным в дееспособности, обратившийся с заявлением о предоставлении государственной услуги в отношении этого гражданина, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Законом предусмотрена возможность приобретения несовершеннолетним гражданином полной дееспособности при вступлении в брак (п. 2 ст. 21 ГК РФ) и при эмансипации (ст. 27 ГК РФ). В этих случаях у несовершеннолетних нет законных представителей, сами несовершеннолетние не указаны в Регламенте как заявители на предоставление государственной услуги; тем самым, они лишены возможности быть участником данных правоотношений. Очевидно, что эмансипированные и вступившие в брак несовершеннолетние граждане должны иметь право самостоятельно обращаться за оформлением пропуска, должны быть указаны в качестве заявителей.

Несовершеннолетний, осуществляющий предпринимательскую деятельность, когда это допускается законом¹, в соответствии с подп. «б» ст. 2 Регламента вправе быть заявителем, что противоречит подп. «а» той же ст. 2, поскольку он не достиг 18-летнего возраста.

Все нормативные правовые акты, регулирующие отношения по оказанию государственных услуг, формулируют требования к порядку информирования лиц при предоставлении этих услуг. Так, в п. 8 Регламента указано, что заявитель, желающий оформить пропуск, вправе получить консультацию общего характера. Перечень сведений, которые ему могут быть предоставлены, в целом соответствует Закону о предоставлении услуг, однако здесь же Регламентом устанавливается, что «продолжительность консультации по телефону и на личном приеме не должна превышать 10 минут». С учетом того, что

¹ Подп. «з» п. 1 ст. 22.1 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 29-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и ст. 27 ГК РФ.

для получения услуги гражданину необходимы сведения о должностных лицах, сроках, месте и времени оказания услуги, информация правового и иного характера, представляется, что десятиминутное ограничение фактически противоречит закону. Ведь согласно п. 2 ст. 5 Закона о предоставлении услуг заявитель имеет право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, что весьма проблематично в столь короткий срок.

П. 4 Регламента фактически ограничивает в ряде случаев лиц в получении услуги в электронной форме, несмотря на то, что здесь указан адрес сайта: «Информация о подразделениях пограничных органов, осуществляющих предоставление государственной услуги, почтовых адресах, адресах электронной почты (при их наличии), номерах телефонов, по которым можно получить информацию справочного характера, размещена на информационных стендах пограничных органов». Оговорка по поводу адресов электронной почты «при их наличии» означает, что допускается и их отсутствие, при котором невозможно получить услугу в электронной форме.

Для устранения отмеченных недостатков правового регулирования, на наш взгляд, целесообразно было бы привести в соответствие с действующими федеральными законами понятия, употребляемые в Регламенте. Так, заявителями на оказание государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону в Регламенте целесообразно указать дееспособных граждан и законных представителей недееспособных и частично дееспособных граждан. Следует исключить из п. 4 Регламента ого-

ворку о возможном отсутствии адреса электронной почты пограничного управления, оказывающего соответствующую услугу, ибо его отсутствие препятствует получению услуги в электронной форме. Кроме того, Правила разработки регламентов оказания государственных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации, должны носить обязательный характер, а не рекомендательный.

Библиография

1. Алексеев, М. В. Понятие и направления совершенствования организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности / М. В. Алексеев // Военное право. — 2018. — № 4. — С. 29 — 35.
2. Буканова, О. А. О некоторых вопросах исторического опыта административно-правового регулирования деятельности военнослужащих пограничных органов по пропуску через государственную границу / О. А. Буканова // Военное право. — 2013. — № 2.
3. Воронов, А. М. Институты гражданского общества в негосударственной системе обеспечения национальной безопасности современной России / А. М. Воронов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 1. — С. 33 — 41.
4. Захаркина, А. В. Позитивация института обусловленного исполнения обязательств как необходимое условие повышения инвестиционной привлекательности российской правовой системы / А. В. Захаркина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2018. — № 2. — С. 240 — 263.
5. Пастухов, П. С. Использование информационных технологий для обеспечения безопасности личности, общества и государства / П. С. Пастухов, М. Лосавио // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 2. — С. 231 — 236.
6. Пастухов, П. С. Роль и значение специальных знаний в информационно-технологическом обеспечении уголовно-процессуального доказывания / П. С. Пастухов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2014. — № 1. — С. 298 — 304.

To the question on legal regulation of relations in exercising state services in the e-form (using the example of state service in issuing entry permits to persons and transport means in the border zone)

© Knyazeva E. V.,

Candidate of Law, Associate professor, Associate professor of the Department of state and legal disciplines of the Juridical Institute «The Moscow Municipal Pedagogical University»

Annotation. Legal regulation of relations in exercising state and municipal services in the e-form is exercised in the Federal Law of 27.07.2010 N 210-ФЗ «On organization of exercising state and municipal services» with changes and amendments of 31.07.2018, in the Governmental Disposal of May 16, 2011 № 373 “About elaboration and adoption of administrative regulations of state supervision and administrative regulations off exercising state services”, as well as administrative regulations.

An analysis of legal norms and regulations on exercising state services in the e-form using the example of state service in issuing entry permits to persons and transport means in the border zone is carried out. It is pointed out that there is disbalance between legal norms and regulations, which in fact offends the right of the minor active citizens (emancipated and married) in the studied relations.

Key words: e-services on issuing entry permits to the border zone, married minor citizens, emancipated, offence of rights

Процессуальные сроки в правоприменительной деятельности пограничных органов

© Чуланов С. М.,

научный сотрудник Центра исследования права
«Эквитас»

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы процессуальных сроков в правоприменительной практике пограничных органов и пути их решения.

Ключевые слова: пограничные органы, время, процессуальные сроки.

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

Пограничные органы охраняют Государственную границу Российской Федерации на суше, море, реках, озерах и иных водных объектах, в пунктах пропуска через Государственную границу, а также осуществляют пропуск через Государственную границу. В этих целях они: осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к их ведению законодательством Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривают эти дела и исполняют постановления по ним, а также ведут дознание по делам, отнесенным законодательством Российской Федерации к их ведению¹.

Из этих полномочий вытекает одна из целей пограничных органов — правильное и своевременное рассмотрение дел об административных правонарушениях и расследование уголовных дел. Одной из задач производства по делам об административных правонарушениях является своевременное выяснение обстоятельств каждого дела. При этом, как отмечается в научных публикациях, КоАП РФ предусматривает три формы производства по делам об административных правонарушениях: общую, сокращенную (усеченную) и особую (административное расследование). Административное расследование является самостоятельной формой производства по делу об административных правонарушениях и отличается от других форм порядком возбуждения дела, процессуальными сроками,

а также иными особенностями, проявляющимися на различных стадиях производства по делу об административном правонарушении².

Разумность, правильность и своевременность административного производства напрямую зависит от процессуальных сроков.

Время — неотъемлемая составляющая любых общественных отношений³. Как замечает А. С. Дугенец, важнейшим фактором обеспечения стабильности и динамизма права является время⁴.

В Толковом словаре живого великорусского языка В. И. Даля понятие «время» определяется как «длительность бытия; пространство в бытии; последовательность существования; продолжение случаев, событий»⁵. Аналогичное определение «времени» имеется в Словаре русского языка С. И. Ожегова: «время есть продолжительность, длительность чего-либо, измеряемая секундами, минутами, часами»⁶.

² Азовцев А. А. Понятие и виды административного расследования в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военное право. 2018. № 3. С. 60.

³ Дружкова Е. В. правовые формы опосредования времени в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 1. С. 34 — 37.

⁴ Дугенец А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД, 1995. С. 15.

⁵ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1994. С. 260 — 261.

⁶ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. М., 1990. С. 107.

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

В. П. Грибанов отмечает, что человек активно использует время, приурочивая осуществление той или иной своей деятельности к определенному моменту во времени или к определенному отрезку времени, устанавливая для этого с помощью правовых норм определенные сроки, включая временные параметры деятельности, ее продолжительность, скорость осуществления¹. Через понятие «очередь» рассматривает данное понятие В. М. Корякин².

Т. Р. Мещерякова отмечает, что всестороннее и своевременное рассмотрение дел об административных правонарушениях невозможно без соблюдения сроков совершения процессуальных действий, применения мер процессуального принуждения, давностных сроков³.

Как справедливо отмечает А. С. Архипов, разумный срок в уголовном судопроизводстве, а в частности на стадии предварительного расследования, следует рассматривать в качестве показателя достаточности и эффективности действий следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, начальника подразделения дознания, органа дознания, прокурора по своевременному осуществлению предварительного следствия, либо дознания. Разумность срока в наиболее общем виде можно определить как выраженное во временном измерении соответствие поведения властей сложности уголовного дела и поведению участников судопроизводства⁴.

Касаясь национального уголовно-процессуального законодательства, следует отметить, что «разумный срок» — базовый

термин, применяемый к длительности судопроизводства или исполнения судебных актов. Содержание рассматриваемого принципа заключается в том, что сроки производства по уголовному делу не могут быть неопределенными, точно не установленным и произвольными.⁵

Обобщая данные положения, следует подчеркнуть в них слова «продолжительность, скорость осуществления, разумный срок», так как именно эти понятия, в числе прочих, являются важными составляющими в процессуальной деятельности пограничных органов.

В известном смысле процессуальные сроки в пограничных органах применяются при производстве по делам об административных правонарушениях и уголовным делам.

По результатам изучения материалов процессуальной деятельности Пограничного управления ФСБ России по Оренбургской области можно констатировать наличие следующих проблемных вопросов:

1. В уголовных и административных делах, рассматриваемых и расследуемых пограничными органами, в качестве подозреваемых (обвиняемых) и лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении (далее правонарушителей), чаще всего выступают иностранные граждане, не владеющие языком производства, а это влечет обязательное участие переводчика. В настоящее время законодательно не закреплён порядок вызова переводчика для участия в процессуальных действиях, отсутствует четкий критерий, позволяющий определить компетентность переводчика в знании иностранного и русского языков. Вместе с тем, у должностных лиц пограничных органов зачастую возникают ситуации, когда правонарушитель является лицом, владеющим языком, нехарактерным для местности, где дислоцируются пограничные органы, например, китайским или польским для Оренбургской области, а своевременно предоставить пере-

¹ Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 249 — 250.

² Корякин В.М. Очередь как правовое явление // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2. С. 204 – 209.

³ Мещерякова Т. В. Классификация сроков в законодательстве об административной ответственности // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 3. С. 101.

⁴ Архипов А. С. Разумный срок уголовного судопроизводства как показатель эффективности процессуальной деятельности участников стороны обвинения на стадии предварительного расследования // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 28. С. 101.

⁵ Лебедева А. А. Принцип «Разумный срок уголовного судопроизводства» // Строймного. 2016. № 4 (5). С.4.

водчика для такого правонарушителя представляет сложность и требует значительного времени. Также пограничные органы сталкиваются с таким обстоятельством, когда переводчик в совершенстве владеет иностранным и русским языками только устно, а письменно перевести тот или иной документ затрудняется. По совокупности вышеперечисленного обуславливает то, что в поиске компетентного переводчика пограничные органы тратят продолжительное время.

2. Значительное влияние на процессуальные сроки оказывает процедура установления личности иностранного гражданина (лица без гражданства) и получения на него характеризующих документальных материалов. В соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» ФСБ России имеет право осуществлять внешние сношения со специальными службами и правоохранительными органами иностранных государств, обмениваться с ними на взаимной основе оперативной информацией, специальными техническими и иными средствами в пределах полномочий органов федеральной службы безопасности и порядке, установленном ведомственными нормативными правовыми актами; заключать в установленном порядке и пределах своих полномочий международные договоры Российской Федерации. Процедура установления личности иностранного гражданина (лица без гражданства) и получения на него характеризующих документальных материалов заключается в направлении официальных запросов в уполномоченные органы иностранного государства по каналу взаимодействия с иностранными спецслужбами. Зачастую ответы на данные запросы поступают в пограничные органы спустя значительное время (более двух суток), а в некоторых случаях и вовсе не поступают. Весьма действенным способом ускорения исполнения запросов явилось бы, формирование эффективного механизма сотрудничества с зарубежными партнёрами, позволяющего получать необходимую информацию в кратчайшие сроки (не более двух суток).

3. При производстве по делам об административных правонарушениях должност-

ные лица пограничных органов задерживают правонарушителей, в отношении которых невозможно быстро проверить сведения о том, не находятся ли они в розыске, не привлекались ли они ранее к административной или уголовной ответственности, не имеются ли для них ограничения на въезд в Российскую Федерацию или на выезд из Российской Федерации. Все это говорит об очередной проблеме, связанной с отсутствием у должностных лиц пограничных органов круглосуточного оперативного доступа к базам данных и учетам правоохранительных органов, например таких как, сведения из главного информационно-аналитического центра МВД России (ГИАЦ МВД), о дактилоскопической информации, о привлечении к административной и уголовной ответственности, из центрального банка данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ) и специального программного обеспечения «Мигрант»¹, о законности пребывания на территории Российской Федерации и т.п.

4. При производстве дознания пограничные органы учитывают, что в соответствии со ст. 226 УПК РФ прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, и в течение 2 суток принимает по нему решение. Далее, если это уголовное дело в отношении обвиняемого, содержащегося под стражей, оно должно быть представлено в суд за 14 суток до истечения предельного срока содержания обвиняемого под стражей². Подавляющее ко-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2005 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключения под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием

личество уголовных дел, расследуемых пограничными органами, возбуждены в отношении иностранных граждан, которые не имеют постоянного места жительства на территории Российской Федерации или личность их не установлена, в силу чего в отношении таких граждан, избирается мера пресечения в виде заключения под стражу. В связи с этим у дознавателей пограничных органов из 30 суток, предусмотренных ст. 223 УПК РФ, на реальное производство дознания остается 14 суток, в течение которых довольно затруднительно провести качественное и объективное расследование уголовного дела.

5. Значительно увеличивает процессуальные сроки производства по делам об административных правонарушениях и расследования уголовных процедура проведения экспертиз, в необходимости проведения которых все чаще сталкиваются пограничные органы (техничко-криминалистическая, портретно-идентификационная, почерковедческая, ихтиологическая и другие виды экспертиз). В настоящее время пограничные органы не имеют собственных экспертно-криминалистических подразделений и назначают проведение экспертиз экспертам других правоохранительных органов, чаще всего экспертам экспертно-криминалистических центров МВД России (ЭКЦ МВД России), которые уже загружены производством экспертиз и не имеют возможности дать заключение должностным лицам пограничных органов в короткие сроки.

6. Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» определены места содержания под стражей, одним из которых являются изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов федеральной службы безопасности. На практике пограничные органы помещают подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам в следственные изоля-

торы уголовно-исполнительной системы и в изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел. Данный процесс помещения подозреваемых и обвиняемых занимает длительное время. Кроме того, оперативно конвоировать (этапировать) подозреваемого и обвиняемого к месту производства процессуальных действий по уголовному делу не представляется возможным. Связано это с внутренним графиком конвоирования, имеющегося как в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы, так и в органах внутренних дел. Конвоировать подозреваемого или обвиняемого вне данного графика практически невозможно. Вместе с тем, подразделения изоляторов временного содержания органов внутренних дел не имеют транспорта, способного добраться до места проведения следственного действия (например, осмотр места происшествия), как правило, указанные места расположены на участке местности, где отсутствует дорожная инфраструктура. В таком случае участникам следственного действия приходится передвигаться пешком, что опять же занимает продолжительное время.

Все вышеперечисленное говорит об актуальности поиска новых путей решения сложившихся проблемных вопросов, связанных с процессуальными сроками в пограничных органах.

В связи с этим, решением обозначенных проблемных вопросов явилось бы:

— разработка нормативных правовых актов, в которых будет закреплён порядок вызова переводчика для участия в процессуальных действиях и четкие критерии, позволяющие определить компетентность переводчика в знании иностранного и русского языков;

— разработка общих ведомственных приказов, которые позволят наладить взаимодействие пограничных органов как с отечественными, так и с иностранными правоохранительными органами;

— разработка нормативных правовых актов, в которых будет закреплён порядок доступа пограничных органов к базам данных и учетам правоохранительных органов;

предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан».

— увеличение разумных сроков расследования уголовных дел в отношении иностранных граждан с 30 до 60 суток;

— внесение изменения в ст. 27.5 КоАП РФ, предусматривающего задержание правонарушителя при производстве дел об административных правонарушениях на срок до 10 суток (в настоящее время до 3 и до 48 часов) по решению суда;

— введение в штат пограничного органа экспертов-криминалистов, что позволило бы существенно сократить сроки производств.

— для содержания подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам необходимо оснастить все пограничные органы ФСБ России изоляторами временного содержания с соответствующим штатом и техникой.

Как замечает А. В. Кулаков, исторический опыт свидетельствует, что стабильность и безопасность любого государства зависят, прежде всего, от безопасности его государственной границы и прилегающих к ней территорий. Это связано с тем, что государственная граница обозначает не только территориальный предел государства, но и места разграничения государств, соприкасающихся и взаимодействующих между собой, а также разграничение территории государства и международного моря. По линии государственной границы и в непосредственно прилегающих к ней смежных пограничных пространствах складывается сложная система взаимоотношений сопредельных государств, диапазон которых крайне широк и простирается от добрососедских и лояльных до откровенно враждебных. Именно граница и приграничные территории были и остаются местом «первой пробы» прочности российского государства, его реальной способности обеспечить защиту суверенитета и территориальной целостности¹.

Экстраполируя мнение А. В. Кулакова в правоприменительную деятельность погра-

ничных органов ФСБ России, следует сказать о необходимости и неизбежности решения проблем, связанных с процессуальными сроками в пограничных органах.

Резюмируя вышеизложенное следует отметить, что обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации предполагает создание и совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей полномочия и регламентирующей деятельность государства, общества и личности в пограничном пространстве, а также устанавливающей ответственность за нанесение ущерба национальным интересам России².

Таким образом, решение названных проблемных вопросов процессуальных сроков, позволит пограничным органам качественно решать основные возложенные на них задачи пограничной политики Российской Федерации.

Библиография

1. Азовцев, А. А. Понятие и виды административного расследования в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. А. Азовцев // Военное право. — 2018. — № 3. С. 58—64.
2. Архипов, А. С. Разумный срок уголовного судопроизводства как показатель эффективности процессуальной деятельности участников стороны обвинения на стадии предварительного расследования / А. Архипов // Вопросы современной юриспруденции. — 2013. — № 28.
3. Грибанов, В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. — М., 2000.
4. Дружкова, Е. В. Правовые формы опосредования времени в производстве по делам об административных правонарушениях / Е. В. Дружкова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2015. — № 1. — С. 34—37.
5. Дугенец, А. С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ...канд. юрид. наук / А. С. Дугенец. — М.: ВНИИ МВД, 1995.
6. Корякин, В. М. Очередь как правовое явление / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 2. — С. 204—209.
7. Кулаков, А. В. О влиянии глобализационных процессов на пограничную безопасность Российской Федерации / А. В. Кулаков // Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. — 2013.

¹ Кулаков А. В. О влиянии глобализационных процессов на пограничную безопасность Российской Федерации // Электронное научное издание «Альманах Пространство и Время». 2013. Т. 3. № 1. С. 7.

² Основы пограничной политики Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 г.).

— Т. 3. — № 1 // Режим доступа: <http://www.j-spacetime.com> (дата обращения 22.08.2018).

8. Лебедева, А. А. Принцип «Разумный срок уголовного судопроизводства» / А. А. Лебедева // Строймного. — 2016. — № 4 (5).

9. Мещерякова, Т. В. Классификация сроков в законодательстве об административной ответственности / Т. В. Мещерякова // Актуальные проблемы российского права. — 2010. — № 3.

Procedural periods in the law enforcement activities of the border guard agencies

© Chulanov S. M.,
researcher, Center for studies of law ekvitas

Annotation. The article deals with the problems of procedural deadlines in the law enforcement border authorities and the ways of their solution.

Key words: border authorities, procedural terms.

Воинская обязанность и военная служба

Повышение квалификации и профессиональная переподготовка военнослужащих: проблемы правового регулирования

© **Корякин В. М.**,

доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), профессор Военного университета

© **Павлова В. А.**,

руководитель дополнительного профессионального образования Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы правового регулирования повышения квалификации и профессиональной переподготовки военнослужащих. Показаны их роль и значение для укрепления социального потенциала оборонной мощи государства, выявлены пробелы и противоречия в военном законодательстве, регулирующем данную область общественных отношений. Установлено, что в отличие от государственных гражданских служащих повышение квалификации и профессиональная подготовка военнослужащих регулируется лишь на подзаконном, ведомственном уровне. В связи с этим обосновывается необходимость совершенствования законодательства о военной службе и статусе военнослужащих.

Ключевые слова: повышение квалификации; профессиональная переподготовка; дополнительное профессиональное образование; военные образовательные организации.

Рецензент — А. И. Землин, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Современный уровень развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, возрастание угроз национальной безопасности Российской Федерации, а также существенный рост оснащенности войск высокотехнологичными средствами вооружения и новейшими образцами военной техники, наращивание интенсивности мероприятий боевой подготовки предъявляют повышенные требования к военнослужащим. Военная доктрина Российской Федерации в числе основных приоритетов развития военной организации государства называет повышение качества подготовки кадров и военного образования, а также наращивание военнаучного потенциала. В связи с этим в строительстве и развитии Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов Российская Федерация исходит из

необходимости совершенствования систем военного образования и воспитания, подготовки кадров, военной науки, подготовки высокопрофессиональных, преданных Отечеству военнослужащих, повышения престижа военной службы¹.

Указанными обстоятельствами диктуется необходимость организации и осуществления постоянной, плановой работы по повышению квалификации и профессиональной переподготовки военных кадров, прежде всего — офицерского состава. Как показывает практика, тот объём знаний, умений и навыков, который получают офицеры в период обучения в военных образовательных организациях, уже через 3 — 5 лет ста-

¹ Подп. «в» п. 36, подп. «ж», «з» п. 38 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

новится явно недостаточным для полноценной и эффективной служебной деятельности в связи с поступлением на вооружение новых образцов вооружения и военной техники, применением новых способов и средств вооруженной борьбы, накоплением опыта применения воинских частей и подразделений в реальных условиях войн и вооруженных конфликтов, контртеррористических и миротворческих операциях. Поэтому современный офицер должен постоянно учиться, повышать уровень своих знаний, уровень воинского мастерства. Речь идет, по сути, о внедрении концепции непрерывного образования военных кадров¹.

Правовую основу организации дополнительного профессионального образования военнослужащих, как и иных категорий граждан, составляют соответствующие положения Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Согласно ст. 76 указанного законодательного акта дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды. Дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки).

Основными задачами, решаемыми дополнительным профессиональным образованием офицеров, следует считать:

- переподготовка на новые образцы вооружения и военной техники;
- подготовка офицеров к новым видам профессиональной деятельности;
- обновление, совершенствование и развитие в соответствии с постоянно повы-

шающимися требованиями к качеству подготовки военных кадров теоретических знаний, практических умений и навыков офицеров по занимаемым должностям;

— повышение профессиональной квалификации офицеров до уровня, обеспечивающего успешное выполнение функциональных обязанностей на высшей воинской должности².

С точки зрения воспитательного воздействия и формирования ценностных ориентаций военнослужащих дополнительное профессиональное образование призвано выполнять ряд функций:

1) информационную, обеспечивающую помощь в выборе военнослужащим вида деятельности, способствующую профессиональному, социальному и духовному самоопределению, формированию ценностных ориентаций;

2) обучающую, обеспечивающую усвоение знаний, умений, навыков технической, компьютерной, художественной, спортивной или иной потенциально профессиональной деятельности военнослужащего, способствующей формированию ценностных ориентаций;

3) развивающую, обеспечивающую физическое, эмоциональное, интеллектуальное, духовно-нравственное развитие, а также общее психическое и физическое развитие военнослужащего;

4) социализирующую, содействующую: во-первых, духовному становлению военнослужащего, который входит в особую социально-профессиональную группу (военная организация), отличную от гражданской среды; во-вторых, знакомству с её структурой и социальными ролями в ней; в-третьих, личностному проживанию успеха и неуспеха в служебно-профессиональной деятельности и во взаимоотношениях с другими членами военного коллектива;

5) релаксационную, обеспечивающую снятие психологических затруднений и барьеров, возникающих вследствие напряженности служебно-профессиональной деятельности, способствующей профилактике

¹ Дедов Ю. Ф. К вопросу об отдельных аспектах правового регулирования процесса обучения военнослужащих // Военное право. 2015. № 3; Лазукин В. Ф., Ботнев А. К. К вопросу о многоуровневой подготовке военных специалистов // Военная мысль. 2007. № 7.

² Там же.

нарушений психологического и психического здоровья¹.

Эффективность и качество организации дополнительного образования военнослужащих в значительной степени зависит от полноты и непротиворечивости правового регулирования этих вопросов военным законодательством.

К сожалению, в базовом законодательном акте, регулирующем вопросы военной службы — Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» — речь идет лишь только о возможности получения гражданами военного образования в военных образовательных организациях и в военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования. Нормы о дополнительном профессиональном образовании военнослужащих путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в данном законодательном акте отсутствуют.

В другом не менее важном законе — Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» — в ст. 19 также закреплено право военнослужащих на обучение в военных образовательных организациях и иных организациях, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, и реализующих программы дополнительного профессионального образования и (или) программы профессионального обучения. Кроме того, здесь же содержатся нормы о праве военнослужащих на обучение в гражданских образовательных организациях высшего и среднего профессионального образования.

Согласно п. 4 той же статьи военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет пять лет и более (не считая времени обучения в военных профессиональных образовательных

организациях), в год увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, истечении срока военной службы, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями имеют право пройти профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей без взимания с них платы за обучение и с сохранением обеспечения всеми видами довольствия в порядке и на условиях, которые определяются Минобороны России (иным федеральным органом исполнительной власти и федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба)², продол-

² По данному вопросу изданы: приказ ФСБ России от 26 января 2009 г. № 22 «О порядке и условиях реализации военнослужащими органов федеральной службы безопасности, проходящими военную службу по контракту, права на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей»; приказ ГУСП от 25 января 2010 г. № 4 «Об условиях и порядке реализации военнослужащими Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации, проходящими военную службу по контракту, права на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей в год увольнения с военной службы»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 октября 2015 г. № 630 «О порядке и условиях профессиональной переподготовки по одной из гражданских специальностей отдельных категорий военнослужащих — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 4 августа 2016 г. № 478 «О военных образовательных организациях высшего образования Министерства обороны Российской Федерации, осуществляющих профессиональную переподготовку военнослужащих по одной из гражданских специальностей»; приказ СК России от 17 февраля 2017 г. № 35 «О порядке и условиях реализации военнослужащими военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, проходящими военную службу по контракту, права на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей»; приказ Росгвардии от 23 августа 2017 г. № 367 «Об утверждении Порядка и условий направления отдельных категорий военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей»; приказ ФСО России от 22 марта 2018 г. № 195 «О порядке и условиях реализации военнослужащими органов государственной охраны, проходящими военную службу по

¹ Щеголь А. И. Сущность процесса дополнительного образования в военных организациях // Мир науки, культуры, образования. 2016. № 5 (60).

жительностью до четырех месяцев. В случае увольнения указанных военнослужащих с военной службы в период обучения они имеют право на завершение учебы бесплатно¹.

Однако данное право выступает в роли социальной гарантии увольняемых с военной службы военнослужащих и имеет целью облегчить их адаптацию к условиям гражданской жизни после увольнения и не имеет прямого отношения к рассматриваемой нами проблеме — повышению квалификации и профессиональной переподготовке военнослужащих в целях повышения эффективности их служебной деятельности.

В Положении о порядке прохождения военной службы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 2018 г. № 1237, имеется лишь одна норма, в которой упоминается профессиональная переподготовка военнослужащих: согласно п. 6 ст. 11 указанного Положения назначение военнослужащих на воинские должности должно обеспечивать их использование по основной или однопрофильной военно-учетной специальности (ВУС) и с учетом имеющегося опыта служебной деятельности. При необходимости использования военнослужащих на должностях по новой для них ВУС их назначению на эти должности, как правило, должна предшествовать соответствующая переподготовка.

Таким образом, на законодательном уровне вопросы профессиональной переподготовки и повышения квалификации военнослужащих не урегулированы. Практически в полном объеме регулирование этого

важного направления подготовки военных кадров осуществляется лишь на ведомственном уровне. Так, например, в Росгвардии в этих целях издан приказ от 15 марта 2017 г. № 80 «Об утверждении Порядка организации дополнительного профессионального образования военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии Российской Федерации».

В Минобороны России вопросы дополнительного профессионального образования военнослужащих регулируются отдельным разделом Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам, реализуемым в интересах обороны государства в федеральных государственных военных профессиональных образовательных организациях и военных образовательных организациях высшего образования Министерства обороны Российской Федерации².

Согласно указанному Порядку в военных образовательных организациях дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ двух видов:

а) программы профессиональной переподготовки, направленные на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации, в объеме не менее 250 часов.

б) программы повышения квалификации, направленные на совершенствование и (или) получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и (или) повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации в объеме не менее 16 часов.

К освоению дополнительных профессиональных программ допускаются лица, имеющие среднее профессиональное и (или) высшее образование, а также лица, получа-

контракту, права на прохождение профессиональной переподготовки по одной из гражданских специальностей».

¹ Харитонов С. С. Право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на образование: правовое регулирование и вопросы судебной практики организациях // Вестник военного права. 2018. № 3. С. 40 — 46; Его же: О соотношении законности и резонности при реализации военнослужащих права на профессиональную переподготовку // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 2. С. 21 — 25.

² Данный Порядок утвержден приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 670 «О мерах по реализации отдельных положений статьи 81 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"».

ющие среднее профессиональное и (или) высшее образование. При освоении дополнительной профессиональной программы параллельно с получением среднего профессионального образования и (или) высшего образования удостоверение о повышении квалификации и (или) диплом о профессиональной переподготовке выдаются одновременно с получением соответствующего документа об образовании и о квалификации.

Дополнительные профессиональные программы разрабатываются и утверждаются военными образовательными организациями с учетом квалификационных требований к уровню подготовки военных специалистов.

При организации профессиональной переподготовки и (или) повышения квалификации специалистов по одной военной специальности в двух и более военно-учебных заведениях органом военного управления, в интересах которого осуществляется обучение специалистов, организуется разработка и утверждение примерной дополнительной профессиональной программы.

Структура дополнительной профессиональной программы включает:

- цель;
- планируемые результаты обучения;
- учебный план;
- календарный учебный график;
- рабочие программы дисциплин;
- организационно-педагогические

условия;

- формы аттестации;
- оценочные материалы;
- иные компоненты.

Дополнительная профессиональная программа разрабатывается военной образовательной организацией и подлежит обновлению (переутверждению) с учетом развития науки, техники, технологий, экономики, культуры и военно-социальной сферы. Каждый компонент дополнительной профессиональной программы разрабатывается в форме единого документа или комплекта документов.

Учебный план дополнительной профессиональной программы определяет перечень, трудоемкость, последовательность и

распределение дисциплин, иных видов учебной деятельности обучающихся и формы аттестации.

Формы примерных дополнительных профессиональных программ (программы повышения квалификации и программы профессиональной переподготовки), учебного плана, рабочей программы дисциплин, тематического плана изучения дисциплины и программы практики разрабатывает Главное управление кадров Минобороны России.

Дополнительные профессиональные программы подписываются лицами, ответственными за их разработку, обсуждаются на заседании ученого совета (совета) военной образовательной организации, утверждаются начальником данной организации и вводятся в действие по программам профессиональной переподготовки не позднее чем за два месяца, а по программам повышения квалификации — не позднее чем за две недели до начала обучения по ним.

Образовательный процесс по дополнительным профессиональным программам в военной образовательной организации может осуществляться в течение всего календарного года.

Формы обучения и сроки освоения дополнительной профессиональной программы определяются квалификационными требованиями к уровню подготовки военных специалистов и образовательной программой. Срок освоения дополнительной профессиональной программы должен обеспечивать возможность достижения планируемых результатов.

Образовательная деятельность военных образовательных организаций по обучению специалистов по дополнительным профессиональным программам предусматривает следующие виды учебных занятий и учебных работ:

- лекции;
- практические и семинарские занятия;
- лабораторные работы;
- круглые столы;
- мастер-классы;
- мастерские;
- деловые игры;
- ролевые игры;

- тренинги;
- семинары по обмену опытом;
- выездные занятия;
- консультации;
- выполнение аттестационной, дипломной, проектной работы;
- другие виды учебных занятий и учебных работ, определенные учебным планом.

Для всех видов аудиторных занятий академический час устанавливается продолжительностью 45 минут.

Обучение по дополнительным профессиональным программам осуществляется как одновременно и непрерывно, так и поэтапно (дискретно), в том числе посредством освоения отдельных дисциплин, прохождения практики, применения сетевых форм, в соответствии с образовательной программой.

Дополнительная профессиональная программа может реализовываться полностью или частично в форме стажировки. Стажировка специалистов проводится на соответствующих должностях центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил, и в войсках, не входящих в виды и рода войск Вооруженных Сил, а также в других федеральных органах исполнительной власти и предприятиях промышленности по заключенным с ними соглашениям.

Место проведения и продолжительность стажировки определяются начальниками, в интересах которых осуществляется подготовка специалистов, по заявкам начальников военных образовательных организаций. Сроки проведения стажировки определяются образовательной организацией самостоятельно, исходя из целей обучения.

Специалисту, направляемому на стажировку, военной образовательной организацией выдается индивидуальное задание. На основе индивидуального задания специалистом разрабатывается план стажировки, утверждаемый соответствующим командиром (начальником, руководителем) по месту ее проведения.

По окончании стажировки командир (начальник, руководитель), утвердивший план стажировки, направляет в образовательную организацию отзыв о работе специалиста, а специалист составляет отчет о прохождении стажировки (о выполнении индивидуального задания). Отзыв о работе специалиста и отчет о прохождении стажировки (о выполнении индивидуального задания) учитываются при проведении итоговой аттестации.

При реализации дополнительных профессиональных программ может применяться форма организации образовательной деятельности, основанная на модульном принципе представления содержания образовательной программы и построения учебных планов, использовании различных образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий и электронного обучения (частично или в полном объеме).

Обучение по индивидуальному учебному плану в пределах осваиваемой дополнительной профессиональной программы осуществляется в порядке, установленном локальными нормативными актами военной образовательной организации.

При освоении дополнительных профессиональных программ профессиональной переподготовки возможен зачет дисциплин, освоенных в процессе предшествующего обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) дополнительным профессиональным программам, порядок которого определяется военной образовательной организацией самостоятельно.

Освоение дополнительных профессиональных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в форме, определяемой квалификационными требованиями к уровню подготовки военных специалистов.

Специалистам, успешно освоившим соответствующую дополнительную профессиональную программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются документы о квалификации: удостоверение о повышении квалификации и (или) диплом о профессиональной переподготовке.

Специалистам, не проходившим итоговую аттестацию или получившим на итоговой аттестации неудовлетворительные результаты, а также освоившим часть дополнительной профессиональной программы и (или) отчисленным из вуза, выдается справка об обучении или о периоде обучения по образцу, самостоятельно устанавливаемому военной образовательной организацией.

Дополнительное профессиональное образование постоянного состава военных образовательных организаций осуществляется на непрерывной основе. Обучение по дополнительным профессиональным программам проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. Дополнительное профессиональное образование преподавательского состава военных образовательных организаций осуществляется по программам профессиональной переподготовки и (или) программам повышения квалификации в соответствии с профилем педагогической деятельности.

Воспроизведя и проанализировав основные положения утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 670 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности, касающиеся дополнительного профессионального образования, можно сформулировать некоторые выводы о недостатках правового регулирования данной деятельности.

Прежде всего, зададимся вопросом: прохождение профессиональной переподготовки и повышение квалификации — это право или обязанность военнослужащих?

Четкого ответа на данный вопрос законодательство не содержит. Так, прохождение профессиональной переподготовки по одной из гражданских специальностей военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, предусмотрено п. 4 ст. 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих», — это, безусловно, их право. А вот обучение по дополнительным профессиональным программам преподавателей военных образовательных организаций — это уже их обязанность, поскольку в приказе Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 670 однознач-

но сказано: такое обучение должно осуществляться не реже одного раза в три года. Т.е. преподаватель обязан не реже одного раза в три года повышать свою квалификацию, а руководство военной образовательной организации обязано обеспечить соответствующие условия для этого.

Что же касается иных категорий военнослужащих, тот тут имеет место полная неясность. Представим ситуацию: военнослужащий подает по команде рапорт с просьбой направить его на повышение квалификации в целях более эффективного исполнения обязанностей по занимаемой воинской должности. Подлежит ли удовлетворению такой рапорт? Практически со стопроцентной вероятностью можно утверждать, что данный рапорт не будет удовлетворён. Это обусловлено тем, что в действующем военном законодательстве отсутствуют нормы, устанавливающие обязательность и периодичность направления военнослужащих на получение дополнительного профессионального образования (исключение составляют упомянутые выше преподаватели военных образовательных организаций). Поэтому направление военнослужащих на повышение квалификации и профессиональную переподготовку — исключительная прерогатива командования. По этому пути идет и судебная практика: работодатель не обязан возмещать расходы, понесенные работником, получившим дополнительное профессиональное образование за счет собственных средств¹.

Как уже указывалось выше, в Положении о порядке прохождения военной службы (п. 6 ст. 11) имеется норма, согласно которой назначению военнослужащих должности с новой для них ВУС должна предшествовать соответствующая переподготовка (правда, с оговоркой «как правило»). Т.е. к числу военнослужащих, для которых профессиональная переподготовка является обязательной, можно отнести военнослужащих, в отношении которых принято ре-

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2017), утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 12 июля 2017 г. Определение № 60-КГ16-11.

шение о их назначении на должности с новыми для них ВУС. Однако дальнейшего развития и конкретизации в ведомственных правовых актах данная норма не получила.

В войсках национальной гвардии обязательное получение дополнительного профессионального образования предусмотрено для военнослужащих (сотрудников), включенных в кадровые резервы (п. 4 Порядка организации дополнительного профессионального образования военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного приказом Росгвардии от 15 марта 2017 г. № 80).

В Минобороны России понятие кадрового резерва упоминается в Порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденном приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 444. Согласно п. 7 указанного Порядка по результатам аттестации военнослужащего аттестационная комиссия может рекомендовать включить данного военнослужащего в кадровый резерв, а п. 13 обязывает штабы (кадровые органы) воинских частей в целях обеспечения реализации утвержденных выводов по аттестации военнослужащих сформировать кадровый резерв. Однако ни в этом правовом акте, ни в других ведомственных актах Минобороны России отсутствуют нормы, регулирующие вопросы дополнительного профессионального образования военнослужащих, включенных в кадровый резерв.

Если сравнить состояние правового регулирования повышения квалификации и профессиональной переподготовки военнослужащих с правовым регулированием дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих, то сравнение будет явно не в пользу военного ведомства. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» имеется специальная ст. 62, посвященная вопросам профессионального развития гражданского служащего. Это развитие направлено на поддержание и повышение гражданским служа-

щим уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, и включает в себя дополнительное профессиональное образование и иные мероприятия по профессиональному развитию. Профессиональное развитие гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы.

Упомянутым законом определены следующие основания для направления гражданского служащего для участия в мероприятиях по профессиональному развитию:

- 1) решение представителя нанимателя;
- 2) результаты аттестации гражданского служащего;
- 3) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случае сокращения должности, которую он занимал;
- 4) назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на высшую должность;
- 5) поступление гражданина на гражданскую службу впервые.

В развитие данных законодательных положений Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 утверждено Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации

Согласно указанному Положению основаниями для направления гражданского служащего на обучение по дополнительной профессиональной программе являются:

- а) назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе;
- б) включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе;
- в) решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им дополнительной профессиональной программы;
- г) назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в

связи с сокращением замещаемой им должности или упразднением государственного органа, в котором он проходил гражданскую службу.

По нашему мнению, изложенные выше подходы к дополнительному профессиональному образованию государственных гражданских служащих могут и должны быть применены и в отношении военнослужащих. В этих целях предлагается дополнить Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» и Положение о порядке прохождения военной службы статьями, закрепляющими периодичность и основания направления военнослужащих на профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

В частности, к числу оснований направления военнослужащего на получение дополнительного профессионального образования можно было бы отнести:

- решение соответствующей аттестационной комиссии;
- включение военнослужащего в кадровый резерв;
- предстоящее назначение военнослужащего на высшую воинскую должность;
- назначение военнослужащего на воинскую должность, которой соответствует новая для него ВУС;
- поступление офицера на военную службу из запаса и назначение на воинскую должность, подлежащую комплектованию офицерами, впервые.

При этом содержание программ дополнительного образования должно быть скорректировано для достижения целей дальнейшего профессионального развития слушателей, поскольку «на первой ступени, когда человек впервые готовится к включению в социум, делается акцент на приобретение и осознание опыта, а на ступени образования взрослого человека приобретенный опыт используется в качестве фундамента и средства осмысления тайн бытия и жизненной реальности и уже на этой основе, развертывания жизненного процесса»¹.

¹ Симоненко Т. И. Понимание человека и смысл образования в аспекте жизненности // Межкультурные взаимодействия и формирование

При совершенствовании системы дополнительного профессионального образования военнослужащих не лишним будет учесть положительный опыт зарубежных стран, в частности, США.

Отличительной особенностью системы подготовки командного состава в армии США является обучение американских военнослужащих на базе высшего профессионального образования, полученного ими, в том числе, в гражданских вузах. Это обучение включает курсовую подготовку перед назначением на каждую воинскую должность и получением воинского звания. При этом структура подготовки выглядит следующим образом²:

1) начальный уровень образования предполагает обучение в специализированных школах по программам начального курса подготовки руководящего состава — младших лейтенантов, где срок обучения составляет 7 месяцев.

2) после 3 — 5 лет военной службы военнослужащие в звании «капитан» направляются на курс усовершенствования, срок обучения на котором, в зависимости от военной специальности, составляет 4 — 6 месяцев;

3) следующий, промежуточный уровень образования, военнослужащие получают в командно-штабном колледже сухопутных войск США (форт Левенворд, штат Канзас). Он включает подготовку офицеров в звании «майор» (после 7 — 12 лет военной службы) в течение 10-ти месяцев на командно-штабном факультете и в течение 10-ти месяцев — на факультете по развитию передовых военных наук. Также на факультете по подготовке командного состава осуществляется обучение военнослужащих в звании «подполковник» (после 18 — 22 лет военной службы) в течение двух лет;

единого научно-образовательного пространства : сб. статей / Под ред. Л. А. Вербицкой, В. В. Васильковой. СПб: Политехника-сервис, 2005. С. 177 — 178.

² Киселев В., Лейман В., Гамбаров И. Дополнительное профессиональное образование — веление времени // Армейский сборник. 2015. №9 (255). С. 3.

4) высший уровень образования военнослужащие в звании «полковник» получают в армейском военном колледже.

Как представляется, нечто подобное (в смысле создания системы непрерывного образования) следует внедрить и у нас.

Таким образом, проведенный в настоящей статье анализ действующей сегодня системы дополнительного профессионального образования военнослужащих свидетельствует о наличии серьезных пробелов в правовом регулировании данных вопросов. Это обуславливает актуальность дальнейшего совершенствования законодательства о военной службе и статусе военнослужащих.

Библиография

1. Дедов, Ю. Ф. К вопросу об отдельных аспектах правового регулирования процесса обучения военнослужащих / Ю. Ф. Дедов // Военное право. — 2015. — № 3.
2. Киселев, В. Дополнительное профессиональное образование — веление времени / В. Киселев, В. Лейман, И. Гамбаров // Армейский сборник. — 2015. — № 9 (255).
3. Лазукин, В. Ф. К вопросу о многоуровневой подготовке военных специалистов / В. Ф. Лазукин, А. К. Ботнев // Военная мысль. — 2007. — № 7. — С. 60 — 66.
4. Симоненко, Т. И. Понимание человека и смысл образования в аспекте жизненности / Т. И. Симоненко // Межкультурные взаимодействия и формирование единого научно-образовательного пространства : сб. статей / Под ред. Л. А. Вербицкой, В. В. Васильковой. — СПб: Политехника-сервис, 2005.
5. Харитонов, С. С. Право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на образование: правовое регулирование и вопросы судебной практики организациях / С. С. Харитонов // Вестник военного права. — 2018. — № 3. — С. 40 — 46.
6. Харитонов, С. С. О соотношении законности и резонности при реализации военнослужащих права на профессиональную переподготовку / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 2. — С. 21 — 25.
7. Щеголь, А. И. Сущность процесса дополнительного образования в военных организациях / А. И. Щеголь // Мир науки, культуры, образования. — 2016. — № 5 (60).

Professional development and retraining of military personnel: problems of legal regulation

© Koryakin V. M.,

Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT), Professor of the Military University, doctor of law, Professor

© Pavlova V. A.,

head of additional professional education at the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT)

Annotation. The article deals with the problematic issues of legal regulation of professional development and retraining of military personnel. Their role and value for strengthening of social potential of the defense power of the state are shown, gaps and contradictions in the military legislation regulating this area of public relations are revealed. It is established that, unlike civil servants, professional development and training of military personnel is regulated only at the subordinate, departmental level. In this regard, the need to improve the legislation on military service and the status of military personnel is justified.

Key words: professional development; professional retraining; additional professional education; military educational organizations.

Право на альтернативную гражданскую службу и проблемы его реализации

© Соколов Я. О.,

адвокат Адвокатской палаты Ростовской области

Аннотация. В статье разбираются основные требования к процедуре подачи заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой и порядок его рассмотрения призывной комиссией. На примерах из судебной практики автором приводятся наиболее распространенные нарушения комиссий при вынесении решений об отказе в замене вида службы.

Ключевые слова: альтернативная гражданская служба, призыв на военную службу, призывная комиссия, военный комиссариат, срок подачи заявления, рассмотрение заявления, нарушение порядка вынесения решения, обжалование, убеждение, вероисповедание.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Конституция Российской Федерации предоставляет гражданам право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (далее — АГС). Для того, чтобы им воспользоваться, необходимо пройти установленную законом процедуру, в которую входят подача заявления в военкомат и его рассмотрение призывной комиссией. Данный порядок предусмотрен в целях обеспечения объективности принятия решений о замене вида службы. Если же он не соблюдается призывной комиссией, то за этим может последовать отказ гражданину в реализации его права, закрепленного в ч. 3 ст. 59 Конституции Российской Федерации. Такие решения становятся предметом судебного обжалования.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (далее — Закон об АГС) гражданин имеет право на замену военной службы по призыву АГС, если:

— несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;

— он относится к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционную хозяйственную деятельность и занимается традиционными промыслами коренных малочисленных народов.

Большая часть заявлений о замене вида службы приходится на первое из перечисленных оснований.

Заявление подается в военкомат, в котором гражданин состоит на воинском учете (п. 1 ст. 11 Закона об АГС). При получении заявления чиновники должны зарегистрировать его в течение трех дней¹. Данное требование содержится в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и в Инструкции по работе с обращениями граждан в Вооруженных силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 августа 2014 г. № 555.

Гражданину должен быть выдан документ, подтверждающий регистрацию заявления (п. 3 ст. 11 Закона об АГС). Таким подтверждением может служить и отметка военкомата на втором экземпляре заявления, который остается у гражданина. Обычно на нем проставляется штамп военкомата или роспись принявшего заявление сотрудника и указание даты получения заявления.

Если в приеме заявления или в его регистрации было отказано, призывник может обратиться в прокуратуру — военную или гражданскую. В соответствии со ст. 5.59 КоАП РФ нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муни-

¹ Заявление регистрируется в книге учета письменных обращений (предложений, заявлений или жалоб) военного комиссариата. Порядок ее заполнения установлен в прил. № 4 к ДУ ВС РФ.

ципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, влечет наложение административного штрафа в размере от 5 000 до 10 000 руб.

За одно из таких нарушений в мае 2016 г. суд оштрафовал на 5 000 руб. начальника отдела¹ военного комиссариата Краснодарского края по Тбилисскому району².

П. 1 ст. 11 Закона об АГС устанавливает конкретные сроки подачи заявлений о замене вида службы. Для каждой категории граждан они разные.

Граждане, которые должны быть призваны в армию в октябре — декабре текущего года, подают заявления до 1 апреля. Гражданам, подлежащим призыву в апреле — июне следующего года, требуется сдать заявления до 1 октября.

Гражданам, пользующимся отсрочками, действие которых должно истечь после окончания очередного призыва, при преждевременном прекращении основания для отсрочки следует подать заявления после 1 апреля или после 1 октября в течение 10 дней со дня прекращения этого основания.

Граждане, имеющие отсрочки, действие которых истекает после 1 апреля или после 1 октября, но не позднее срока окончания очередного призыва, подают заявления на общих основаниях.

Ряд требований предъявляется законом и к содержанию заявления (п. 2 ст. 11 Закона об АГС). Во-первых, гражданин должен обосновать, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию. В заявлении приводятся причины и обстоятельства, побудившие его ходатайствовать о направлении на АГС. К заявлению прилагаются автобиография и характеристика с места работы и (или) учебы гражданина. Он может приложить и другие

документы. В заявлении можно указать лиц, которые согласны подтвердить достоверность доводов заявителя о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию (п. 2 ст. 11 Закона об АГС).

Данные заявления рассматривают призывные комиссии. Задача военного комиссара — передать поступившие материалы в комиссию. Если он вместо этого сам рассматривает заявление, то такие действия противоречат требованиям ст. 12 Закона об АГС, а вынесенное решение является незаконным.

Заявление должно быть рассмотрено в месячный срок, который при необходимости запроса дополнительных материалов может быть продлен еще на один месяц. Исчисление названного срока начинается со дня окончания срока подачи заявления в военкомат.

Призывная комиссия рассматривает заявление только в присутствии гражданина. О времени и месте проведения заседания комиссии он извещается заблаговременно (п. 1 ст. 12 Закона об АГС).

В июле 2015 г. Приморский краевой суд отменил решения призывной комиссии Находкинского городского округа и Находкинского городского суда Приморского края, сославшись на то, что гражданин отсутствовал на заседании комиссии, и на это мероприятие он не вызывался. В апелляционном определении судебная коллегия по административным делам указала, что «для соблюдения прав и законных интересов гражданина, подавшего заявление о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, федеральным законом установлен порядок рассмотрения такого заявления, предусматривающий обязательное участие гражданина в заседании призывной комиссии»³.

В соответствии с п. 5 ст. 12 Закона об АГС уважительными причинами неявки на заседание комиссии при условии их документального подтверждения являются:

¹ С 1 декабря 2016 г. муниципальные отделы военных комиссариатов в России переименованы в военные комиссариаты, должности начальников отделов изменены на военных комиссаров.

² Постановление мирового судьи судебного участка № 266 Тбилисского района Краснодарского края от 12 мая 2016 г. по делу об административном правонарушении № 5-175/2016.

³ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Приморского краевого суда от 2 июля 2015 г. по делу № 33-5495.

— заболевание или увечье (травма) гражданина, связанные с утратой трудоспособности;

— тяжелое состояние здоровья отца, матери, жены, сына, дочери, родного брата, родной сестры, дедушки, бабушки или усыновителя гражданина либо участие в похоронах указанных лиц;

— препятствие, возникшее в результате действия непреодолимой силы, или иное обстоятельство, не зависящее от воли гражданина;

— другие причины, признанные уважительными призывной комиссией или судом.

Рассмотрение заявления включает в себя:

— выступление гражданина, а также лиц, которые согласились подтвердить достоверность его доводов о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;

— анализ документов, представленных гражданином;

— анализ дополнительных материалов, полученных призывной комиссией.

С соблюдением этого порядка нередко возникают проблемы. Граждане, оспаривая, отказы в праве на АГС, ссылаются на то, на заседаниях комиссий их лишают возможности выразить свою позицию¹, прерывают их выступления².

Жалобы поступают и на отказы чиновников заслушать лиц, прибывших подтвердить доводы заявителей. В декабре 2017 г. на подобное нарушение ссылался в суде житель г. Тюмени³. В ноябре 2016 г. после прибытия данных лиц в отдел военного комиссариата Октябрьского района и Центрального административного округа г. Новосибирска чиновники вызвали наряд

полиции, чтобы выдворить их из помещения⁴.

По итогам рассмотрения заявления призывная комиссия выносит заключение о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой либо принимает мотивированное решение об отказе в такой замене (п. 3 ст. 12 Закона об АГС). Заключение (решение) выносится (принимается) простым большинством голосов при участии в заседании не менее двух третей членов комиссии.

Это требование тоже не всегда соблюдается. В июле 2018 г. Выборгский районный суд г. Санкт-Петербурга отменил решение призывной комиссии об отказе в замене вида службы гражданину А. Одним из оснований стало отсутствие кворума на ее заседании. Из семи членов комиссии в рассмотрении заявления участвовали только четверо⁵.

Заключение (решение) объявляется гражданину, ему выдается выписка из книги протоколов заседаний призывной комиссии.

В случае удовлетворения заявления гражданину также вручается повестка о явке на медицинское освидетельствование и на заседание призывной комиссии для его дальнейшего направления на АГС (п. 6 ст. 12 Закона об АГС).

При отказе в праве на АГС гражданин подлежит призыву на военную службу на общих основаниях.

Перечень оснований для отказа предусмотрен п. 4 ст. Закона об АГС. К ним относятся:

— нарушение срока и (или) порядка подачи заявления;

— несоответствие характеризующих документов и других данных доводам заявителя о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;

— указание в заявлении и прилагаемых к нему документах заведомо ложных сведений;

— двукратная неявка гражданина без уважительных причин на заседания призыв-

¹ Решение Норильского городского суда Красноярского края от 12 декабря 2017 г. по делу № 2А-3257/2017.

² Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 19 октября 2015 г. по делу № 33а-18362/15.

³ Решение Ленинского районного суда г. Тюмени от 7 декабря 2017 г. по делу № 2А-9795/2017.

⁴ URL: <http://www.army-hr.ru/article/14249.html>

⁵ URL: <https://soldiersmothers.ru/news/alekseev-ags>

ной комиссии, на которые он вызывался в установленном законом порядке;

— уклонение гражданина от ранее предоставленной возможности пройти АГС.

Среди перечисленных оснований наиболее распространенными на практике являются первые два. И их применение далеко не всегда оказывается оправданным.

Например, отказ в связи с пропуском срока подачи заявления соответствует требованиям закона только в том случае, если задержка не имела уважительных причин.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, право на замену военной службы альтернативной гражданской службой является непосредственно действующим, федеральный законодатель не вправе ограничивать процедурными нормами, принятыми в целях рационализации деятельности государственных органов, свободу совести и вероисповедания и связанное с ней право на альтернативную гражданскую службу¹.

Конституционный Суд также указал, что ст. 11 Закон об АГС по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства, закрепляющая обязанность гражданина довести до сведения призывной комиссии, иного уполномоченного органа, а также суда доводы о наличии у него убеждений или вероисповедания, которые противоречат несению военной службы, не может рассматриваться как устанавливающая такие сроки обращения гражданина с заявлением о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, которые в случае их пропуска по уважительным причинам не могли бы быть восстановлены судом или иным правоприменительным органом».

Таким образом, если заявления подаются с опозданием, призывные комиссии должны учитывать причины, по которым это произошло. Если причина является уважительной, комиссия обязана восстановить

пропущенный срок. Т.к. перечень данных причин в законе не приводится, они определяются призывными комиссиями и судом в зависимости от обстоятельств каждого обращения.

В сентябре 2016 г. гражданин К., обжалуя решение призывной комиссии Пролетарского района г. Твери, ссылался на то, что уважительные причины пропуска срока вопреки требованиям Определения Конституционного суда Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 447-О не устанавливались². Суд отменил решение комиссии и возложил на нее обязанность рассмотреть заявление в предусмотренном законом порядке³.

Аналогичное нарушение стало причиной отмены решения призывной комиссии городского округа Тольятти в декабре 2016 г.⁴

Другая формулировка для отказа в праве на АГС — несоответствие характеризующих документов и других данных доводам гражданина о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию — также часто применяется без достаточных оснований.

Чиновники предъявляют гражданам требования «доказать» свои убеждения, что противоречит закону. В п. 1 ст. 11 Закона об АГС речь идет об обосновании, а не о доказывании. Как следует из Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 447-О, заявителю нужно лишь довести до сведения призывной комиссии доводы о наличии убеждений или вероисповедания, которые противоречат несению военной службы. Требовать от гражданина приводить доказательства его убеждений, комиссия не вправе. Убеждения

² Решение Пролетарского районного суда г. Твери от 29 сентября 2016 г. по делу № 2а-2898/2016.

³ В случае отмены решений призывных комиссий об отказе в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службы, как правило, возвращают заявления граждан на новое рассмотрение в те же органы, ссылаясь на то, что данный вопрос относится к сфере исключительной компетенции призывных комиссий.

⁴ Решение Автозаводского районного суда г. Тольятти Самарской области от 9 декабря 2016 г. по делу № 2а-14034/2016.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 447-О «По жалобам граждан Жидкова Михаила Александровича и Пильникова Олега Сергеевича на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе».

— это часть внутреннего мира человека, и их не всегда можно подтвердить какими-то внешними доказательствами, задокументировать их проявление¹. В соответствии с п. 2 ст. 11 Закона об АГС гражданин вправе предъявить те или иные подтверждающие документы при их наличии². Но их отсутствие не должно влиять на результат рассмотрения заявления.

На практике все часто происходит иначе. И суды вслед за комиссиями поддерживают требования «доказать убеждения». Так, в феврале 2018 г. Домодедовский городской суд Московской области мотивировал свой отказ в отмене оспариваемого решения комиссии тем, что «доводы административного истца о наличии у него сложившихся морально-этических убеждений, делающих невозможным для него применение оружия, участие в боевых действиях, не имеют доказательств»³. Ту же позицию в августе 2017 г. занял Армавирский городской суд Краснодарского края. Довод гражданина об отсутствии у него обязанности доказывать убеждения суд назвал «неправильным толкованием норм материального права»⁴.

Одной из причин для отказа в праве на АГС жителю г. Климовска Московской области, который трижды безуспешно судился с призывной комиссией, городской суд назвал отсутствие у него доказательств того, что он является «активным пацифистом»⁵. Очевидно, что ни Конституция Российской Федерации, ни Закон об АГС не предъявляют к желающим пройти АГС такого требования как «активность» проявления убежде-

ний. В противном случае основанием предоставления права на службу без оружия являлись бы уже не сами убеждения, т.е. внутренняя позиция человека, а его вовлеченность в общественную жизнь.

В мае 2016 г. Московский районный суд г. Чебоксары, отказывая в удовлетворении жалобы гражданина К., сослался на его характеристику с места учебы, где указывалось, что молодой человек «не разрабатывал и не публиковал рефераты, проводящие курс против гонки вооружений, международных конфликтов», не состоял в пацифистских организациях и «в антивоенных акциях протеста не участвовал»⁶.

Выдвигая такие аргументы, чиновники по сути занимаются делом, которое никак не соотносится с их служебными полномочиями: фактически понуждают пацифистов вести активную пропаганду своих взглядов, чтобы получить доступ к АГС.

Необоснованным является и требование справок о принадлежности гражданина к той или иной религиозной организации, придерживающейся принципов ненасилия.

Конституционный Суд отметил в Постановлении от 23 ноября 1999 г. № 16-П, что право на АГС является индивидуальным правом, т.е. связано со свободой вероисповедания в ее индивидуальном, а не коллективном аспекте, а значит, должно обеспечиваться независимо от того, состоит гражданин в какой-либо религиозной организации или нет.

Как видно из приведенных примеров, несмотря на достаточно подробное нормативное регулирование процедуры признания права граждан на АГС, должностными лицами допускаются нарушения практически на всех стадиях ее реализации. Это требует от граждан не только знания законодательства в данной области, но и готовности защищать свое право в суде.

Библиография

Соколов, Я. О. Альтернативная гражданская служба: выбор, который нуждается в защите / Я. О. Соколов // Право в Вооруженных Силах — во-

¹ Соколов Я. О. Альтернативная гражданская служба: выбор, который нуждается в защите // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 2. С. 65 — 72.

² За исключением автобиографии и характеристики, которые в обязательном порядке прикладываются к заявлению.

³ Решение Домодедовского городского суда Московской области от 2 февраля 2018 г. по делу № 2а-439/2018.

⁴ Решение Армавирского городского суда Краснодарского края от 2 августа 2017 г. по делу № 2а-3016/17.

⁵ Решение Климовского городского суда Московской области от 9 февраля 2016 г. по делу № 2а-80/2016.

⁶ Решение Московского районного суда г. Чебоксары от 20 мая 2016 г. по делу № 2а-4203/16.

The right to alternative civil service and problems its implementation

© **Sokolov Y. O.**,

lawyer of the Rostov region chamber of lawyers

Annotation. The article deals with the basic requirements for the application procedure for the replacement of military service with alternative civil service and the procedure of its consideration of the draft board. The author, using examples from judicial practice, describes the most common violations of commissions in making decisions on refusal to replace the type of service.

Keywords: alternative civil service, call for military service, draft board, military department, term of filing the application, consideration of the application, violation of the procedure of taking decision, appeal, beliefs, creed.

О воспитанниках воинских частей в контексте добровольной подготовки граждан к военной службе: правовые аспекты

© Харитонов В. С.,

студент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые вопросы правового регулирования порядка и условий зачисления несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и нахождения в них в контексте мероприятий, проводимых в рамках добровольной подготовки граждан к военной службе.

Ключевые слова: воспитанники воинских частей, подготовка к военной службе.

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

В современных условиях подготовка граждан Российской Федерации к военной службе является важнейшим направлением государственной политики. В рамках реализации Концепции федеральной системы подготовки граждан к военной службе на период до 2020 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 134-п, создана многоуровневая (федеральная, региональная, муниципальная) система подготовки молодежи к военной службе. Определены приоритетные аспекты развития этой системы, намечены цели и пути ее реализации¹.

Формы и мероприятия в рамках обязательной и добровольной подготовки граждан к военной службе определены разделом III Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и в той или иной степени раскрываются в военно-юридической периодике, монографических изданиях, научных исследованиях.

В то же время некоторые явления, которые фактически относятся к добровольной подготовке граждан к военной службе, не получили своего закрепления в законодательстве. Речь идет о подростках, зачисленных в качестве воспитанников в воинские части. Представляется, что зачисление несовершеннолетних граждан Российской Феде-

рации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечение их необходимыми видами довольствия ориентировано на достижение как минимум двух целей.

Первая из них вытекает из Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, согласно которой к основным задачам развития военной организации отнесены, в частности, «повышение престижа военной службы, всесторонняя подготовка к ней граждан Российской Федерации».

Вторая цель определяется требованиями п. 3 ст. 24 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», согласно которому федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, принимают в пределах своей компетенции участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе путем зачисления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в списки воинских частей в качестве воспитанников с согласия указанных несовершеннолетних, а также с согласия органов опеки и попечительства.

Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних необходима, это очевидно. Сухие цифры статистики показыва-

¹ URL: https://recrut.mil.ru/for_recruits/preparation/mandatory.htm (дата обращения: 31.10.2018).

ют высокий уровень преступности среди несовершеннолетних по отношению к общей численности населения региона, где они проживают. Количество преступлений зависит и от региона, а точнее условий, которые может предоставить регион для развития подростков.

Так, например, численность населения Забайкальского края на 1 января 2016 г. составляла 1 082 633 человека¹, а в Москве — 12 380 664 человека на 1 января 2017 г.²

Согласно статистическим данным органов прокуратуры в 2017 г. предварительно расследовано тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии: в Забайкальском крае — 302, в Москве — 147³.

Получается, что при численности населения в Забайкальском крае менее чем в 10 раз по отношению к Москве несовершеннолетние в Забайкалье совершают в 2 раза больше тяжких преступлений (разбойных нападений, хищений имущества, действий, которые привели к смерти человека, и т. д.).

Бесспорно, что при нахождении в воинской части, вся деятельность которой строго регламентирована уставами и приказами, у несовершеннолетних будет формироваться модель поведения достойного, с правильными ценностями, человека. Из публикаций известно, что многие воспитанники воинских частей в дальнейшем становятся профессиональными защитниками Отечества.

Если целью добровольной подготовки граждан к военной службе является получение гражданами России знаний, умений и навыков, позволяющих овладеть основами воинского мастерства до вступления в ряды Вооруженных Сил, то воспитанники воинских частей, как никто другой, оказавшись внутри воинского коллектива, смогут подготовиться к военной службе.

История существования воспитанников в воинских частях имеет многовековую историю. Известно, что еще в XVIII в. в каж-

дой воинской части был как минимум один юный барабанщик, а на каждом корабле — несовершеннолетний гардемарин. Особенно часто подростки воспитывались в воинских частях в годы Первой мировой и Великой Отечественной войн. В последнем случае такого подростка называли «сын полка». После Победы большинство из них поступили в суворовские и нахимовские училища, в военные училища. Традиция воспитания несовершеннолетних в воинских частях продолжается и сегодня⁴.

Отметим, что в некоторых неблагополучных районах с точки зрения преступности среди несовершеннолетних есть много воинских частей в том представлении, которое мы обычно вкладываем в это понятие: т.е. это большой воинский коллектив, предназначенный для решения боевой задачи, со всеми необходимыми «атрибутами» — КПП, казармами, парком для хранения боевой техники, столовой, спортгородком, клубом, плацем и т.д.

Так, например, если в Москве расположены чуть более 10 воинских частей, из которых более половины вряд ли могут быть отнесены к воинским частям в том смысле, что это не полк или отдельный батальон⁵, то в Забайкальском крае можно насчитать как минимум около 30 воинских частей, и это действительно мотострелковые, танковые, инженерно-саперные полки, бригады, батальоны⁶.

Другими словами, возможностей у несовершеннолетних жителей Забайкалья, потерявших родителей, стать воспитанни-

⁴ См. подробнее: Гожилов В. Я., Бибилова Ю. В. Правовые и психолого-педагогические аспекты становления и развития института воспитанников воинских частей // Юрид. психология. 2015. № 1. С. 37 — 40; Бибилова Ю. В. Историко-правовые вопросы развития института воспитанников воинских частей в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период // Военное право. 2014. № 4. С. 30 — 40; Её же. Проблемы правового регулирования воспитания несовершеннолетних граждан при воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации // Там же. № 2. С. 113 — 116.

⁵ URL: <https://armius.ru/goroda/moskva-i-moskovskaya-oblast> (дата обращения: 31.10.2018).

⁶ URL: <https://voinskayachast.net/goroda/chita-i-zabajkalskiy-kray> (дата обращения: 31.10.2018).

¹ URL: <http://www.statdata.ru/naselenie/zabaikalskogo-kraja> (дата обращения: 31.10.2018).

² URL: <http://www.statdata.ru/russia> (дата обращения: 31.10.2018).

³ URL: http://crimestat.ru/offenses_map (дата обращения: 31.10.2018).

ками воинской части значительно больше, чем у их сверстников из Москвы.

Правовое регулирование института воспитанников воинских частей базируется на указанном выше п. 3 ст. 24 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», во исполнение которого действуют Положение о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 124, Положение о статусе воспитанников воинских частей, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2000 г. № 745, а также приказ Министра обороны Российской Федерации от 19 мая 2001 г. № 235, который был издан во исполнение указанных постановлений Правительства Российской Федерации.

В соответствии с указанными выше нормативными правовыми актами в воинские части в качестве воспитанников могут зачисляться дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, мужского пола в возрасте от 14 до 16 лет, являющиеся гражданами Российской Федерации.

Применительно к Минобороны России прием и содержание воспитанников воинских частей осуществляются в межвидовых региональных и флотских учебных центрах; учебных отрядах; учебных центрах; соединениях и воинских частях постоянной готовности; учебных соединениях и воинских частях; воинских частях и подразделениях обеспечения учебного процесса военных образовательных учреждений профессионального образования; соединениях и воинских частях сокращенного состава.

Воспитанники зачисляются в воинские части с их согласия по направлениям районных (городских) военных комиссариатов, согласованным с органами опеки и попечительства, и должны быть отнесены по результатам медицинского обследования в медицинских учреждениях по месту жительства (пребывания) к первой и второй группам здоровья.

Воспитанники включаются в списки личного состава воинских частей (одновременно в списках воинской части может быть до восьми воспитанников) и обеспечиваются всеми необходимыми видами довольствия. Так, воспитанникам выплачивается ежемесячное денежное содержание в размере оклада по воинской должности по 1 тарифному разряду, установленному для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и ежемесячное пособие в размере указанного оклада¹.

Медицинское обеспечение воспитанников осуществляется медицинской службой воинской части с учетом их индивидуальных и возрастных особенностей. Вещевым имуществом воспитанники обеспечиваются в порядке и по нормам снабжения, установленным для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Продовольственное обеспечение воспитанников осуществляется по норме пайка, установленной для суворовцев, нахимовцев и воспитанников военно-музыкальных училищ. Обеспечение воспитанников другими видами довольствия осуществляется в порядке и по нормам, установленным для суворовцев, нахимовцев и воспитанников военно-музыкальных училищ².

Выпуск воспитанников из воинской части производится по следующим основаниям:

- а) при поступлении в военные или другие профессиональные образовательные организации и организации высшего образования;
- б) по достижении воспитанником 18-летнего возраста;
- в) по личному заявлению воспитанника;

¹ См. подробнее: Харитонов С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5. С. 9 — 12; Его же. Денежные выплаты военнослужащим: законодательство и практика его применения в контексте обеспечения режима законности // Там же. № 9. С. 29 — 36 и др.

² Харитонов В. С. О некоторых правовых аспектах поступления в суворовские военные училища и обучения в них как формы добровольной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2018. № 4. С. 154 — 157.

г) при передаче воспитанника под опеку (попечительство), на усыновление, в приемную семью, в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, системы образования и социальной защиты;

д) по состоянию здоровья;

е) за правонарушения и проступки, исключающие возможность быть воспитанником.

Решение командира воинской части о выпуске воспитанника оформляется приказом и доводится до органов опеки и попечительства, которые обязаны обеспечить его дальнейшее жизнеустройство в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Воспитанники обладают широким кругом прав. Так, они имеют право:

а) на защиту своих прав и законных интересов;

б) на уважение человеческого достоинства, свободу совести и информацию;

в) на удовлетворение потребности в эмоционально-личностном общении;

г) на защиту от всех форм насилия, оскорбления личности;

д) на охрану и укрепление здоровья, бесплатную медицинскую помощь;

е) на получение общего (основного общего, среднего общего) образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;

ж) на развитие своих творческих способностей и интересов;

з) на отдых, организованный досуг в выходные, праздничные и каникулярные дни;

и) на содержание на основе полного государственного обеспечения.

Воспитанники имеют право подавать жалобы и заявления в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также в порядке, установленном ДУ ВС РФ.

Поскольку предоставление тех или иных прав предопределяет наличие и обязанностей, то воспитанник имеет определенные обязанности.

Так, воспитанник воинской части обязан:

а) соблюдать распорядок дня, правила внутреннего распорядка воинской части;

б) бережно относиться к военному и государственному имуществу, уважать честь и достоинство других воспитанников, военнослужащих и преподавателей;

в) добросовестно изучать военное дело, готовить себя к военной службе;

г) быть дисциплинированным, с уважением относиться к командирам (начальникам) и старшим, беспрекословно подчиняться командирам (начальникам), точно и в срок выполнять их законные требования;

д) быть всегда по форме и аккуратно одетым;

е) совершенствовать свою физическую подготовку;

ж) дорожить честью своей воинской части, славой и боевыми традициями Вооруженных Сил Российской Федерации;

з) соблюдать правила воинской вежливости, поведения и воинского приветствия;

и) быть выдержанным, вести себя вежливо, скромно и с достоинством.

Как видно, у воспитанника воинской части есть все возможности, например, получить спортивные разряды и спортивные звания по военно-прикладным видам спорта, и даже по таким видам, по которым его сверстник не имеет возможности получить их за пределами воинской части¹.

Представляется, что и прохождение профессионального психологического отбора для определения профессиональной пригодности граждан к подготовке (обучению) по военно-учетной специальности, и получение такой специальности для воспитанника воинской части будут более легкими, чем для его сверстников «на гражданке»².

¹ Харитонов В. С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2018. № 2. С. 94 — 99.

² Корякин В. М. Профессиональный психологический отбор кандидатов для прохождения военной службы: новации правового регулирования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5. С. 2 — 5; Харитонов В. С. Профессиональный психологический отбор по военно-учетным специальностям: вопросы правового регулирования // Военное право. 2018. № 5. С. 104 — 107.

Таким образом, воспитанники воинских частей имеют все возможности реализовать закрепленное в законе право на добровольную подготовку к военной службе. Безусловно, воспитанники воинских частей — это особая категория несовершеннолетних, потерявших родителей и нередко совершивших ранее правонарушения и даже преступления. Но им предоставляется шанс получить достойное воспитание, обучение и профессию.

Однако очень важно, чтобы желание подростка стать воспитанником воинской части и быть готовым к значительным ограничениям некоторых своих действий было осознанным, иначе фактически теряется смысл добровольной составляющей подготовки граждан к военной службе в пределах воинской части.

В заключение необходимо отметить, что возможна проработка вопроса о расширении перечисленных в ст. 17 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» форм добровольной подготовки граждан к военной службе — детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Библиография

1. Бибилова, Ю. В. Историко-правовые вопросы развития института воспитанников воинских частей в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период / Ю. В. Бибилова // Военное право. — 2014. — № 4. — С. 30 — 40.
2. Бибилова, Ю. В. Проблемы правового регулирования воспитания несовершеннолетних граждан при воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации / Ю. В. Бибилова // Военное право. — 2014. — № 2. — С. 113 — 116.
3. Гожиков, В. Я. Правовые и психолого-педагогические аспекты становления и развития института воспитанников воинских частей / В. Я. Гожиков, Ю. В. Бибилова // Юрид. психология. — 2015. — № 1. — С. 37 — 40.
4. Корякин, В. М. Профессиональный психологический отбор кандидатов для прохождения военной службы: новации правового регулирования / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5. — С. 2 — 5.
5. Харитонов, В. С. О некоторых правовых аспектах поступления в суворовские военные училища и обучения в них как формы добровольной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 4. — С. 154 — 157.
6. Харитонов, В. С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 94 — 99.
7. Харитонов, В. С. Профессиональный психологический отбор по военно-учетным специальностям: вопросы правового регулирования / В. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 104 — 107.
8. Харитонов, В. С. Денежные выплаты военнослужащим: законодательство и практика его применения в контексте обеспечения режима законности / В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 9. — С. 29 — 36.
9. Харитонов, В. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих / В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5. — С. 9 — 12.

About students of military units in the context of voluntary preparation of citizens for military service: legal aspects

© Kharitonov V. S.,
student of the All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Annotation. The article discusses some issues of legal regulation of the procedure and conditions for enrolling minor citizens of the Russian Federation as pupils in military units and being there in the context of events held as part of the voluntary training of citizens for military service.

Keywords: students of military units, preparation for military service.

Социальные гарантии военнослужащих и их семей

Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих: ожидать ли супругам военнослужащих коренных изменений?

© Зайков Д. Е.,

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

Аннотация. В статье автор рассматривает особенности существующей практики установления правового статуса жилого помещения, приобретенного в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, а также предлагаемые изменения соответствующего правового регулирования.

Ключевые слова: накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, супруга, военнослужащий, совместная собственность, жилое помещение.

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

Вопросы жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей являются актуальными и вызывающими большой общественный резонанс в силу как значимости жилищных прав, так и сложности их реализации.

Эта тема востребована и учеными — военными юристами¹.

Вместе с тем, развитие форм жилищного обеспечения военнослужащих с последующим определением в качестве основной накопительно-ипотечной системы жилищ-

ного обеспечения военнослужащих (далее — НИС) в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее — Закон № 117-ФЗ) несколько изменило сложившуюся структуру взаимоотношений.

Ранее в жилищных отношениях военнослужащему и членам его семьи в качестве обязанного субъекта противостояло государство в лице соответствующих федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба. Однако переход на НИС привел к исключению из указанных отношений членов семей военнослужащих, в связи с тем, что размер средств, выделяемых для жилищного обеспечения военнослужащих с помощью НИС, не зависит от состава его семьи.

Причины такого подхода со стороны государства вполне понятны и объяснимы, так как основаны исключительно на меркантильном интересе — максимальной экономии бюджетных средств за счет исключения из числа обеспечиваемых лиц членов семей военнослужащих.

Однако этот подход косвенно породил иную проблему, заключающуюся в опреде-

¹ См., например, из последних по времени публикаций: Свиных Е. А. О реализации права на обеспечение жильем военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы), не являющихся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения, но находящихся с ними в браке // Военное право. 2018. № 5. С. 77 — 82; Пичугин Д. Г. Актуальные вопросы обеспечения жильем военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы // Военное право. 2018. № 4. С. 77 — 82; Харитонов С. С. К проблеме справедливости правовых предписаний в области жилищных отношений при расторжении военнослужащим брака // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 6. С. 30 — 35; Его же. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемых военнослужащими // Там же. 2018. № 10. С. 67 — 70.

лении прав членов семьи, в первую очередь, супруги (бывшей супруги), военнослужащего на жилое помещение, приобретенное им во время брака с помощью НИС.

При принятии Закона № 117-ФЗ подобный вопрос не нашел своего правового регулирования, что привело к неоднозначному толкованию и необходимости применения как специальных положений указанного закона, так и общих правил семейного и гражданского права для разрешения поставленной проблемы.

Неудивительно, что итогом всего этого стало возникновение и применение в практике двух диаметрально противоположных позиций¹:

1) жилое помещение, приобретенное военнослужащим-участником НИС во время брака, не признается совместно нажитым имуществом и является собственностью военнослужащего²;

2) жилое помещение, приобретенное военнослужащим-участником НИС во время брака, признается совместно нажитым имуществом и является общей совместной собственностью военнослужащего и его супруги (супруга)³.

¹ В настоящей статье не учитываются ситуации, в которых жилое помещение приобреталось, в том числе, с использованием средств, отличных от представляемых участнику НИС: заемные денежные средства, средства материнского капитала и др.

² См., напр.: Свининых Е. А., Свининых О. Ю. Правовой режим имущества, приобретенного в период брака участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2017. № 12. С. 41 — 46; Чаленко А. Ю. Права членов семьи военнослужащих на жилое помещение // *Право в Вооруженных Силах* — Военно-правовое обозрение. 2005. № 6. С. 23 — 26, Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 21 июня 2016 г. по делу № 33-13222/2016, Определение Судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда от 18 января 2016 г. по делу № 33-275/2016.

³ См., напр.: 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 // *Военное право*. 2015. № 2. С. 23 — 25, Слепко Г. Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике //

Каждая из указанных позиций имеет как свое материально-правовое обоснование, так и поддерживающие ее примеры судебной практики. Однако необходимо отметить, что в последнее время вторая позиция находит все большее применение в правоприменительной деятельности.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 14 мая 2018 г. № 863-О⁴ указал: настаивая на признании оспариваемых законоположений не соответствующими Конституции Российской Федерации, заявитель исходит из недопустимости отнесения к общему имуществу супругов жилого помещения, приобретенного военнослужащим в рамках НИС. Вместе с тем, государственные гарантии жилищных прав военнослужащих, оговоренные, в частности, в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», направлены в итоге на обеспечение потребностей в жилище как непосредственно самих военнослужащих, так и членов их семей, что служит укреплению социальной базы исполнения гражданами обязанностей по защите Отечества и реализации тем самым требований ст. 40 (ч. 1) и 59 Конституции Российской Федерации на основе уважения и защиты государством семьи, материнства, отцовства и детства.

Верховный Суд Российской Федерации в своих судебных постановлениях также

Семейное и жилищное право. 2014. № 6. С. 31 — 33, Апелляционное определение Воронежского областного суда от 15 февраля 2018 г. по делу № 33-1209/2018, Апелляционное определение Рязанского областного суда от 29 ноября 2017 г. № 33-2694/2017, Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 6 сентября 2017 г. по делу № 33-6112/2017, Апелляционное определение Московского областного суда от 16 января 2017 г. по делу № 33-1521/2017 и др.

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2018 г. № 863-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бучельникова Дениса Сергеевича на нарушение его конституционных прав статьями 34 и 36 Семейного кодекса Российской Федерации, пунктом 15 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и положениями Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

поддерживает точку зрения об отнесении жилого помещения, приобретенного военнослужащим-участником НИС во время брака, к совместно нажитому имуществу¹.

Вместе с тем, одним из негативных последствий указанного подхода является правовая неопределенность относительно последствий признания права общей совместной собственности на квартиру, приобретенную в рамках НИС, в части исполнения обязанности по возврату выплаченных участнику НИС сумм по договору целевого жилищного займа в случае его досрочного увольнения с военной службы².

Как представляется, именно данная проблема, не имеющая своего законодательного разрешения, и обусловила разработку изменений в законодательство Российской Федерации в части определения правового статуса жилого помещения, приобретенного в рамках НИС.

Так, ФСО России в инициативном порядке был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — проект Закона), в соответствии с которым предлагается дополнить:

— п. 1 ст. 256 ГК РФ положением о том, что режим имущества, нажитого супругами во время брака, отличный от совместной собственности, может быть установлен не только договором, но и законом;

— абз. 2 п. 1 ст. 33 СК РФ положением о том, что законный режим имущества супругов может быть изменен не только брачным договором, но и законом;

— п. 15 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон о статусе военнослужащих) и ст. 4 Закона № 117-ФЗ положением о том, что денежные средства, предоставленные участнику НИС, а также имущество, приобретаемое за счет указанных средств, являются его собственностью.

¹ См., напр.: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 15 сентября 2015 г. № 58-КГ15-11, от 24 июля 2018 г. № 18-КГ18-78.

² Ч. 2 ст. 15 Закона № 117-ФЗ.

³ URL:<http://privlaw.ru/povestka-31/> (дата обращения: 19.09.2018).

Проект Закона Федеральной службой охраны в августе 2018 г. был представлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства⁴ (далее — Совет), где и был рассмотрен 3 сентября 2018 г., по результатам чего подготовлено Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, в котором освещен ряд проблемных вопросов.

1. *Проект Закона создает необоснованное исключение из режима общей совместной собственности для одной из социальных групп, ставит супругов военнослужащих в заведомо неблагоприятное положение по сравнению с супругами иных лиц.*

В проекте Закона предлагается установить, что одна из социальных групп — военнослужащие — должна приобретать единоличное право собственности на имущество, приобретенное в рамках НИС, без учета концептуальных положений, предусмотренных СК РФ. Между тем, обоснование такого решения — почему лишь эта социальная группа заслуживает привилегий в отличие, например, от судей, ветеранов, инвалидов, многодетных семей — в пояснительной записке к проекту Закона не содержится. Стоит отметить, что создание подобных привилегий нарушает конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 19 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, согласно подп. 2 п. 1 ст. 3 Закона № 117-ФЗ участниками НИС признаются военнослужащие-граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту и включенные в реестр участников НИС. При досрочном увольне-

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338 «О Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства».

⁵ URL:<http://privlaw.ru/povestka-31/> (дата обращения: 19.09.2018).

нии с военной службы участник НИС обязан возвратить выплаченные по договору целевого жилищного займа ежемесячные платежи с процентами по ставке, установленной в договоре (п. 2 ст. 15 Закона № 117-ФЗ).

Таким образом, закон связывает возможность участия в НИС со статусом военнослужащего. В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона о статусе военнослужащих право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы. Следовательно, законодательство обуславливает выделение денежных средств военнослужащим по НИС с исполнением получателем средств обязанностей военной службы или для целей ст. 10 Закона о статусе военнослужащих в связи с реализацией права на труд.

С учетом того, что в соответствии с п. 2 ст. 34 СК РФ к имуществу, нажитому супругами во время брака (общему имуществу супругов), относятся доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, доводы пояснительной записки к проекту Закона об отнесении поддержки, получаемой военнослужащими в рамках НИС, к личной собственности супруга, несостоятельны.

Логика правового регулирования общей совместной собственности, в частности, в том, что в ситуации, когда один из супругов или не работает, или работает в ограниченном объеме ввиду того, что занимается ведением домашнего хозяйства и воспитанием детей, такой супруг имеет право на половину дохода работающего супруга — во многом потому, что именно бремя неработающего супруга делает возможным основную оплачиваемую деятельность работающего супруга. Проект Закона эту логику отвергает: если супруг военнослужащего имущественного участия в семейных делах не принимает (ведение домашнего хозяйства, воспитание детей, поддержка работающего супруга), в то время как другой супруг получает субсидию значительных размеров, а неработающий супруг не получает доли в жилом помещении.

В пояснительной записке к проекту Закона акцент поставлен на защите жилищных прав военнослужащих, однако полностью

упускается из виду защита жилищных прав супругов военнослужащих, вносящих нематериальный вклад в семейное благополучие. Этот подход концептуально не может быть поддержан.

Верховный Суд Российской Федерации неоднократно выражал позицию о том, что недвижимое имущество, приобретенное на средства, полученные одним из супругов по НИС, которая является одной из форм жилищного обеспечения, реализуемого за счет средств федерального бюджета, не может быть отнесено к личному имуществу одного из супругов, и на него распространяется режим совместно нажитого имущества, предусмотренный ст. 34 СК РФ (определения от 24 января 2017 г. № 58-КГ16-25, 28 ноября 2017 г. № 18-КГ17-180).

Кроме того, высшая судебная инстанция несколько раз отмечала, что каких-либо ограничений для членов семьи военнослужащего в режиме и порядке пользования жилым помещением, в том числе, приобретенном за счет участия в НИС, законами не предусмотрено (определения от 24 января 2017 г. № 58-КГ16-25, 28 ноября 2017 г. № 18-КГ17-180).

Таким образом, отнесение средств НИС или недвижимого имущества, приобретенного на средства НИС, к личному имуществу супруга является необоснованным.

2. Предлагаемые изменения исключают возможность учета судами конкретных обстоятельств дела при разделе средств НИС и приобретенных на такие средства жилых помещений.

Действующая модель регулирования имущественных отношений супругов предполагает наличие имущества, относящегося к совместной собственности, и единоличного имущества каждого из супругов. Юридические значимые обстоятельства, имеющие значение для разрешения вопроса об отнесении имущества к совместной или собственности каждого из супругов, определены в ст. 34, 36 и 37 СК РФ.

Среди прочего к числу таких обстоятельств относятся источник, момент и основание приобретения, а также целевое назначение имущества. Так, п. 2 ст. 34 СК РФ устанавливает, что к общей совместной соб-

ственности супругов относятся доходы каждого из супругов от трудовой и 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). При этом в п. 1 ст. 36 СК РФ установлено, что на имущество, полученное каждым из супругов во время брака по любым безвозмездным сделкам, режим общей совместной собственности не распространяется, указанное имущество считается собственностью каждого из супругов. Таким образом, СК РФ не содержит закрытого перечня имущества каждого из супругов, с одной стороны, и не позволяет заблаговременно определить конкретное имущество в качестве общего имущества супругов, с другой стороны. Указанные нормы являются предметом судебного толкования применительно к разделу имущества, приобретенного в период брака, в том числе в рамках НИС с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 14 мая 2018 г. № 863-О и 27 июня 2017 г. № 1331-О).

Для разрешения вопроса о том, является ли конкретное жилое помещение, приобретенное с использованием денежных средств, полученных в рамках НИС, общим имуществом супругов, необходимо исследовать характер и соотношение по объему источников денежных средств, которые были использованы при приобретении жилого помещения, момент приобретения жилого помещения и иные юридически значимые обстоятельства.

Нормативное закрепление режима личной собственности в отношении средств НИС или недвижимого имущества, приобретенного в рамках НИС, не позволит судам учесть конкретные обстоятельства дела и принять справедливое и обоснованное решение.

3. Предлагаемые поправки не могут быть одобрены и с юридико-технической точки зрения.

Во-первых, предложение, изложенное в ст. 2 проекта Закона, является некорректным. Режим совместной собственности супругов — это законный режим по умолчанию, поэтому изменить его «законом» невозможно. Иными словами, имущество может являться либо частью этого, либо частью какого-то иного установленного законом режима.

Более того, представляется необоснованным внесение изменений в п. 1 ст. 256 ГК РФ и ст. 33 СК РФ, закрепляющих легальный режим имущества супругов, поскольку основной целью проекта Закона (как следует из пояснительной записки к нему) является отнесение денежных выплат к личному имуществу супруга (военнослужащего) — участника НИС, что относится к сфере регулирования ст. 36 СК РФ.

Во-вторых, предлагаемое проектом Закона изменение влечет отход от устоявшегося принципа полной кодификации норм о режиме имущества супругов. Семейное законодательство состоит из СК РФ и принимаемых в соответствии с ним других законов, регулирует имущественные отношения между супругами. Согласно ст. 33 СК РФ законным режимом имущества супругов является режим их совместной собственности, который предполагает, что все имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью. Единственным средством изменения указанного режима является заключение супругами брачного договора (абз. 2 п. 1 ст. 33 СК РФ, п. 1 ст. 256 ГК РФ). В этой связи представляется некорректным указание на возможность изменения законного режима имущества супругов специальным законом (статьи 1 и 2 проекта Закона). С точки зрения юридической техники легальный режим имущества супругов может быть изменен исключительно путем внесения изменений в гл. 7 СК РФ.

Главным достоинством реализации идеи кодификации применительно к нормам о режиме имущества супругов является удобство для конечных пользователей, которые не являются юристами. Нормы о режиме общего имущества супруга применимы к подавляющему большинству населе-

ния России, поэтому идея кодификации таких норм представляется правильной: обычный гражданин должен иметь возможность, посмотрев нормы СК РФ, в общем виде представить себе регулирование соответствующих отношений. Введение же «лоскутного» регулирования с изменением режима имущества супругов бланкетной нормой, отсылающей ко множеству специальных законов (а анализируемый проект Закона может стать не последним в череде норм, направленных на изменение режима общности применительно к различным категориям лиц), подрывает идею кодификации.

В-третьих, установление проектом Закона императивного режима общности создаёт неясность: по какой причине военнослужащий и его супруга не могут договориться о применении к жилому помещению, приобретенному в рамках НИС, режима общей совместной собственности? Пояснительная записка к проекту Закона ответа на этот вопрос не дает.

Общий вывод, к которому пришел Совет, — проект Закона не может быть поддержан по соображениям концептуального характера.

Совет является, пожалуй, самым авторитетным сообществом экспертов по гражданскому праву и, безусловно, к его выводам, которые видятся обоснованными и заслуживающими внимания, стоит прислушаться.

Однако экспертные заключения Совета на проекты федеральных законов в сфере гражданского законодательства носят рекомендательный характер, хотя и направляются Президенту Российской Федерации, в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, а также руководителям соответствующих подразделений Администрации Президента Российской Федерации и в Минюст России.

Таким образом, исключить принятие проекта Закона, который может привести к негативным последствиям, нельзя.

Вместе с тем, хочется надеяться, что проблема правового статуса жилого помещения, приобретенного в рамках НИС, все же будет разрешена после открытого и всестороннего обсуждения данной проблемы экспертным сообществом с учетом интересов как военнослужащих, так и членов их семей.

Библиография

1. Пичугин, Д. Г. Актуальные вопросы обеспечения жильем помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы / Д. Г. Пичугин // Военное право. — 2018. — № 4. — С. 77 — 82.
2. Свиных, Е. А. Правовой режим имущества, приобретенного в период брака участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих / Е. А. Свиных, О. Ю. Свиных // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 12. — С. 41 — 46.
3. Свиных, Е. А. О реализации права на обеспечение жильем военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы), не являющихся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения, но находящихся с ними в браке / Е. А. Свиных // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 77 — 82.
4. Слепко, Г. Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике / Г. Е. Слепко // Семейное и жилищное право. — 2014. — № 6. — С. 29 — 33.
5. Слепко, Г. Е. Основания возникновения общей собственности и использование презумпции общности имущества применительно к супругам, один из которых является военнослужащим / Г. Е. Слепко, Ю. Н. Стражевич, А. И. Ткачев // Военное право. — 2015. — № 2. — С. 12 — 27.
6. Харитонов, С. С. К проблеме справедливости правовых предписаний в области жилищных отношений при расторжении военнослужащим брака / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2018. — № 6. — С. 30 — 35.
7. Харитонов, С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемых военнослужащими / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10. — С. 67 — 70.
8. Чаленко, А. Ю. Права членов семьи военнослужащих на жилое помещение / А. Ю. Чаленко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 6. — С. 23 — 26.

Cumulative-mortgage system of servicemen's housing provision: do we expect radical changes in the spouses of servicemen?

© Zaykov D. E.,

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

Abstract. In the article the author examines the peculiarities of the existing practice of establishing the legal status of a dwelling premise acquired in the framework of a funded housing mortgage system for servicemen, as well as proposed changes in the relevant legal regulation.

Key word: a cumulative mortgage system for servicemen's housing, a spouse, a soldier, a joint property, a dwelling.

К вопросу о двойном обеспечении жильем участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих

© **Иванов В. Ю.**,
юрист

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос двойного обеспечения жильем участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих на основе правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 20 июля 2018 г. № 34-П.

Ключевые слова: накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, право военнослужащих на жилище, двойное обеспечение жильем.

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

В настоящее время вопросы, связанные с жилищным обеспечением военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы) и членов их семей, продолжают являться неким «трендом» среди проблемных вопросов, связанных с прохождением военной службы. Данное обстоятельство подтверждается высоким уровнем количества обращений военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, в судебные инстанции за защитой своих прав.

Одним из острых вопросов, сегодняшней повестки дня является вопрос о т.н. «двойном» праве на обеспечение жильем военнослужащих и членов их семей. Данная проблематика была предметом рассмотрения многих военных юристов — Е. Г. Воробьева¹, Д. Ю. Гайдина², Д. Г. Пичугина³, Н. С. Кириченко⁴, С. С. Харитонов⁵ и др.

¹ Воробьев Е. Г. К вопросу о правах членов семьи военнослужащего — участника накопительно-ипотечной системы на приобретаемое с помощью государства жилое помещение // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 9. С. 45 — 55.

² Гайдин Д. Ю. Экспансия принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих и размышления на тему судебного нормотворчества // Военное право. 2018. № 5 (51). С. 77 — 82.

³ Пичугин Д. Г. О праве супругов военнослужащих — участников НИС на иные формы жилищного обеспечения в качестве членов семей военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 2. С. 26 — 33.

⁴ Кириченко Н. С. Правомерен ли отказ военнослужащему в получении жилого помещения по причине наличия у него члена семьи, являющегося участником накопительно-ипотечной

Такой интерес вовсе не безоснователен. Указанная ситуация повсеместна: почти в каждой воинской части имеются семьи, где оба супруга проходят военную службу и оба имеют право на жилищное обеспечение от военного ведомства.

В настоящей статье автор акцентирует внимание читателя именно на практике обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей при участии одного из супругов в НИС.

Согласно Федеральному закону от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее — Закон о НИС) супруги — участники НИС могут реализовать свое право на жилище совместно либо по раздельности. Однако, то же самое нельзя сказать про семьи где только один из супругов является участником НИС.

Уполномоченные органы (в том числе жилищные комиссии воинских частей) часто стоят перед непростым вопросом о воз-

системы жилищного обеспечения военнослужащих? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 5. С. 17 — 22.

⁵ Харитонов С. С. Предоставление дополнительной жилой площади военнослужащим: вопросы правоприменения // Вестник военного права. 2018. № 1. С. 52 — 57; Его же. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемых военнослужащими // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 67 — 70.

возможности (невозможности) принятия или же снятия с учета нуждающихся военнослужащих и членов их семей. Они оказываются в ситуации между правовыми нормами, которые определяют право на жилище, и судебной практикой, диктующей запрет на двойное обеспечение жилыми помещениями.

Нередко, попадая в данную ситуацию, уполномоченные органы принимают, с точки зрения судов, решения, не соответствующие действующему законодательству. Так, например, решением жилищной комиссии войсковой части внутренних войск МВД России подполковник запаса Удовиченко Д. А. был снят с учета нуждающихся в жилом помещении. Причиной тому явилось, по мнению жилищной комиссии, участие супруги Удовиченко Д.А. в НИС, следовательно, бывший военнослужащий подлежал обеспечению жильем путем реализации указанного права супругой. Не согласившись с указанным решением Удовиченко Д. А. обратился в суд за защитой своих прав.

2 марта 2017 г. Красносельским районным судом Санкт-Петербурга вынесено решение об отказе в удовлетворении заявленных требований Удовиченко Д.А. о признании незаконным решения жилищной комиссии, обязанности включить его в список нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 19 июля 2017 г. данное решение оставлено без изменения. При этом со ссылкой на п. 15 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон о статусе военнослужащих) суды указали, что Удовиченко, являясь членом семьи лица, проходящего военную службу по контракту и включенного в реестр участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, не может быть обеспечен жилым помещением иным способом, нежели путем приобретения или строительства жилых помещений по программе НИС.

Данный вопрос явился предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

20 июля 2018 г. Конституционным Судом Российской Федерации было рассмотрено дело по жалобе Удовиченко Д. А. о проверке конституционности п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», по результатам которого вынесено соответствующее Постановление.

Из резолютивной части Постановления следует, что указанная норма Закона о статусе военнослужащих не соответствует Основному закону в той мере в какой она в системе действующего правового регулирования препятствует реализации возникшего права военнослужащего, заключившего контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., продолжающего прохождение военной службы или уволенного с нее после указанной даты, на предоставление ему и членам его семьи, включая супругу (супруга), жилого помещения согласно положениям Закона о статусе военнослужащих в связи с участием супруги (супруга) этого военнослужащего в НИС, независимо от волеизъявления военнослужащего и его супруги (супруга) воспользоваться таким способом осуществления права на обеспечение жилым помещением вместо участия супруги (супруга) военнослужащего в НИС.

Анализируя правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации можно выделить следующие юридически значимые обстоятельства:

1. Само по себе участие военнослужащего в НИС не свидетельствует о реализации им жилищных прав. Порядок реализации права на жилище участника НИС определен ст. 4 Закона о НИС, а основания возникновения права на использование накоплений на именном накопительном счете участника определены статьей 10 данного закона.

Смоделируем ситуацию, при которой военнослужащий отслужил менее положенного для реализации права на жилище срока и увольняется с военной службы по определенному Законом о НИС основанию (10 лет при увольнении в связи с достижением предельного возраста пребывания на военной

службе, по состоянию здоровья, организационно-штатным мероприятиям, по семейным обстоятельствам, либо 20 лет независимо от основания увольнения). При указанных обстоятельствах участник НИС, не состоящий на учете нуждающихся в жилом помещении в качестве члена семьи военнослужащего, никак не обеспечивается жильем.

Следовательно, военнослужащий может оказаться «ни тут, ни там», так и не реализовав право на жилище, вследствие чего государство не выполнит поставленные перед ним обязательства по жилищному обеспечению.

2. Участие в НИС для большинства военнослужащих является обязательным в силу ст. 9 Закона о НИС.

Рассматривая данное обстоятельство, можно отметить, что законодательно не закреплено право участника НИС на исключение из реестра в добровольном порядке. Более того, не предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 89¹ и возможность закрытия именного накопительного счета по-иному основанию нежели предусмотренные пунктом 18:

— при увольнении с военной службы;

— при исключении из списков личного состава воинской части в связи с его смертью (гибелью), признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим;

— при исполнении государством своих обязательств по обеспечению военнослужащего в период прохождения военной службы жилым помещением (за исключением жилого помещения специализированного жилищного фонда) иным предусмотренным нормативными правовыми актами Прези-

дента Российской Федерации способом за счет средств федерального бюджета.

Разумеется, в отношении указанного вопроса имеется сформировавшаяся судебная практика. Заслуживает внимания позиция Верховного Суда Российской Федерации, изложенная в определении от 18 октября 2016 г. № 201-КГ16-39, согласно которой военнослужащий, включенный в добровольном порядке в реестр участников НИС, не воспользовавшийся денежными средствами, находящимися на его именном накопительном счете (целевой жилищный заем которому также не предоставлялся) сохраняет возможность выбора иного способа реализации своих жилищных прав, предусмотренного ст. 15 Закона о статусе военнослужащих.

3. П. 15 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих признан противоречащим Конституции Российской Федерации лишь в той мере, в какой он препятствует реализации возникшего права военнослужащего, заключившего контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., на предоставление ему и членам его семьи, включая супругу, жилого помещения согласно нормам действующего законодательства, независимо от волеизъявления военнослужащего и его супруги (супруга) воспользоваться таким способом реализации права вместо участия супруги (супруга) в НИС.

Суд намеренно делает оговорку в отношении соответствия Конституции Российской Федерации данной нормы лишь в определенной части. Сложившаяся судебная практика как Конституционного Суда Российской Федерации², так и Верховного Суда Российской Федерации³ основывается на недопущении необоснованного сверхнормативного предоставления военнослужащим и членам их семей жилищных гарантий⁴.

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

² Определения от 23 декабря 2014 г. № 2893-О, от 29 января 2015 г. № 117-О, от 9 июня 2015 г. № 1223-О и др.

³ Определения от 23 декабря 2014 г. № 210-КГ14-11, 14 февраля 2017 г. № 201-КГ17-2, от 3 августа 2017 г. № 207-КГ17-6.

⁴ Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих. М. : Центр правовых коммуникаций, 2018.

Вопрос сверхнормативности в нашем случае является сопутствующей чертой НИС. Указанное обстоятельство прежде всего выражено отсутствием в НИС критерия нуждаемости, а также учета членов семьи военнослужащего и иных обстоятельств.

Так, согласно стенограмме от 31 июля 2004 г. заседания № 43 Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹ официальный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе при рассмотрении законопроекта о НИС Директор Департамента экономики программ обороны и безопасности Минэкономразвития России В. Н. Путилин заявил: «... Закон предусматривает жилищное обеспечение только военнослужащего. Что касается членов семьи, то если член семьи, например, супруга офицера, является военнослужащим, то он также пользуется всеми правами для участия в накопительно-ипотечной системе».

С точки зрения лиц, обеспеченных жильем в порядке, предусмотренном абз. 3, 12 п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих, последующая реализация НИС не так негативна, как для тех, кто изначально реализовал право на жилище путем участия в НИС. Во втором случае обеспеченность жильем семьи военнослужащего будет исследоваться уполномоченным органом, который в силу ст. 51 ЖК РФ обязан учитывать имеющееся в собственности жилое помещение (в зависимости от количества членов семьи указанных военнослужащим при подаче документов о принятии на учет нуждающихся, а также наличия статуса члена семьи собственника, нанимателя). Наглядным примером указанной ситуации может служить определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2015 г. № 211-КГ15-17.

Указанное обстоятельство позволяет одним военнослужащим обеспечиваться жильем в большем объеме, чем другие военнослужащие. При этом о так называемом единстве правового статуса военнослужащих говорить не приходится.

Таким образом, отсутствие условия нуждаемости в НИС и детального нормативного закрепления порядка обеспечения жильем супруг военнослужащих, один из которых является участником НИС, порождает негативную тенденцию при реализации военнослужащими права на жилье.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 20 июля 2018 г. № 34-П «указанное правовое регулирование нарушает также принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который, помимо прочего, предполагает, что приобретенное гражданами на основе ранее действовавшего правового регулирования право будет уважаться властями и будет реализовано».

Действительно вопрос обеспечения жильем военнослужащих нуждается в детальной проработке. Необходимо отметить, что приемлемым примером обеспечения жильем супругов военнослужащих, один из которых является участником НИС, могла служить схема, при которой участник НИС реализовал бы свое право самостоятельно и не претендовал на обеспечение жильем в качестве члена семьи военнослужащего, либо обеспечивался в качестве члена семьи военнослужащего, с последующим исключением из реестра участников НИС.

Вместе с тем, исходя из современных реалий, указанный пример возможен лишь после соответствующих изменений в действующем законодательстве.

Подводя итог, можно отметить, что поводов для того, чтобы бить тревогу как военнослужащим, так и должностным лицам уполномоченных органов нет — Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации в силу ст. 79 — 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предписано федеральному законодателю внести в

¹ Стенограмма заседания Государственной Думы Российской Федерации от 31 июля 2004 г. № 43. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://http://transcript.duma.gov.ru>

действующее правовое регулирование необходимых изменения.

Библиография

1. Воробьев, Е. Г. К вопросу о правах членов семьи военнослужащего — участника накопительно-ипотечной системы на приобретаемое с помощью государства жилое помещение / Е. Г. Воробьев // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2010. — № 9. — С. 45 — 55.
2. Гайдин, Д. Ю. Экспансия принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих и размышления на тему судебного нормотворчества / Д. Ю. Гайдин // *Военное право.* — 2018. — № 5 (51). — С. 77 — 82.
3. Кириченко, Н. С. Правомерен ли отказ военнослужащему в получении жилого помещения по причине наличия у него члена семьи, являющегося участником накопительно – ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих? / Н. С. Кириченко // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2016. — № 5. — С. 17 — 22.
4. Корякин, В. М. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» / В. М. Корякин. — М. : Центр правовых коммуникаций, 2018. — 390 с.
5. Пичугин, Д. Г. О праве супругов военнослужащих — участников НИС на иные формы жилищного обеспечения в качестве членов семей военнослужащих / Д. Г. Пичугин // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2017. — № 2. — С. 26 — 33.
6. Харитонов, С. С. Предоставление дополнительной жилой площади военнослужащим: вопросы правоприменения / С. С. Харитонов // *Вестник военного права.* — 2018. — № 1. — С. 52 — 57.
7. Харитонов, С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемых военнослужащими / С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2018. — № 10. — С. 67 — 70.

On the issue of double provision of housing for participants in the accumulative-mortgage system of housing for military personnel

© Ivanov V. Yu.,
Lawyer

Abstract. The article deals with the issue of double housing for the participants of the accumulative-mortgage system of housing for military personnel on the basis of the legal position of the constitutional Court of the Russian Federation, set out in the decree of July 20, 2018 № 34-П.

Keywords: accumulative-mortgage system of housing for servicemen, the right of servicemen to housing, double housing.

Денежное довольствие военнослужащих в период с 2007 по 2012 год

© Ильин Ю. А.,

старший преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье анализируется процесс становления и развития системы денежного довольствия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований в период с 2007 по 2012 г., раскрываются достоинства и недостатки существовавшей в то время системы.

Ключевые слова: денежное довольствие, Вооруженные Силы, обеспечение военнослужащих.

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

Последние 10 лет для Вооруженных Сил Российской Федерации были, по своей сути, этапом глобальной перестройки и реорганизации. Начатая бывшим министром обороны А. Э. Сердюковым реформа была воспринята очень неоднозначно, было много критики, однако при тщательном анализе можно отметить огромную пользу от проведенных преобразований. Некоторые изменения коснулись и системы денежного довольствия военнослужащих, о которой и пойдет речь в настоящей работе.

В целом, система оплаты труда военнослужащих к приходу на должность министра обороны А. Э. Сердюкова была уже сформирована, однако в нее вносились некоторые корректировки. Рассмотрим их.

На момент вступления А. Э. Сердюкова в должность в качестве основополагающего нормативного правового акта, устанавливающего систему денежного довольствия военнослужащих, выступал Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», определявший, что денежное содержание военнослужащего состоит из оклада по воинской должности, оклада по воинскому званию и дополнительных выплат. При этом конкретные размеры окладов по воинским должностям и воинским званиям устанавливались постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2002 г. № 462 «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих».

В соответствии с этим постановлением размер оклада по воинской должности «курсант» составляло 777 руб., а первого заместителя министра обороны — 4 895,1 руб. Впоследствии по данному постановлению размеры окладов денежного содержания военнослужащих не увеличивались вплоть до признания его утратившим силу в 2012 г.

Тем не менее, размеры окладов денежного содержания военнослужащих увеличивались за счет индексации окладов, проводимых ежегодно. Так, в 2007 г. по данному основанию размер окладов по воинскому званию военнослужащих-контрактников был увеличен в 1,15 раза¹. Так, размер оклада по воинскому званию «рядовой» составил 1 191 руб., по воинскому званию «лейтенант» — 1 707 руб., а по воинскому званию «генерал армии» — 3 302 руб. Также были установлены новые оклады по специальным званиям сотрудников правоохранительных органов, размер которых был аналогичен размерам окладов по воинским званиям, упомянутым выше. В 2008 г. оклады повышались дважды — с 1 января и 1 октября в 1,09 раза в каждом случае.

Главной вехой в увеличении денежного содержания военнослужащих стало принятие и вступление в силу Федерального

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 837 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» (утратило силу).

закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (далее — Закон о денежном довольствии), которым были внесены значительные изменения в систему оплаты труда военнослужащих.

Так, данным законом установлено, что размеры окладов по воинским званиям и воинским должностям устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлению руководителей федеральных органов государственной власти, в которых в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрена военная служба. Размеры окладов по типовым воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2012 г. № 1072 «О денежном довольствии военнослужащих, проходящих военную службу по призыву». Самой низкооплачиваемой должностью по данному постановлению являлись должности курсантов учебных воинских частей, учебных подразделений, школ техников, стрелка, маскировщика, оклад которых равнялся 1 000 руб. Самой высокооплачиваемой должностью была должность старшины (батареи, роты, отряда) и инспектора дорожно-патрульной службы — им устанавливался оклад по должности в размере 1 800 руб.

Оклады по воинским должностям и воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. № 992 «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащим, проходящим военную службу по контракту». Так, по воинскому званию «рядовой» был установлен оклад в 5 000 руб., по воинскому званию «лейтенант» — 10 000 руб., а по воинскому званию «Маршал Российской Федерации» — 30 000 руб. По воинским должностям военнослужащих, проходящих службу в

Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, были установлены следующие оклады: для самой низшей должности — «курсант» — 7 000 руб. (при условии, если данный военнослужащий не проходил военную службу до поступления в военное образовательное учреждение либо поступил туда из запаса, в противном случае им назначался оклад по предыдущему месту службы); для высшей должности — «первый заместитель Министра обороны Российской Федерации» — 45 000 руб. Таким образом, оклады денежного содержания военнослужащих к 1 января 2002 г. были увеличены в 2,5 — 3 раза.

Этим же постановлением были установлены оклады по должностям военнослужащих, проходящих военную службу в ФСБ России, СВР России, ФСО России, ССО при Президенте России. Так, первому заместителю директора ФСБ России был установлен оклад по должности в размере 54 000 руб.

Однако, во вновь созданную систему были сразу же внесены изменения относительно оплаты труда военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. В порядке эксперимента, проводимого в Вооруженных Силах Российской Федерации в целях унификации денежного довольствия данной категории военнослужащих, в 2012 — 2013 г. им выплачивалось денежное довольствие в размере 2 000 руб. (в котором учитывался как оклад, так и дополнительные выплаты)¹.

Также ч. 9 ст. 2 Закона о денежном довольствии было установлено, что размеры окладов денежного содержания военнослужащих индексируются ежегодно применительно к уровню инфляции, который закреплен федеральным законом о бюджете на соответствующий год, причем решение об индексации принимает

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2012 г. № 100 «О проведении в Вооруженных Силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву».

Правительство Российской Федерации в своем постановлении. Однако, начиная с 2013 г., действие данной статьи было приостановлено, и индексации не проводились¹. Последнее повышение окладов денежного содержания военнослужащих по данному основанию (перед индексацией, проведенной в 2018 г.) проводилось в апреле 2012 г. (увеличение в 1,06 раза)².

В систему дополнительных выплат, подлежащих выплате военнослужащим, также были внесены определенные изменения. В Федеральном законе «О статусе военнослужащих» (в редакции 2007 г.) было предусмотрено, что в систему денежного довольствия военнослужащих входят дополнительные выплаты:

1. но размер выплаты не мог быть меньше размера трехмесячного денежного содержания военнослужащего, которое было ему назначено в календарном году, за который ему причитается выплата;

2. Премия за образцовое выполнение воинского долга военнослужащим-контрактникам в размере до 3 месячных окладов денежного содержания военнослужащего (кроме тех категорий

военнослужащих, которые проходят службу в подразделениях, в которых установлена система премирования за выполнение и перевыполнение производственных заданий и других показателей). Правила выплаты данной премии были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 г. № 524 «Об отдельных выплатах военнослужащим и членам их семей»;

3. Материальная помощь военнослужащим-контрактникам в размере 2 и более месячных окладов денежного содержания. Правила оказания материальной помощи были определены вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации;

4. Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, а также курсантам военных образовательных учреждений до заключения с ними контракта перед убытием в основной отпуск или в отпуск по болезни выплачивался один оклад денежного содержания;

5. Военнослужащим-контрактникам при их переезде к новому месту службы в связи с назначением на должность или зачислением для обучения в военную образовательную организацию (на срок обучения более одного года) выплачивались подъемные в размере двух окладов денежного содержания на военнослужащего, одного оклада — на супругу и половины оклада на каждого члена семьи военнослужащего (при этом учитываются и коэффициенты надбавок за местность, где проходит службу военнослужащий) и суточные за каждый день нахождения в пути из расчета на каждого члена семьи военнослужащего (суточные рассчитываются в том же порядке, что и суточные для командированных работников);

6. Надбавка за сложность, напряженность и специальный режим военной службы, которая устанавливалась для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и зависела от местности прохождения военной службы и состава военнослужащих. Максимальный размер — 120 % от оклада денежного

¹ Данная проблема достаточно подробно освещалась на страницах военно-правовых изданий. См., например: Корякин В. М. Обещанного три года ждут (о некоторых последствиях приостановления ежегодной индексации денежного довольствия военнослужащих) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 2; Корякин В. М. Что происходит с денежным довольствием военнослужащих? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 1; Корякин В. М. Некоторые проблемы индексации денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 3; Харитонов С. С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров // Военное право. 2018. № 4. С. 142 — 145; Его же: О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5. С. 9 — 12.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 268 «О повышении денежного довольствия военнослужащим и некоторым сотрудникам федеральных органов исполнительной власти» (утратило силу).

содержания военнослужащего, но он мог быть увеличен для определенной категории военнослужащих приказом Министра обороны Российской Федерации¹;

7. Надбавки за службу в высокогорных районах, в пустынных и безводных местностях, районные надбавки; назначались военнослужащим в возрасте до 30 лет, проходившим военную службу в районах Крайнего Севера, в размере 20 % от оклада денежного содержания (каждые последующие полгода увеличивались на 20 %, а при достижении 60 % увеличение происходило ежегодно), а в районах, приравненных к районам Крайнего Севера, — в аналогичном порядке, но по 10 %;

8. Надбавка за выслугу лет: устанавливались в следующих размерах: за выслугу лет от полугода до года — 5 %, от года до двух — 10 %, от двух до 5 — 25 %, от 5 до 10 — 40 %, от 10 до 15 — 45 %, от 15 до 20 — 50 %, от 20 до 22 — 55 %, от 22 до 25 — 65 %, за выслугу в 25 лет и более — 70 % (от суммы окладов по воинской должности и по воинскому званию);

9. Надбавки военнослужащим, проходящим военную службу в воинских должностях профессорско-преподавательского состава в военных образовательных учреждениях, за должности доцента (40 %) и профессора (60 %) и за ученые степени кандидатов (3 000 руб.) и докторов наук (7 000 руб.)²;

10. Выплаты на обзаведение имуществом первой необходимости (в виде единовременного пособия) в размере до 12 окладов месячного содержания. Они выплачивались лишь в определенных случаях — в течение 3 месяцев со дня окончания военного образовательного учреждения и получения офицерского звания, в течение 3 месяцев со дня заключения первого контракта и в течение 3

месяцев со дня заключения первого брака. Данные пособия предназначались для всех военнослужащих, за исключением курсантов, военнослужащих-иностранцев граждан и офицеров, призванных на военную службу из запаса³;

11. Возмещение расходов, связанных с командировками военнослужащих, а также выплата им суточных.

До принятия Закона о денежном довольствии военнослужащих в систему дополнительных выплат военнослужащих вносились определенные изменения:

1. В феврале 2011 г. были установлены новые размеры суточных для командированных военнослужащих. Военнослужащим стали выплачивать до 300 руб. за день нахождения в командировке⁴;

2. В июне 2010 г. были внесены изменения в порядок возмещения расходов по бронированию и найму жилых помещений военнослужащими, находящимися в командировке⁵. Так, компенсация зависела от ранга офицера: высшим офицерам и полковникам возмещалась стоимость жилья исходя из стоимости бронирования и найма двухкомнатного номера в регионе, остальным офицерам — исходя из стоимости однокомнатного номера. При этом необходимо было представить документы, подтверждающие, что военнослужащий действительно проживал в

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 200 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации» (утратил силу).

² Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. № 796 «О размере и порядке осуществления выплаты на обзаведение имуществом первой необходимости военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и сотрудникам учреждений, исполняющих наказания».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 43 «О возмещении суточных расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, военнослужащим, сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, за счет средств федерального бюджета».

⁵ Харитонов С. С. К вопросу выплат в служебных командировках военнослужащих: правовые аспекты // Военное право. 2018. № 3.

какой-либо гостинице или номере. Без подтверждающих документов военнослужащим расходы компенсировались в размере 30 % от размера суточных, установленных конкретному военнослужащему, убывшему в командировку¹;

3. С 1 января 2010 г. право на выплату пособия на обзаведение первой необходимости получили офицеры, призванные из запаса указом Президента Российской Федерации.

С принятием Закона о денежном довольствии военнослужащих положения о дополнительных выплатах были перенесены в вышеупомянутый федеральный закон. За этим последовали некоторые изменения системы денежного довольствия:

1. Была создана система дополнительных выплат для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Эти выплаты стали регулироваться постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1072 «О денежном довольствии военнослужащих, проходящих военную службу по призыву». Указанной категории военнослужащих полагались следующие надбавки: за классную квалификацию (квалификационную категорию), за особые условия военной службы, за выполнение задач, непосредственно связанных с риском для жизни и здоровья в мирное время, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, а также дополнительные выплаты военнослужащим из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, военнослужащим, которым полагаются дополнительные

гарантии по социальной поддержке² (например, для военнослужащего, потерявшего в период службы своих родителей);

2. Изменились размеры надбавки за выслугу лет: за выслугу от 2 до 5 лет устанавливалась надбавка в размере 10 % к окладу денежного содержания, за выслугу от 5 до 10 лет — 15 %, от 10 до 15 лет — 20 %; за каждые последующие 5 лет надбавка увеличивается на 5 %, кроме надбавки за выслугу от 25 лет и более — она составляла 40%;

3. Введена надбавка за классную квалификацию (квалификационную категорию) для военнослужащих-контрактников в размерах: за 3 класс — 5 %, за 2 — 10 %, за 1 — 20 %, за класс мастера — 30 % от оклада по воинской должности. Правила присвоения и подтверждения классной квалификации установлены постановлением Правительства Российской Федерации³;

4. Установлена надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. Она могла составлять до 65 % от оклада по воинской должности и зависела от должности военнослужащего и категории секретности сведений. Конкретный размер надбавок определен в указе Президента Российской Федерации от 9 января 2012 г. № 46 «Об установлении размеров и правил выплаты ежемесячной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»: 10 % — за работу со сведениями с грифом «секретно», 20 % — за работу со сведениями с грифом

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 467 «О возмещении расходов по бронированию и найму жилого помещения, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, военнослужащим, сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, за счет средств федерального бюджета».

² Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1198 «О присвоении, изменении и лишении классной квалификации военнослужащих».

«совершенно секретно» и 25 % — за работу со сведениями с грифом «особая важность»¹;

5. Надбавка за особые условия военной службы в размере до 100 % от оклада по воинской должности. Размер надбавки варьируется от места службы военнослужащего: надбавку в размере до 100 % к окладу по занимаемой должности получают военнослужащие, проходящие военную службу на подводных лодках, в Главной военной прокуратуре, Главном военном следственном управлении; до 70 % — при службе в экипаже надводных кораблей или в частях специального назначения; до 50 % — несущие боевое дежурство, выполняющие задачи по космической программе; до 30 % — замещающие должности в органах военной прокуратуры и в военных следственных органах; до 20 % — военнослужащие, проходящие службу в воинских авиационных частях; до 10 % — военнослужащие, проходящие военную службу в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Ленинградской области²;

6. Ежемесячная надбавка за выполнение задач, связанных с риском для жизни и здоровья военнослужащего в мирное время, размер которой устанавливался в зависимости от выполняемых работ: так, за водолазные работы назначалась надбавка в размере 100 % от оклада по воинской должности, а за выполнение прыжков с парашютом и десантирование с техникой — до 50 % от оклада, 30 % — за службу на Байконуре, 20 % — за работу с ядерным топливом³;

7. Надбавка за особые достижения в службе устанавливается в размере до 100 % от оклада по воинской должности (в особых случаях — и свыше 100 %, если это позволяет бюджет федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба);

8. Изменен порядок выплаты премии за добросовестное и эффективное выполнение военнослужащим своего воинского долга: премия стала выплачиваться ежемесячно (ежеквартально) в размере до 3 окладов денежного содержания военнослужащего за год, причем премия не выплачивалась военнослужащим, состоящим в распоряжении, отправленным для выполнения задач за пределами территории Российской Федерации, проходящим службу в частях, где установлена система премирования за перевыполнение планов;

9. Изменены размеры выплаты материальной помощи: она выплачивается в размере от одного месячного оклада содержания военнослужащего. Материальная помощь не выплачивалась военнослужащим, состоящим в распоряжении, увольняющимся под конец года с учетом предоставленного отпуска, который оканчивается в следующем году либо уволенным с военной службы по основаниям, указанным в п. 1 — 5, 7 — 11 ч. 4 ст. 3 Закона о денежном довольствии военнослужащих⁴;

10. Коэффициенты для различных местностей, в которых проходят службу военнослужащие, были изменены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237⁵.

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1073 «О порядке выплаты ежемесячной надбавки за особые условия военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2011 г. № 1122 «О дополнительных выплатах военнослужащим, проходящим военную службу по контракту,

сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. № 993 «О выплате военнослужащим премии за добросовестное и эффективное исполнение должностных обязанностей и ежегодной материальной помощи».

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1237 «О размерах коэффициентов и процентных надбавок и порядке их применения для расчета денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по

Так, для некоторых областей были установлены коэффициент 2, например, для Чукотского автономного округа, для некоторых — 1.8, например, для города Норильска. Также были установлены новые коэффициенты за службу в высокогорных районах, например, за службу в районах, расположенных свыше 3000 м над уровнем моря, был установлен коэффициент 1.4. Определенные изменения коснулись и процентных надбавок за службу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним областях, иных местностях с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями — надбавки делились на 4 группы (100 %, 80 %, 50 % и 30 %) и соответствовали территориям, к которым применялись соответствующие повышающие коэффициенты, например, коэффициент 2 соответствовал территориям с 100 % надбавкой за службу. Важно отметить, что данные надбавки рассчитывались исходя из следующих составляющих денежного довольствия военнослужащего: оклад по воинскому званию, оклад по воинской должности, надбавка за выслугу лет, надбавка за классную квалификацию, надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, надбавка за особые условия военной службы.

Определенные дополнительные выплаты предназначались и для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Перечень данных выплат был указан нами ранее, они были аналогичны тем выплатам (части выплат), которые предназначались для военнослужащих-контрактников, но для военнослужащих по призыву существовали некоторые отличия:

1. Надбавка за классную квалификацию — военнослужащим по призыву

контракту, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, проходящих военную службу (службу) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных местностях, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях».

квалификационный класс «мастер» не присваивался;

2. Надбавка за особые условия службы — основания выплаты одинаковы, за исключением различий в некоторых условиях службы, за которые установлена выплата (например, надбавка за службу в Главной военной прокуратуре не могла быть установлена военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, поскольку они в принципе не могли проходить там службу);

3. Надбавка за выполнение задач, связанных с риском для жизни и здоровья, в мирное время — выплаты для военнослужащих по призыву отличались по основаниям, по которым данная выплата полагалась: так, если контрактникам за прыжки с парашютом полагались выплаты до 50 % от оклада, то военнослужащим по призыву — до 100 %;

4. Военнослужащим по призыву полагались выплаты в размере 1 оклада по воинской должности, если они были из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данной надбавки для военнослужащих-контрактников установлено не было.

Военнослужащим также были установлены выплаты по отдельным основаниям (ст. 3 Закона о денежном довольствии военнослужащих):

1. Выплаты при увольнении с военной службы. Для военнослужащих по контракту размер выплат составлял 2 оклада денежного содержания, если их выслуга была менее 20 лет, а если же более 20 лет, то выплачивалось 7 окладов. Для военнослужащих по призыву размер выплат составлял те же 2 оклада, а если военнослужащий был из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, то размер выплаты увеличивался до 5 окладов. Также выплата контрактникам увеличивалась на 1 оклад, если данный военнослужащий был удостоен государственной награды СССР или Российской Федерации, или почетного звания СССР и Российской Федерации. По некоторым основаниям данная выплата не осуществлялась, например, если

военнослужащий был лишен воинского звания или уволен в связи с отказом в допуске к государственной тайне. Для военнослужащих по призыву такими основаниями являлись отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования за недисциплинированность, неуспеваемость и нежелание учиться, а также вступление в законную силу приговора суда о назначении военнослужащему наказания в виде лишения свободы);

2. Выплаты в случае гибели военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы и в случае смерти военнослужащего от военной травмы либо заболевания или увечья, если военнослужащий умер до истечения года после увольнения с военной службы: членам семьи выплачивается в равных долях 3 000 000 руб., а также ежемесячная компенсация в размере 14 000 руб., делимая на каждого члена семьи погибшего военнослужащего;

3. Выплаты при увольнении военнослужащего с военной службы по причине признания его негодным к таковой вследствие полученной военной травмы — военнослужащим по контракту полагалась выплата в размере 2 000 000 руб., а военнослужащему по призыву и гражданину, призванному на военные сборы, — 1 000 000 руб. Оно выплачивалось независимо от пособий, указанных нами ранее;

4. Ежемесячная денежная компенсация военнослужащим, получившим инвалидность вследствие военной травмы: для инвалидов I группы — 14 000 руб., для инвалидов II группы — 7 000 руб., для III группы — 2 800 руб.

Правила выплаты указанных выше пособий были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 142¹.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 142 «О финансовом обеспечении и об осуществлении выплаты ежемесячной денежной компенсации, установленной частями 9, 10 и 13 Федерального

В 2008 г. были внесены изменения и в продовольственное обеспечение военнослужащих. Постановлением Правительства Российской Федерации² были установлены нормы продовольственного обеспечения в сутки для разных категорий военнослужащих. С принятием Закона о денежном довольствии военнослужащих продовольственное обеспечение стало проводиться в следующих формах: организация питания по месту службы для определенных категорий военнослужащих, выдача продовольственного пайка в размере его стоимости (только для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту за пределами Российской Федерации и в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях) и выплата продовольственно-путевых денег военнослужащим по призыву (в командировках и отпусках, а также при следовании военнослужащего к месту службы).

Обеспечение вещевым имуществом военнослужащих было определено отдельным постановлением Правительства Российской Федерации³. Основные изменения касались лишь сроков носки отдельных видов обмундирования, введения новых видов снаряжения военнослужащего.

Пенсионное обеспечение военнослужащих также претерпело определенные изменения. Остановимся на некоторых из них, используя в качестве сравнения конец 2007 г. и начало 2012 г.:

1. Пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу по призыву в

закона «О денежном довольствии военнослужащих и о предоставлении им отдельных выплат».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 946 «О продовольственном обеспечении военнослужащих и некоторых других категорий лиц, а также об обеспечении кормами (продуктами) штатных животных воинских частей и организаций в мирное время».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390 «О вещевом обеспечении в федеральных органах исполнительной власти, в которых Федеральным законом предусмотрена военная служба, в мирное время».

качестве солдат, матросов, сержантов и старшин, в указанные годы регулировалось Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Данным законом выплаты пенсий регулировались и бывшим военнослужащим, и участникам Великой Отечественной войны, и иным лицам, не имеющим права на получение пенсии по Закону Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»;

2. В рассматриваемый период по указанному Закону лицам, уволенным с военной службы, пенсии выплачивались по двум основаниям: за выслугу лет и по инвалидности. Семьи погибших (умерших) военнослужащих имели право на пенсию по случаю потери кормильца. Важно отметить, что бывшие военнослужащие и члены их семей имели право на назначение только одного вида пенсий, за исключением жен военнослужащих, которые умерших вследствие военной травмы, не вступивших при этом в новый брак, а также родителей указанной категории военнослужащих;

3. Пенсия за выслугу лет назначалась гражданам, уволенным с военной службы, имеющим выслугу на момент увольнения более 20 лет (в льготном исчислении), а также указанным лицам, достигшим возраста 45 лет, имеющим трудовой стаж 25 лет, из которых военная служба составляет 12,5 лет и более (если они увольняются по состоянию здоровья, в связи с организационно-штатными мероприятиями или по достижении предельного возраста пребывания на службе). Размер пенсий каждой категории военнослужащих при достижении базовой выслуги составлял 50 % от суммы денежного довольствия военнослужащего, включающей в себя оклад по воинской должности, оклад по воинскому званию и надбавку за выслугу

лет (но без учета коэффициентов за службу в определенных местностях). За каждый последующий год выслуги к пенсии военнослужащего прибавлялось 3 %, а за год трудового стажа (для второй категории) — 1 %. При этом данные повышения не могли превысить планку в 85 %. Пенсия за выслугу лет не могла быть ниже, чем базовая ставка пенсии по старости, устанавливаемая Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Определенные меры принимались также по укреплению материального благосостояния военнослужащих, проходивших службу за пределами Российской Федерации. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2007 г. № 543 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту за границей» (утратило силу) были установлены денежные компенсации военнослужащим, проходившим военную службу по контракту за границей, на общих основаниях уплачивающих НДФЛ со своего денежного довольствия, в размере суммы уплачиваемого ими налога. Также этим постановлением были введены иные надбавки и компенсации. В отношении военнослужащих Вооруженных Сил в развитие данного постановления был издан приказ Министра обороны Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 394.

Таким образом, система денежного довольствия военнослужащих в период с 2007 по 2012 г. поменялась кардинально, в дальнейшем получив свое развитие после назначения на должность Министра обороны Российской Федерации генерала армии С. К. Шойгу. Проведенные изменения качественно повысили уровень жизни военнослужащих, их материальное благополучие.

Библиография

1. Корякин, В. М. Некоторые проблемы индексации денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий / В. М. Корякин // Право в Воору-

женных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 3.

2. Корякин, В. М. Обещанного три года ждут (о некоторых последствиях приостановления ежегодной индексации денежного довольствия военнослужащих) / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 2.

3. Корякин, В. М. Что происходит с денежным довольствием военнослужащих? / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 1.

4. Харитонов, С. С. К вопросу выплат в служебных командировках военнослужащих: правовые ас-

пекты / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 3. — С. 167 — 170.

5. Харитонов, С. С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 4. — С. 142 — 145.

6. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5. — С. 9 — 12.

Cash allowance of servicemen in the period from 2007 to 2012

© Ilin Yu. A.,

Senior Lecturer at the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University

Annotation. The article analyzes the process of formation and development of the money allowance system for servicemen of the Armed Forces of the Russian Federation, other troops and military formations in the period from 2007 to 2012, reveals the advantages and disadvantages of the system that existed at the time.

Key words: money allowance, the Armed Forces, provision of military personnel.

Правовое регулирование преимущественного права поступления на работу и оставления на работе супругов военнослужащих при сокращении численности или штата работников

© **Мартирисян В. С.**,

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, гражданского и арбитражного процесса Военного университета

© **Филиппов М. И.**,

преподаватель кафедры трудового права, гражданского и арбитражного процесса Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования преимущественного права оставления на работе супругов военнослужащих при сокращении численности или штата работников, поступлении супругов военнослужащих на работу в воинские части и государственные организации при прочих равных условиях, при сокращении численности и штата работников, делаются предложения по внесению изменений в действующее законодательство в указанной сфере.

Ключевые слова: сокращение численности или штата работников, супруги военнослужащих, преимущественное право на поступление на работу.

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

Известно, что большинство супругов военнослужащих сталкиваются с проблемами при увольнении в связи с сокращением численности или штата работников. Указанная проблема усугубляется еще и тем, что зачастую при переезде военнослужащего к новому месту службы, а это нередко отдаленные (малолюдные) военные гарнизоны и воинские части, супруг военнослужащего, в принципе, не может найти себе работу по специальности. Большим подспорьем в этой связи является преимущественное право супругов военнослужащих на трудоустройство по специальности в государственных организациях, в том числе в воинских частях, при сокращении численности и штата сотрудников.

Ранее многими авторами в научных трудах рассматривались вопросы льгот и преимуществ военнослужащих и членов их семей в области труда и социального обеспечения в целом¹.

¹ См., напр.: Капитонова Е. А. Проблема реализации социальных гарантий, предоставленных законодательством членам семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту // Право в

В настоящей статье, с учётом изменившегося законодательства, авторами будут рассмотрены вопросы правового регулирования преимущественного права поступления на работу и оставления на работе супругов военнослужащих при сокращении численности или штата сотрудников.

Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 9. С. 31 — 39; Корякин В. М. Льготы в военном праве // Государство и право. 2006. № 12. С. 88 — 97; Корякин В. М., Скулакова О. В. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих. М.: За права военнослужащих, 2010; Кудашкин А.В., Аксенова Т.Г. Члены семьи военнослужащего — кто они? (К вопросу о конкуренции правовых норм в жилищных отношениях с участием военнослужащих) // Военное право. 2016. № 1. С. 31 — 40; Мартирисян В. С. О реализации права военнослужащего на труд. Трудовой кодекс о праве военнослужащего на «побочную» деятельность // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2003. № 2. С. 33 — 35; Мартирисян В. С. Правовые основы социальной адаптации военнослужащих в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2004. № 3. С. 5 — 10.

Зачастую работодателями становятся те воинские части, где проходит службу военнослужащий. Трудоустройство в воинских частях супругов военнослужащих, по мнению авторов, придает им больше уверенности в завтрашнем дне.

Права супругов военнослужащих на преимущественное право поступления и оставления на работе при сокращении численности или штата сотрудников предусмотрены в п. 6 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Согласно указанной статье супруги военнослужащих при прочих равных условия, имеют преимущественное право на поступление на работу в государственные организации, воинские части и на оставление на работе в государственных организациях, воинских частях при сокращении численности или штата работников, а также на первоочередное направление для профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки с отрывом от производства с выплатой в период обучения средней заработной платы.

Однако авторы считают, что законодатель в некотором смысле ограничивает права супругов военнослужащих, предоставляя им преимущественное право на поступление на работу и оставлении на работе в воинских частях и государственных организациях. По мнению авторов, данные гарантии должны распространяться на все организации, независимо от формы собственности, места нахождения, подчиненности и других обстоятельств. Это обусловлено, как ранее уже отмечалось, тем, что супруги военнослужащих, имея определенную специальность, зачастую не могут себе найти работу по специальности в воинских частях и государственных организациях.

В этой ситуации перед супругом военнослужащего стоит выбор: увольняться с работы вообще и получать новую специальность или повышать существующую квалификацию и проходить профессиональную переподготовку. Оба варианта, очевидно, представляют для него определенные неудобства. Тем более эта ситуация усложняется наличием одного или нескольких несо-

вершеннолетних детей, которых воспитывает супруг военнослужащего.

Отдельно следует остановиться на порядке представления преимущественного права супругам военнослужащих на поступление и оставление на работе в государственных организациях и воинских частях при сокращении численности или штата работников. Для подтверждения действительности предоставления данного права супругам военнослужащих командованием воинских частей выдаются справки по установленной форме. Эти справки оформляются специально для представления потенциальным работодателям. Форма справки № 23 содержится в Инструкции по делопроизводству, утверждённой приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2017 г. № 170.

С правовой точки зрения остается проблемным и противоречивым вопрос соответствия норм ТК РФ и Федерального закона «О статусе военнослужащих» в указанной сфере.

Ч. 1 ст. 423 ТК РФ предусматривает, что до приведения законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с действующим ТК РФ законы на территории Российской Федерации, принятые до вступления ТК РФ в силу, применяются постольку, поскольку они не противоречат ТК РФ.

Так, вопрос оставления работников на работе при сокращении численности или штата работников предусмотрен ст. 179 ТК РФ. В отличие от Федерального закона «О статусе военнослужащих» указанная статья кодекса определяет, что при сокращении численности или штата работников организации преимущественное право на оставление на работе работникам с более высокой производительностью труда и квалификацией.

В этой связи необходимо отметить некоторую непоследовательность действующего законодательства по вопросу предоставления указанного преимущественного права, поскольку ст. 179 ТК РФ при равной производительности труда и квалификации предпочтение в оставлении на работе отдает: семейным — при наличии двух или более иждивенцев (нетрудоспособных членов

семьи, находящихся на полном содержании работника или получающих от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию); лицам, в семье которых нет других работников с самостоятельным заработком; работникам, получившим в данной организации трудовое увечье или профессиональное заболевание; инвалидам Великой Отечественной войны и инвалидам боевых действий по защите Отечества; работникам, повышающим свою квалификацию по направлению работодателя без отрыва от работы.

В то же время Федеральный закон «О статусе военнослужащих», будучи специальным законом в указанной сфере, однозначно предоставляет данное право супругам военнослужащих. Тем более, что ранее действовавшая ст. 34 КЗОТ РФ предусматривала такое право для жен (мужей) военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы.

В этой связи авторы считают, что ст. 179 ТК РФ необходимо привести в соответствие с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» в части определения в ней в качестве лиц, имеющих преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников организаций, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей.

Кроме того, военнослужащие женского пола и военнослужащие, воспитывающие детей без отца (матери), исходя из норм п. 9 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих», должны иметь право на преимущества, предусмотренные ст. 179 ТК РФ в виде оставления на работе при сокращении численности или штата работников.

Необходимо отметить, что судебная практика по данному вопросу также устанавливает, что при равной производительности труда и квалификации предпочтение в оставлении на работе отдается, в частности, семейным работникам при наличии двух или более иждивенцев, лицам, в семье которых нет других работников с самостоятельным заработком.

Так, на основании апелляционного определения Нижегородского областного

суда от 10 мая 2016 г. по делу № 33-5466/2016 по иску В. к ГУ МВД России по Нижегородской области о признании увольнения незаконным, восстановлении на службе, взыскании денежного довольствия за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, истец была уволена со службы в органах внутренних дел по п. 11 ч. 2 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по сокращению должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником.

В нарушение требований ч. 4 ст. 36 Закона о службе в органах внутренних дел истцу были предложены иные должности, тем не менее, истец не была направлена на обучение по дополнительным профессиональным программам обучения. Так как истец не отказывалась от права на обучение, то расторжение с ней контракта в соответствии с п. 11 ч. 2 ст. 82 Закона о службе не могло быть осуществлено.

В нарушение ч. 7 ст. 36 Закона о службе в органах внутренних дел истцу не было предоставлено преимущественное право на замещение должности.

Кроме того, в нарушение п. 6 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» истцу не было предоставлено преимущественное право на оставление на работе, как супруге военнослужащего, поскольку муж истца проходил военную службу по контракту.

Согласно апелляционному определению Саратовского областного суда от 23 мая 2013 г. по делу № 33-2929 по иску А. к Федеральному государственному казенному учреждению «3 Центральный военный клинический госпиталь имени А. А. Вишневого» Минобороны России о признании незаконным отказа в приеме на работу, суд определил, что 18 ноября 2012 г. истец была уволена с занимаемой должности в связи с истечением срока трудового договора. Через 2 дня после увольнения истица узнала о том, что у работодателя на момент приема ее на работу по срочному трудовому договору имелась другая вакантная должность по ее

специальности и квалификации по бессрочному трудовому договору. В результате истец написала заявление работодателю, датированное 20 ноября 2012 г., с просьбой сообщить ей о возможности заключения с ней бессрочного трудового договора по ее специальности и квалификации. По мнению суда, ответчик незаконно отказал истцу в приеме на работу, при этом было нарушено ее право на преимущественный прием на работу в государственную организацию, гарантированное ей п. 6 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих», так как она является женой военнослужащего, проходящего военную службу.

В контексте рассматриваемой темы следует отметить необходимость активного участия должностных лиц юридических служб федеральных органов, в которых предусмотрено прохождение военной службы, в разъяснении действующего законодательства командирам (начальникам) в целях недопущения нарушения законных прав супругов военнослужащих (см.: Харитонов С. С. О некоторых аспектах правовой работы при организации консультирования в воинских частях // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2016. № 6. С. 121 — 124).

Таким образом, проанализировав научную литературу, судебную практику по вопросу преимущественного права поступления и оставления на работе супругов военнослужащих при сокращении численности или штата сотрудников авторы приходят к следующим выводам: во-первых, указанные гарантии должны распространяться на все организации, независимо от формы собственности, места нахождения, подчиненности и других обстоятельств, а не только на оставлении на работе в воинских частях и государственных организациях; во-вторых,

ст. 179 ТК РФ необходимо привести в соответствие с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» в части определения в ней в качестве лиц, имеющих преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников организаций, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей.

Библиография

1. Капитонова, Е. А. Проблема реализации социальных гарантий, предоставленных законодательством членам семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту / Е. А. Капитонова // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. — 2017. — № 9. — С. 31 — 39.
2. Корякин, В. М. Льготы в военном праве / В. М. Корякин // *Государство и право*. — 2006. — № 12. — С. 88 — 97.
3. Корякин, В. М. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих / В. М. Корякин, О. В. Скулакова. — М.: За права военнослужащих, 2010.
4. Кудашкин, А. В. Члены семьи военнослужащего — кто они? (К вопросу о конкуренции правовых норм в жилищных отношениях с участием военнослужащих) / А. В. Кудашкин, Т. Г. Аксенова // *Военное право*. — 2016. — № 1. — С. 31 — 40.
5. Мартиросян, В. С. О реализации права военнослужащего на труд. Трудовой кодекс о праве военнослужащего на «побочную» деятельность / В. С. Мартиросян // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. — 2003. — № 2. — С. 33 — 35.
6. Мартиросян, В. С. Правовые основы социальной адаптации военнослужащих в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации / В. С. Мартиросян // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. — 2004. — № 3. — С. 5 — 10.
7. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах правовой работы при организации консультирования в воинских частях / С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. — 2016. — № 6. — С. 121 — 124.

Legal regulation of the preferential right to employment and abandonment of spouses of military personnel with a reduction in the number or staff of employees

© **Martirosyan V. S.**,

candidate of law, associate Professor of the Department of labor law, civil and arbitration process of the Military University

© **Filippov M. I.**,

lecturer of the Department of labor law, civil and arbitration process of the Military University

Annotation. The article deals with topical issues of legal regulation of the preferential right to leave the spouses of military personnel at work with a reduction in the number or staff of employees, the receipt of spouses of military personnel to work in military units and state organizations, ceteris paribus, with a reduction in the number and staff of employees, proposals to amend the current legislation in this area.

Keywords: reduction in the number or staff of employees, spouses of military personnel, preferential right to employment.

Актуальные правовые вопросы, возникающие в сфере практической реализации прав членов семей офицеров, уволенных с военной службы, на получение льготного медицинского обеспечения

© Терещук С. С.,

военный прокурор отдела надзора военной прокуратуры Центрального военного округа, капитан юстиции

© Коробков В. С.,

преподаватель 49 кафедры (управления повседневной деятельностью войск) Военного университета, подполковник.

Аннотация. Авторами обращено внимание на несоответствие постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911 Федеральному закону от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в результате которого члены семей уволенных офицеров не имеют возможности реализовать свое право на льготное медицинское обеспечение по месту жительства в медицинских организациях государственной системы здравоохранения или муниципальной системы здравоохранения.

Ключевые слова: члены семей уволенных военнослужащих, медицинское обеспечение, компенсация расходов.

Рецензент — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Необходимым условием достижения целей социального государства, обязывающих Российскую Федерацию заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, является развитие системы социального обеспечения, которая должна строиться на принципах равенства, справедливости и соразмерности, выступающих конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П¹ и от 18 марта 2004 г. № 6-П²).

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года»

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 г. № 6-П

Военная служба представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, общественного порядка, законности, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах; лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции и принимают на себя бремя неукоснительно, в режиме жесткой дисциплины исполнять обязанности службы, которые предполагают необходимость выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для

«По делу о проверке конституционности части второй статьи 6 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Мещанского районного суда города Москвы».

жизни и здоровья; этим определяется особый правовой статус указанных лиц, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним, что в силу ст. 2, 7, 39, 41, 45, 59 и 71 Конституции Российской Федерации обязывает государство гарантировать им материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда их жизни или здоровью.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон о статусе военнослужащих) социальная защита членов семей уволенных военнослужащих является функцией государства и предусматривает реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной власти, совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц, а также охрану их жизни и здоровья и иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе. Надзор за исполнением законов в области защиты прав военнослужащих и членов их семей возложен на органы военной прокуратуры¹.

Одним из наиболее социально значимых видов социального обеспечения военнослужащих и членов их семей является право на получение медицинской помощи в военно-медицинских учреждениях².

¹ Харитонов С. С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 10. С. 9 — 12.

² Мананников Д. Ю. О необходимости совершенствования отдельных правовых норм, регулирующих вопросы медицинского обеспечения в военно-медицинских учреждениях (организациях) граждан, уволенных с военной службы // Военное право. 2017. № 6. С. 151 — 157; Согиайнен А. А. Медицинская помощь в военно-медицинских организациях: правовые основы и критерии прикрепления // Военное право. 2017. № 3. С. 106 — 112; Харитонов С.С. О некоторых правовых вопросах оказания специализированной высокотехнологической помощи военнослужащим женского пола // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 3. С. 6 — 7.

Взаимосвязанными положениями п. 2 и 5 ст. 16 Закона о статусе военнослужащих члены семей офицеров, уволенных с военной службы по льготному основанию, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения, имеют право на бесплатное получение медицинской помощи в соответствующих военно-медицинских организациях.

В случае отсутствия по месту жительства военно-медицинских организаций и (или) при отсутствии в них отделений соответствующего профиля, специалистов или специального медицинского оборудования, указанная категория граждан имеет право на получение медицинской помощи в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, с возмещением расходов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета.

Во исполнение названных норм Закона о статусе военнослужащих 31 декабря 2004 г. Правительством Российской Федерации принято постановление № 911³, которым утверждены Правила оказания медицинской помощи (медицинского обеспечения) уволенным офицерам и членам их семей, в соответствии с которыми возмещение затрат медицинским организациям государственной и муниципальной систем здравоохранения за оказание медицинской помощи членам семей уволенных офицеров не предусмотрено.

Иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок возмещения медицинским организациям указанных расходов, отсутствуют.

В этой связи командование военных округов (флотов) не имеет законных осно-

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей».

ваний для заключения соответствующих государственных контрактов на оказание медицинской услуг в гражданских медицинских организациях в интересах членов семей уволенных офицеров, указанных в п. 5 ст. 16 Закона о статусе военнослужащих.

По состоянию на сентябрь 2018 г. на территории Центрального военного округа проживает свыше 50 тыс. членов семей уволенных офицеров, имеющих право на льготное медицинское обеспечение. Так, г. Магнитогорске Челябинской области проживает 286 членов семей уволенных офицеров, имеющих право на льготное медицинское обеспечение. Ближайшее военномедицинское учреждение — филиал № 1 ФГКУ «354 военный клинический госпиталь» Минобороны России (г. Челябинск, расстояние — 305 км.). В г. Орске Оренбургской области проживает 461 гражданин указанной категории. Ближайшее военномедицинское учреждение — филиал № 3 ФГКУ «426 военный госпиталь» Минобороны России (г. Оренбург, расстояние — 241 км.).

При этом в границах военного округа расположены субъекты Российской Федерации (Республики Тыва, Хакасия, Татарстан, Марий Эл, Чувашия, Башкортостан, Алтай, Курганская область), на территории которых военномедицинские учреждения отсутствуют вовсе.

В г. Казани проживает 3 479 членов семей уволенных офицеров, имеющих право на льготное медицинское обеспечение. Ближайшее военномедицинское учреждение — филиал № 4 ФГКУ «428 военный госпиталь» Минобороны России (г. Ульяновск, расстояние — 218 км.). В г. Уфе проживают 2 554 гражданина указанной категории. Ближайшее военномедицинское учреждение — филиал № 3 ФГКУ «426 военный госпиталь» Минобороны России (г. Оренбург, расстояние — 375 км.).

Наряду с этим в соответствии с п. 5 ст. 20 Закона о статусе военнослужащих указанная категория граждан не имеет права на компенсацию расходов на проезд к месту лечения и обратно (за исключением следо-

вания в санаторно-курортные организации и оздоровительные организации).

Таким образом в связи с отсутствием в постановлении Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911 положений о порядке возмещения расходов, связанных с оказанием медицинской помощи членам семей названных офицеров в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, последние не могут реализовать свое право на льготное медицинское обеспечение.

Вышеуказанное несоответствие постановления Правительства Российской Федерации и Федерального закона создает такую ситуацию, при которой после заключения соответствующего государственного контракта между командованием военного округа (флота) и гражданским медицинским учреждением уволенный офицер получает необходимый объем медицинской помощи по месту жительства, а его супруга для получения льготного медицинского обеспечения вынуждена ехать в ближайший военный госпиталь (военную поликлинику).

В этой связи целесообразным представляется внесение соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911, предусматривающих возможность компенсации расходов, связанных с оказанием медицинской помощи членам семей уволенных офицеров в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения.

Библиография

1. Мананников, Д. Ю. О необходимости совершенствования отдельных правовых норм, регулирующих вопросы медицинского обеспечения в военномедицинских учреждениях (организациях) граждан, уволенных с военной службы / Д. Ю. Мананников // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 151 — 157.
2. Согияйнен, А. А. Медицинская помощь в военномедицинских организациях: правовые основы и критерии прикрепления / А. А. Согияйнен // Военное право. — 2017. — № 3. — С. 106 — 112.
3. Харитонов, С. С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных

Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10. — С. 9 — 12.

4. Харитонов, С.С. О некоторых правовых вопросах оказания специализированной высокотехнологической помощи военнослужащим женского пола

/ С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. — 2010. — № 3. — С. 6 — 7.

Actual legal issues arising in the sphere of practical realization of the rights of family members of officers, dismissed from military service, to receive preferential medical support

© **Tereshchuk S. S.**,

military prosecutor of the department of supervision of the military prosecutor's office of the Central Military District, captain of justice.

© **Korobkov V. S.**,

teacher 49 of the department (management of daily activities of troops) of the Military University

Abstract. The authors draw attention to the inconsistency of Decree No. 911 of the Government of the Russian Federation of December 31, 2004 and Federal Law No. 76-FZ of May 27, 1998 On the Status of Servicemen, as a result of which family members of laid-off officers are unable to exercise their right to preferential medical care at the place of residence in medical organizations of the public health system or municipal health system.

Key words: members of families of laid-off servicemen, medical care, compensation of expenses.

Накопительно-ипотечная система как перспективная форма жилищного обеспечения военнослужащих

© Шурыгина Ю. А.,

кандидат юридических наук

Аннотация. Статья представляет собой рецензию на книгу Багдасарян И. А. Постатейный комментарий Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». Раскрываются достоинства и недостатки накопительно-ипотечной системы, приводятся некоторые статистические данные о современном состоянии данной системы, делается обоснованный вывод о том, что данная форма жилищного обеспечения со временем становится приоритетной формой жилищного обеспечения военнослужащих.

Ключевые слова: жилищное обеспечение; накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих.

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



С 2005 г. в нашей стране функционирует принципиально новая система жилищного обеспечения военнослужащих — накопительно-ипотечная (НИС). Число военнослужащих, охваченных данной формой жилищного обеспечения постоянно растет, поскольку ее участниками становятся все военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, поступившие на военную службу начиная с 2005 г. Другие формы жилищного обеспечения (предоставление жилых помещений по договору социального найма и в собственность бесплатно, предоставление жилищной субсидии) распространяются на военнослужащих, поступивших на военную службу до указанной даты и постепенно, по мере реализации их жи-

лищных прав, их численность уменьшается. По расчетам военного ведомства, через 10 лет, т.е. после 2028 г., НИС останется единственной формой жилищного обеспечения военнослужащих.

На сегодняшний день в НИС участвуют 460 тыс. человек и более 214 тыс. из них уже реализовали своё право на приобретение жилья, в том числе 18 процентов — на этапе строительства. Порядка 64 процентов от общей численности участников НИС, имеющих право на приобретение жилья, уже воспользовались им. Средняя площадь приобретённых квартир — 62 кв. м., которая превышает изначально заложенный в законодательство норматив (54 кв. м)¹.

Данное обстоятельство — рост числа участников НИС — обуславливает потребность в активизации информационно-разъяснительной работы, связанной с функционированием данной системы. Тем более, что нормы Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее Закон о НИС), особенно в части, касающейся финансово-экономических аспектов функционирования НИС, весьма сложны для понимания и адекватного восприятия даже для специалиста, не говоря уже об основной массе военнослужащих. Поэтому существует объективная потребность в научно-практических комментариях к основным

¹ Щербакова М. Гарантировано государством // Красная звезда, 2018, 28 сентября.

положениям рассматриваемого законодательного акта.

Следует отметить, что НИС является постоянным предметом научного анализа на страницах военно-правовых изданий¹. Однако в указанных публикациях рассматриваются лишь отдельные аспекты функционирования НИС, комментируются изменения и дополнения, вносимые в Закон о НИС, а также анализируются принимаемые в соответствии с данным законом многочисленные подзаконные нормативные правовые акты. Целостного, системного толкования норм Закона о НИС в их единстве и взаимосвязи в последние годы не предпринималось, хотя потребность в этом существует. Одно из последних изданий научно-

практического комментария к данному законодательному акту было осуществлено в 2012 г., т.е. шесть лет назад². За этот период в закон о НИС внесены изменения и дополнения одиннадцатью законодательными актами, которые существенно изменили систему правового регулирования ГИС. Кроме того, в данный период издано не менее десятка актов Правительства Российской Федерации и несколько десятков правовых актов ведомственного уровня, которые в совокупности образуют механизм реализации норм Закона о НИС.

В связи с изложенным издание нового постатейного научно-практического комментария к рассматриваемому Закону является своевременным и вполне востребованным современной практикой правового регулирования функционирования НИС³. Автором книги является кандидат юридических наук, доцент И. А. Багдасарян, заведующий кафедрой военного права Военного университета.

В издании в доступной для широкого круга читателей форме, прежде всего, для военнослужащих — участников НИС разъясняются основные положения Закона о НИС и изданных в соответствии с ним многочисленных подзаконных актов.

Из содержания рецензируемой книги со всей очевидностью вытекают как достоинства рассматриваемой формы жилищного обеспечения, так и ее некоторые недостатки.

По мнению заместителя Министра обороны Российской Федерации Т. В. Иванова, отвечающего в Минобороны России за реализацию жилищной политики в отношении военнослужащих, основное достоинство НИС заключается в возможности молодых офицеров решать свои жилищные вопросы самостоятельно, используя финансовую

¹ Зайков Д. Е. Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих: ожидать ли супругам военнослужащих коренных изменений? // Военное право. 2018. № 6; Иванов В. Ю. Правовые последствия ошибочного включения военнослужащего в реестр участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения // Военное право. 2018. № 3; Кириченко Н. С. Исключение военнослужащих из реестра участников накопительно-ипотечной системы обеспечения военнослужащих по собственному желанию // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 6; Мананников Д. Ю. К вопросу образования «кредитного хвоста» у военнослужащего — участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 9; Назарова И. С., Шеншин В. М. Совместное банкротство супругов — бывших участников накопительно-ипотечной системы: отсутствие четкого правового регулирования и неоднозначность судебной практики // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 6; Свиных Е. А. О реализации права на обеспечение жильем военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы), не являющихся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения, но находящихся с ними в браке // Военное право. 2018. № 5; Фатеев К. В., Харитонов С. С. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 5; Шеншин В. М., Калинин А. А. К вопросу об уменьшении ежемесячного платежа по кредиту, полученному по целевому жилищному займу в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 9.

² Сокол П. В., Тимофеева Н. Ю., Васильев О. А. Комментарий к Федеральному закону от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2012.

³ Багдасарян И. А. Постатейный комментарий Федерального закона от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». М.: Центр правовых коммуникаций, 2018.

поддержку государства. Приобрести квартиру в собственность за счёт поступающих накоплений военнослужащий может уже через три года участия в системе. Если средств к моменту приобретения жилья недостаточно, можно оформить дополнительно ипотечный кредит. Пока военнослужащий проходит службу, финансы на погашение кредита ему предоставляет государство. Ещё одно неоспоримое преимущество системы — приобретение жилплощади по программе возможно в любом регионе страны. Причём право на служебное жильё сохраняется в случае прохождения военной службы в других регионах. Кроме того, приобретать можно не только квартиру на вторичном рынке, но и дом с землей, и даже участвовать в долевом строительстве¹.

По нашему мнению, к числу достоинств НИС следует отнести то обстоятельство, что в отличие от иных форм жилищного обеспечения, данная система лишена излишней бюрократизированности, поскольку военнослужащим не нужно представлять значительное количество документов для признания его участником НИС. Участниками являются все военнослужащие, поступившие на военную службу по контракту после 1 января 2005 г.: офицеры — с момента получения первого офицерского звания, остальные категории военнослужащих — при наличии продолжительности военной службы по контракту 3 года и более. Никаких других критериев, например, признание военнослужащего нуждающимся в жилом помещении, не требуется.

Однако это достоинство НИС можно рассматривать и в качестве его недостатка. Данная система демонстрирует уравнилельный подход к жилищному обеспечению военнослужащих, когда наличие у военнослужащего и членов его семьи собственного жилья не является препятствием для включения его в НИС. Ещё более серьёзным изъяном рассматриваемой системы является тот факт, что размер предоставляемых военнослужащему денежных средств никаким образом не влияет состав его семьи. То есть, согласно действующему правовому регули-

рованию и одинокому военнослужащему, и военнослужащему, имеющему, например, двух или трех детей, предоставляется одинаковый размер денежных средств на приобретение жилого помещения. Безусловно, такого рода «уравниловка» не в полной мере отвечает принципу социальной справедливости — основополагающему принципу правового, социального государства, каковым согласно Конституции является Российская Федерация.

О том, что государство рассматривает НИС как перспективную и приоритетную форму жилищного обеспечения военнослужащих свидетельствует устойчивый, год от года раст размер накопительного взноса на одного участника НИС, который устанавливается федеральными законами о федеральном бюджете на очередной год (см. табл.).

Размеры накопительного взноса на одного участника НИС за 2005 — 2019 гг.²

Год	Размер взноса (в руб.)
2005	37 000
2006	40 600
2007	82 800
2008	89 900
2009	168 000
2010	175 600
2011	189 800
2012	205 200
2013	222 000
2014	233 100
2015	245 088
2016	245 088
2017	260 141
2018	268 465,6
2019	280 009,7

Рецензируемое издание носит ясно выраженную практическую направленность. Наряду с научным толкованием основных положений Закона о НИС, в ней приводятся образцы всевозможных документов, которые оформляются в рамках реализации права военнослужащих на жилище посредством участия в данной системе. Большой практический интерес имеет обширная судебная практика, на которую ссылается автор. Как показывает эта практика, в Законе о

¹ Щербакова М. Указ. соч.

² Корякин В. М. Военно-административное право : учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 358.

НИС еще сохраняются некоторые пробелы и противоречия, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о жилищном обеспечении военнослужащих.

О некоторых перспективах дальнейшего совершенствования законодательства о НИС рассказал в интервью газете «Красная звезда» заместитель Министра обороны Российской Федерации Т. В. Иванов¹. По его утверждению, в настоящее время назрела необходимость уточнить вопрос, касающийся сроков возникновения у военнослужащих права на приобретение жилья. В соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» минимальный срок общей продолжительности военной службы, при котором у военнослужащего возникает право на жилищное обеспечение, составляет десять лет. Практически так же и в НИС право на использование накоплений у участника НИС возникает при увольнении по ряду оснований по достижении 10 лет общей продолжительности военной службы, а при достижении 20 лет, в том числе в льготном исчислении, в любом случае. При этом право приобрести жильё, воспользовавшись заёмными средствами, участник НИС получает раньше — через 6 — 8 лет службы. В такой ситуации при увольнении военнослужащего раньше 10 лет (например, при проведении организационно-штатных мероприятий) он обязан возвратить все средства банку и государству. Нередко погасить указанные задолженности не представляется возможным. В связи с этим, а также учитывая увеличение предельного возраста пребывания на военной службе, целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении военнослужащему права для приобретения жилого помещения по достижении им 10 лет общей продолжительности военной службы. Такой подход не повлечёт ущемления прав военнослужащего на жилищное обеспечение в рамках концепции закона и минимизирует риски увольнения военнослужащих с задолженностью по возврату средств кредиторам и в федеральный бюджет.

В заключение отметим, что подготовленный И. А. Багдасарян научно-практический постатейный комментарий к Закону о НИС следует рассматривать как заметное событие в военно-правовой науке. Издание призвано служить повышению правовой грамотности широкого круга читателей, позволит и самим участникам НИС, и тем, кто занимается реализацией рассматриваемого законодательного акта более грамотно пользоваться своими правами и исполнять возложенные на них обязанности.

Библиография

1. Багдасарян, И. А. Постатейный комментарий Федерального закона от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» / И. А. Багдасарян. — М.: Центр правовых коммуникаций, 2018. — 260 с.
2. Зайков, Д. Е. Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих: ожидать ли супругам военнослужащих коренных изменений? / Д. Е. Зайков // Военное право. — 2018. — № 6.
3. Иванов, В. Ю. Правовые последствия ошибочного включения военнослужащего в реестр участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения / В. Ю. Иванов // Военное право. — 2018. — № 3.
4. Кириченко, Н. С. Исключение военнослужащих из реестра участников накопительно-ипотечной системы обеспечения военнослужащих по собственному желанию / Н. С. Иванов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 6.
5. Корякин, В. М. Военно-административное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019. — 562 с.
6. Мананников, Д. Ю. К вопросу образования «кредитного хвоста» у военнослужащего — участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения / Д. Ю. Мананников // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 9.
7. Назарова, И. С. Совместное банкротство супругов — бывших участников накопительно-ипотечной системы: отсутствие четкого правового регулирования и неоднозначность судебной практики / И. С. Назарова, В. М. Шеншин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 6.
8. Свиных, Е. А. О реализации права на обеспечение жильем военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы), не являющихся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения, но находящихся с ними в браке / Е. А. Свиных // Военное право. — 2018. — № 5.
9. Сокол, П. В. Комментарий к Федеральному закону от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопи-

¹ Красная звезда, 2018, 28 сентября.

тельно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» [Электронный ресурс] / П. В. Сокол, Н. Ю. Тимофеева, О. А. Васильев. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2012. — 230 с.

10. Фатеев, К. В. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 5.

11. Шеншин, В. М. К вопросу об уменьшении ежемесячного платежа по кредиту, полученному по целевому жилищному займу в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих / В. М. Шеншин, А. А. Калинин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 9.

Savings and mortgage system as a promising form of housing for soldiers

© Shurygina, Yu. A.,
PhD in law

Annotation. The article is a book review Baghdasaryan I. A. article-by-Article commentary to the Federal law dated 20 August 2004 No. 117-FZ "On accumulative and mortgage system of housing for military personnel". The advantages and disadvantages of the accumulative-mortgage system are revealed, some statistical data on the current state of the system are given, a reasonable conclusion is made that this form of housing provision eventually becomes a priority form of housing for servicemen.

Key words: housing; accumulative-mortgage system of housing of the military personnel.

Правовые аспекты финансово-экономической деятельности

Диверсификация оборонно-промышленного комплекса в развитии экономики России: вопросы правового регулирования

© Сморгцова Л. Н.,

доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые вопросы правового регулирования общественных отношений, возникающих или изменяющихся при диверсификации производства организаций оборонно-промышленного комплекса. Анализируются общее состояние процесса и основные проблемы, цели и задачи, поставленные руководством страны, предлагаемые средства решения. Автор приходит к выводу, что средствами правового регулирования можно влиять как на процесс переоснащения военного производства и стимулирования конверсии, так и на отношения, возникающие в процессе реализации продукции гражданского и двойного назначения.

Ключевые слова: оборонно-промышленный комплекс, диверсификация, конверсия, продукция гражданского и двойного назначения, государственная поддержка, закупки, правовое регулирование.

Рецензент — В. В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

Прогнозируется, что к началу следующего десятилетия в Российской Федерации в основном будет завершено перевооружение и переоснащение Вооруженных Сил Российской Федерации в соответствии с плановой реализацией Государственной программы вооружения, принятой на период до 2020 г. В качестве документа среднесрочного планирования технического переоснащения армии и флота уже принята новая Государственная программа вооружения на период до 2027 г. В соответствии с информацией, находящейся в открытых источниках, особый акцент в этой программе сделан на оснащение войск высокоточным оружием воздушного, наземного и морского базирования, беспилотными ударными комплексами, средствами индивидуальной экипировки военнослужащих, новейшими системами разведки, связи и радиоэлектронной борьбы, однако в целом предусматривается сокращение государственного оборонного заказа. Одновременно уточняется и нормативно-правовая база в сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг

для нужд обороны и военной безопасности государства¹.

Проблема интегрирования в российскую экономику высвобождаемых промышленных мощностей предприятий ОПК в текущий период поставлена достаточно остро. Ориентиры по доведению доли гражданской продукции в общем объеме выпуска организаций ОПК — к 2025 г. до 30 %, а к 2030 г. до 50 % — были обозначены Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию в декабре 2016 г.

По оценке Министра промышленности и торговли Российской Федерации Дениса Мантурова доля гражданской продукции в

¹ См., например: Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014; Свининых Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография. М. : МПИ ФСБ России, 2015; Харитонов С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 13 — 16.

общем объеме выпуска организаций ОПК в конце 2017 г. составляла около 17 %¹. Существенное сокращение выпуска гражданской продукции и продукции двойного назначения предприятиями ОПК наблюдается с 2010 г. именно в результате возросшего в несколько раз государственного оборонного заказа.

В мае 2016 г. Правительством Российской Федерации была утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие оборонно-промышленного комплекса»², нацеленная на повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции на внутреннем и внешних рынках на основе реализации инновационного потенциала и увеличения доли инновационной продукции, стимулирования развития ОПК, обеспечения стабильного функционирования и роста промышленного производства организаций ОПК.

Реализации мероприятий государственной программы «Развитие оборонно-промышленного комплекса», а также исполнение поручения Президента Российской Федерации от 23 сентября 2016 г. № Пр-1845 «О мерах по использованию потенциала оборонно-промышленного комплекса в производстве высокотехнологичной продукции гражданского назначения, востребованной на внутреннем и внешнем рынках» определило актуальность и необходимость осуществления диверсификации ОПК.

Под диверсификацией производства обычно понимается процесс проникновения в другие отрасли путем расширения ассортимента выпускаемой продукции, освоения новых видов производств, переориентации рынков сбыта с целью повышения эффективности производства в целом, получения экономической выгоды, предотвращения банкротства.

Диверсификацию производства ОПК необходимо рассматривать не только как вынужденную меру экономического выживания для большого количества российских военных предприятий при неизбежном грядущем сокращении объемов гособоронзаказа, но и как средство, одно из возможных направлений укрепления национальной экономики. Этот процесс тем более актуален в условиях введенных в настоящее время для России внешнеэкономических санкций и взятого внутриэкономического курса на импортозамещение.

Диверсификация ОПК проводится в целях выработки и реализации, эффективных мер по использованию потенциала ОПК для выпуска высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения (ПГН и ПДН соответственно), востребованной как на внутреннем, так и внешнем рынках. Готовность организаций ОПК к производству конкурентоспособной продукции должна увеличиваться за счет разработки новых изделий, высокотехнологичной продукции и комплектующих гражданского и двойного назначения, в том числе в рамках импортозамещения, а также благодаря цифровизации основных производственных процессов и перехода на единый жизненный цикл продукции.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в качестве одной из национальных целей развития Российской Федерации обозначено ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа. Реализовать эту цель в том числе на базе существующих организаций ОПК, уже внедривших определенную долю технологических инноваций, представляется разумным и обоснованным.

На реализацию положений Указа Президента Российской Федерации направлены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г, которые определяют цели, основные задачи и

¹ URL: <https://tass.ru/ekonomika/4710238> (дата обращения: 10.10.2018).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 425-8 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие оборонно-промышленного комплекса"».

приоритеты деятельности Правительства Российской Федерации по осуществлению прорывного научно-технологического и социально-экономического развития. В сфере развития отраслей экономики одно из центральных мест отводится стимулированию развития производственного и инновационного потенциала высокотехнологичных отраслей, в том числе отраслей военно-промышленного комплекса.

Ряд задач, которые будут решаться Правительством Российской Федерации, нацелены на обеспечение динамичного развития научно-технического, производственно-технологического, кадрового и интеллектуального потенциалов ОПК. В частности, формирование опережающего научно-технического задела, разработка и производство ПГН и ПДН; ускоренное импортозамещение, обеспечивающее снижение зависимости производства от поставок импортных комплектующих и материалов.

Развитие ОПК, предполагающее диверсификацию производства, направленную на увеличение доли высокотехнологичной ПГН и ПДН в общем объеме продукции, позволит:

- выполнить государственный заказ на высокотехнологичную продукцию;
- поддерживать технологическое лидерство за счет сохранения и развития основных компетенций, технологической базы и кадрового потенциала ОПК;
- нивелировать сокращение объемов государственного оборонного заказа после 2020 г.;
- создать конкурентоспособную ПГН и ПДН, востребованную на внутреннем и внешнем рынках;
- создать дополнительные рабочие места за счет мультипликативного эффекта в смежных отраслях экономики.

Приоритетными отраслями по диверсификации организаций ОПК в первую очередь, очевидно, станут нефтегазовое, транспортное, станкоинструментальное и энергетическое машиностроение, радиоэлектроника, производство гражданского, в том числе спортивного стрелкового оружия, медицинского оборудования.

Для конверсии, то есть перехода оборонных промышленных предприятий с военного производства на производство гражданской продукции, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, иными заинтересованными организациями создается полный комплекс условий, призванных не только поддержать, но и стимулировать процесс диверсификации военно-промышленного производства.

Так, например, Фондом развития промышленности открыта специальная программа «Конверсия», для участников которой — а стать таковыми могут только предприятия, входящие в реестр организаций ОПК, — предусмотрены льготные займы. Научно-производственное объединение «Конверсия», созданная Госкорпорацией «Ростех» и Внешэкономбанком, специализируется на выявлении потребностей рынка, поиске направлений и возможностей для продвижения и реализации продукции предприятий ОПК. Ее цель — повышение объемов производства предприятиями ОПК высокотехнологичной ПГН и ПДН. Для реализации данной цели компания обладает экспертизой по адаптации производимой гражданской продукции к современным потребностям рынка и созданию новой конкурентной высокотехнологичной продукции.

Однако эксперты по вопросам диверсификации организаций ОПК выделяют ряд факторов, которые могут оказать препятствующее воздействие конверсии военного производства¹. Так, отмечается, что основные проблемы диверсификации могут быть связаны с достаточно узкой специализацией производства и технологического процесса, отсутствием специалистов по маркетингу, качеству гражданской продукции, высокой

¹ См., например: Погребинская В. А., Пожидаев В. А., Паршенцев В. А. Оценка эффективности процессов диверсификации и конверсии в оборонно-промышленном комплексе // Двойные технологии. 2018. № 2. С. 35 — 40; Беркутова Т. А. Использование маркетингового динамического потенциала в процессе диверсификации предприятий оборонно-промышленного комплекса // Вестник ИжГТУ им. М.Т. Калашникова. 2017. № 4. С. 38 — 42.

конкуренцией с производителями аналогичной продукции, неспособностью оперативно реагировать на изменения рыночных запросов и ценовой шкалы¹.

Таким образом, помимо очевидных технических трудностей, обусловленных внедрением инновационных технологий, модернизацией оборудования, перепрофилированием технологического процесса, переквалификацией персонала, наибольшие опасения вызывают вопросы менеджментного характера, связанные с адаптацией военных предприятий к рыночным условиям при реализации ПГН.

При этом необходимо, с одной стороны, выпускать конкурентноспособную продукцию, неся при этом экономически обоснованные затраты. А с другой стороны, сохранить научно-технический потенциал военно-промышленного комплекса и возможность оперативно перераспределять производственные мощности и рабочую силу между военным и гражданским производствами.

Достаточно важное место в решении обозначенных проблем отводится правовому регулированию в данной сфере. В Перечне поручений по итогам совещания по вопросу диверсификации производства продукции гражданского назначения организациями ОПК² обозначена необходимость оптимизации и повышения эффективности законодательного обеспечения диверсификации производства ОПК, что поспособствует интенсификации использования потенциала ОПК в гражданских секторах национальной экономики и позволит снизить барьеры входа организаций ОПК на внутренний и внешний рынки.

Исследование правового аспекта тем более актуально, что, судя по немногочисленности научных публикаций именно юридического характера по обозначенной теме, проблема правового регулирования отношений, складывающихся в процессе

диверсификации организаций ОПК, в науке военного права практически не разработана.

Вопрос, на который, прежде всего, должны дать ответ правоведы — на какие именно общественные отношения, складывающиеся в процессе диверсификации ОПК, можно и нужно оказать государственно-правовое воздействие для наиболее оптимального достижения основной цели — стимулирования процесса конверсии в условиях сложившейся рыночной экономики.

Очевидно, что предприятие ОПК, ориентированное государством на производство высокотехнологичной ПГН и ПДН, вступает в следующие основные виды общественных отношений. Во-первых, это отношения с государством по оказанию им различного рода помощи и поддержки конверсии оборонки. Это активизация развития собственно высокотехнологичного производства товаров гражданского и двойного назначения на предприятиях ОПК путем государственного финансирования, субсидирования, льготного кредитования³, введения налоговых преференций и использования иных правовых механизмов обеспечения интенсификации инновационного производства.

Более того, в военно-экономических исследованиях подчеркивается, что проведение мероприятий в рамках конверсии без государственного участия и государственной поддержки практически невозможно. Конверсия военного производства должна сочетать в себе плановые и рыночные принципы, государственное регулирование макроэкономических показателей, правительственную поддержку конверсируемых отраслей и предприятий, государственный

¹ Буренок В. М., Дурнев Р. А., Крюков К. Ю. Диверсификация оборонно-промышленного комплекса: подход к моделированию процесса // Вооружение и экономика. 2018. № 1. С. 41.

² Утвержден Президентом Российской Федерации 17 февраля 2018 г. № Пр-288.

³ Субсидирование затрат на уплату процентов по кредитам и предоставление льготных кредитов на осуществление проектов по выпуску высокотехнологичной продукции, а также субсидирование затрат организаций на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям определены в качестве одних из мер государственной поддержки диверсификации производства в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. от 29 сентября 2018 г.

контроль конверсионных программ¹. И все эти процессы невозможны без соответствующего правового сопровождения.

Однако диверсификация производства подразумевает переупрофилирование предприятий ОПК не только в части разработки и производства ПГН и ПДН, но и в части ее сбыта.

Поэтому вторым блоком отношений, требующим правового обеспечения, видятся отношения частично переупрофилированных организаций ОПК с третьими лицами — потенциальными покупателями и потребителями произведенной продукции гражданского назначения, выпущенной в свободный гражданский оборот. Сложность оказания правового воздействия государством на повышение конкурентоспособности выпущенных в результате конверсии товаров состоит в нахождении тех сфер, на которые государство действительно может влиять, не нарушая законы рыночной экономики и принцип равноправия всех участников гражданского товарооборота.

Иными словами, проблема состоит в создании правовыми средствами в рамках существующего правового поля благоприятных условий для реализации ПГН и ПДН. И это возможно путем государственного регулирования ценообразования и правового регулирования государственных закупок высокотехнологичной ПГН и ПДН, производимой организациями ОПК.

Под государственным регулированием ценообразования в сфере государственных закупок предлагается понимать комплекс экономико-правовых мер, воздействующих на формирование цен на различную продукцию государственного заказа, осуществляемых компетентными органами государственной власти с целью удовлетворения экономических потребностей государства, а также обусловленных публичным характе-

ром и направленностью на достижение публичного интереса².

Помимо использования правового механизма государственного регулирования ценообразования в сфере государственных закупок, возможно использование и иных правовых мер стимулирования отношений по реализации ПГН и ПДН, произведенной переупрофилированными организациями ОПК.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. также определено, что будет выработан комплекс мер по обеспечению заинтересованности потенциальных потребителей высокотехнологичной ПГН в закупке такой продукции, включающий:

— создание механизмов достижения ключевых показателей эффективности через использование различных форматов взаимодействия организаций ОПК и потенциальных потребителей их продукции;

— предоставление преференций организациям, закупающим высокотехнологичную продукцию ОПК, введение ответных мер по защите внутреннего рынка от импорта высокотехнологичной продукции, аналоги которой могут производить организации ОПК.

А в указанном выше Перечне поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросу диверсификации производства ПГН организациями ОПК вполне определено обозначены необходимые изменения в нормативные правовые акты, предусматривающие:

— наделение Правительственной комиссии по импортозамещению полномочиями по координации деятельности, связанной с осуществлением закупок ПГН организаций ОПК при реализации крупных инвестиционных проектов и программ;

— предоставление Правительству Российской Федерации права утверждать номенклатуру и определять размер доли про-

¹ Князьнеделин Р. А. Научно-методическое сопровождение процессов конверсии, диверсификации и технологического трансфера на предприятиях оборонно-промышленного комплекса // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2017. № 4. С. 75.

² См., например: Гафарова Г. Р. Вопросы государственного регулирования ценообразования в бюджетном праве // Юридический мир. 2012. № 9. С. 28 — 29. Корякин В. М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупциогенность // Военное право. 2014. № 3.

изводимой организациями ОПК продукции гражданского назначения, подлежащей закупке государственными и муниципальными заказчиками, государственными корпорациями и компаниями с государственным участием;

— снижение для организаций ОПК минимального объёма инвестиций в инвестиционный проект, реализуемый в соответствии с заключённым ими с Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и (или) муниципальным образованием специальным инвестиционным контрактом, в целях получения указанными организациями статуса единственного поставщика;

— отмену для организаций оборонно-промышленного комплекса ограничений, касающихся количества ПГН, которая может поставляться единственным поставщиком при реализации специального инвестиционного контракта;

— установление возможности заключения контрактов жизненного цикла при реализации специальных инвестиционных контрактов;

— ведение организациями оборонно-промышленного комплекса раздельного учета затрат на производство ПГН.

Однако решение всех этих вопросов требует предварительной тщательной научно-правовой проработки и системного подхода. Необходима именно комплексная корректировка нормативных правовых актов в целях обеспечения планомерного развития производства высокотехнологичной ПГН и ПДН организациями ОПК. И, прежде всего, особого внимания заслуживают вопросы совершенствования правового регулирования в сфере закупок высокотехнологичной ПГН и ПДН, получаемой в результате конверсии военного производства.

Ну а для эффективной реализации обозначенного комплекса мер по интенсификации диверсификации организаций ОПК требуется координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных корпораций и компаний с государственным участием, связанной с осуществлением закупок

ПГН организаций ОПК при реализации крупных инвестиционных проектов и программ.

На основании вышеизложенного также можно сделать вывод, что в настоящий период развития Российской Федерации и в условиях современных экономических реалий возрастает роль военной экономики в жизни государства. Прирост национального продукта за счет диверсифицированного военно-промышленного производства — реалии ближайшего времени. И тем более возрастает роль военного права, задачей которого должно стать оперативное научно обоснованное реагирование на динамически меняющиеся общественные отношения в данной сфере, требующие правового регулирования.

Библиография

1. Беркутова, Т. А. Использование маркетингового динамического потенциала в процессе диверсификации предприятий оборонно-промышленного комплекса / Т. А. Беркутова // Вестник ИжГТУ им. М.Т. Калашникова. — 2017. — № 4. — С. 38 — 42.
2. Буренок, В. М. Диверсификация оборонно-промышленного комплекса: подход к моделированию процесса / В. М. Буренок, Р. А. Дурнев, К. Ю. Крюков // Вооружение и экономика. — 2018. — № 1. — С. 41 — 47.
3. Гафарова, Г. Р. Вопросы государственного регулирования ценообразования в бюджетном праве / Г. Р. Гафарова // Юридический мир. — 2012. — № 9. — С. 25 — 29.
4. Князьнеделин, Р. А. Научно-методическое сопровождение процессов конверсии, диверсификации и технологического трансфера на предприятиях оборонно-промышленного комплекса / Р. А. Князьнеделин // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. — 2017. — № 4. — С. 69 — 76.
5. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 456 с.
6. Корякин, В. М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его коррупциогенность / В. М. Корякин // Военное право. — 2014. — № 3.
7. Паршенцев, В. А. Оценка эффективности процессов диверсификации и конверсии в оборонно-промышленном комплексе / В. А. Паршенцев, В. А. Погребинская, В. А. Пожидаев // Двойные технологии. — 2018. — № 2. — С. 35 — 40.
8. Свиных, Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография /

Е. А. Свиных. — М. : МПИ ФСБ России, 2015. — 247 с.

9. Харитонов, С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договор-

ных отношений с участием военных организаций / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 5. — С. 13 — 16.

Diversification of the military-industrial complex in the development of the Russian economy: issues of legal regulation

© Smorchkova L. N.,

Doctor of Juridical Science, Associate Professor, Lead Researcher of the Sector of Administrative Law and Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Abstract. The article discusses some issues of legal regulation of social relations arising or changing with the diversification of production of organizations of the military-industrial complex. The general state of the process and the main problems, goals and objectives set by the country's leadership, proposed means of solution are analyzed. The author comes to the conclusion that the means of legal regulation can influence both the process of re-equipment of military production and the promotion of convection, and the relations arising in the process of selling civilian and dual-use products.

Key words: defense industry complex, diversification, convection, civil and dual-use products, government support, procurement, legal regulation.

Начальная (максимальная) цена государственного контракта и налог на добавленную стоимость: особенности правового регулирования и практического применения

© Тищенко А. Г.,
юрист

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей правового регулирования и практического применения налога на добавленную стоимость при определении и обосновании начальной (максимальной) цены государственного контракта. В статье раскрываются проблемы функционирования контрактной системы в сфере государственных закупок, связанные с обеспечением принципа эффективности использования бюджетных средств при осуществлении закупок.

Ключевые слова: контрактная система в сфере государственных закупок, участник контрактной системы в сфере государственных закупок; заказчик; покупатель; участник закупки; поставщик (подрядчик, исполнитель); документация о закупке; начальная (максимальная) цена контракта; добавленная стоимость; налог на добавленную стоимость; государственный контракт.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

С начала 2014 г. в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг создана и постоянно совершенствуется контрактная система для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок). И, безусловно, она стала предметом внимания многих военных юристов¹.

В самом общем виде понятие контрактной системы в сфере закупок дано в ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в

сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе).

Несмотря на определенную сложность восприятия ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе из ее содержания можно получить представление о сути контрактной системы в сфере закупок как о некой совокупности ее участников и осуществляемых ими действий для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Список участников контрактной системы довольно обширен и разнороден, но при этом носит закрытый характер. Согласно той же ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе в сфере закупок таковыми являются:

— федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

— иные федеральные органы исполнительной власти;

— органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

— органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление норма-

¹ Корякин В. М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности // Военное право. 2013. № 2. С. 34 — 59; Свиных Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография. М. : МПИ ФСБ России, 2015; Харитонов С. С. О значимости некоторых органов военного управления в закупочной системе Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 4. С. 56 — 64; Его же. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1. С. 109 — 112; Его же. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 13 — 16; Его же. Правовая экспертиза как элемент правового обеспечения (сопровождения) договорной работы с участием воинских частей // Там же. 2018. № 2. С. 7 — 10 и др.

тивно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;

— Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;

— Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;

— заказчики;

— участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);

— уполномоченные органы;

— уполномоченные учреждения;

— специализированные организации;

— операторы электронных площадок.

Следуя логике ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе, можно прийти к выводу, что существование контрактной системы в сфере закупок возможно только при исполнении ее участниками установленных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок правил осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Вторит понятию контрактной системы и принцип единства контрактной системы в сфере закупок, закрепленный в ст. 11 Закона о контрактной системе: контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, предусмотренных законом и позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок.

Единые принципы контрактной системы предусмотрены ст. 6 — 12 Закона о контрактной системе в сфере закупок. Это принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Однако с едиными подходами дело обстоит иначе. Законом о контрактной системе они прямо не предусмотрены, а значит у

участника контрактной системы в сфере закупок, в том числе заказчика, может быть разработан свой, индивидуальный подход к обеспечению государственных и муниципальных нужд.

В настоящей статье рассмотрим основные подходы заказчика к правилам определения (обоснования) начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК) и заключения государственного контракта, применяемые к формированию состава НМЦК с учетом или без учета налога на добавленную стоимость (далее — НДС).

Разработка заказчиком собственных подходов к правилам формирования состава НМЦК и заключения контракта ограничена следующими исходными данными Закона о контрактной системе¹:

1) НМЦК определяет и обосновывает заказчик в одностороннем порядке (ч. 1 ст. 22 Закона о контрактной системе);

2) при определении и обосновании НМЦК вопросы обязательности ее расчета заказчиком с учетом или без учета НДС законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок не урегулированы. Точнее, в законе их просто нет. Чего нельзя сказать о законодательстве субъектов Российской Федерации, регламентирующих государственные закупки. Например, в городе Москве с момента создания федеральной контрактной системы в сфере закупок предусматривается обязательный учет требований НК РФ при расчете НМЦК².

¹ Объектом правоотношений в настоящей статье выбраны конкурентные закупки, регламентированные Федеральным законом о контрактной системе.

² См. п. 3.1.3 Положения о системе закупок города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП; п. 1.17 Порядка формирования начальной (максимальной) цены государственных контрактов и гражданско-правовых договоров при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджета города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 27 февраля 2012 г. № 68-ПП (утратило силу с 16 мая 2014 г.); п. 1.14 Методических рекомендаций по применению

3) условия формирования состава цены, предлагаемой участником закупки, должны соответствовать условиям формирования состава НМЦК, утвержденным в документации о закупке (ст. 32, п. 2 ст. 42, п. 1 ч. 1 ст. 50, ст. 53, ч. 1 ст. 54, п. 1 ч. 1 ст. 64, ст. 67, ст. 69, п. 1 ч. 1 ст. 73, ст. 78, ст. 82.4, п. 1 ч. 4 ст. 83, ст. 83.1, ч. 10 ст. 83.2, ст. 89 Закона о контрактной системе);

4) по результатам проведения конкурентных процедур закупок государственный контракт заключается на условиях определения и обоснования НМЦК, которые установил заказчик (ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 54, ч. 10 ст. 83.2 Закона о контрактной системе);

5) при заключении государственного контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта (ч. 2 ст. 34, ст. 95 Закона о контрактной системе).

Нетрудно заметить, что при такой нормативной регламентации правил определения (обоснования) НМЦК и заключения контракта вопросы учета НДС в составе НМЦК зависят только от воли заказчика.

Между тем, руководствуясь требованиями ст. 1, ст. 6 — 12 Закона о контрактной системе, ст. 34 БК РФ, при планировании и осуществлении закупок, определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключении государственных контрактов заказчик должен обеспечить эффективность, результативность, гласность и прозрачность осуществляемых закупок, предотвращение коррупции и злоупотреблений в сфере закупок, а также соблюдение единых принципов контрактной системы в сфере закупок.

Следовательно, при определении и обосновании НМЦК заказчик должен учитывать все факторы, влияющие на цену, в том числе возможность увеличения цены контракта на сумму НДС, поскольку при заключении и исполнении контракта изменить состав НМЦК не представляется воз-

можным (ч. 2 ст. 34, ст. 95 Закона о контрактной системе).

В этой связи от принятого заказчиком решения о составе НМЦК напрямую зависит экономность и результативность использования бюджетных средств в ходе проведения государственных закупок. Поэтому свобода формирования состава НМЦК в отношении учета НДС, предоставленная законом заказчику, ставит его в инициативно-ответственное положение и, как показывает практика государственных закупок, ограничивается тремя вариантами возможных решений заказчика.

Первый вариант может быть квалифицирован как формальный подход.

Он предусматривает расчет НМЦК без учета НДС. Правовым основанием для этого подхода служит непосредственно Федеральный закон о контрактной системе, который не обязывает заказчика каким-либо образом реагировать на существование НДС в правовой природе государства.

Формальный подход заказчика оправдан не только отсутствием соответствующих положений в Федеральном законе о контрактной системе, но и продиктован требованиями НК РФ, который возлагает на продавца обязанность предъявить к оплате соответствующую сумму НДС дополнительно к цене реализуемых товаров (работ, услуг) (п. 1 ст. 168 НК РФ).

Здесь выделим простое, но важное обстоятельство: в контрактной системе в сфере закупок заказчик всегда выступает в роли покупателя.

Исходя из указанных положений Закона о контрактной системе и НК РФ, формальный подход заказчика при расчете НМЦК и заключении контракта на этапе планирования и определения поставщика (подрядчика, исполнителя) относит все вопросы учета НДС в составе цены контракта на продавца, т.е. на поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров (работ, услуг) по контракту.

В юридическом смысле формальный подход безупречен и соответствует содержанию понятия контрактной системы в сфере закупок. Но на этапе исполнения контракта такой формализм заказчика обернется для него выставлением счета-фактуры

методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), для обеспечения нужд города Москвы, утвержденных распоряжением Правительства Москвы от 16 мая 2014 г. № 242-ПП.

поставщиком, подрядчиком, исполнителем, в котором цена контракта будет увеличена на сумму НДС (ст. 164 НК РФ). И заказчик добровольно или по решению суда оплатит цену контракта, увеличенную на сумму НДС, за счет внепланового привлечения дополнительного количества государственных денег в размере соответствующей налоговой ставки.

Последствия такого внезапного увеличения цены контракта для заказчика, мягко говоря, не желательные. Поэтому в настоящее время формальный подход к расчету НМЦК у заказчика популярностью не пользуется.

Вместо формального подхода на этапе определения и обоснования НМЦК заказчик не упускает из вида требования НК РФ. В тех случаях, когда реализация закупаемых товаров, работ, услуг облагается НДС (ст. 164 НК РФ), НМЦК определяется и обосновывается заказчиком с учетом НДС, государственный контракт заключается с ценой, включающей сумму НДС.

Это второй вариант инициативного решения заказчика. Назовем его неформальным подходом к определению и обоснованию НМЦК, поскольку таким способом заказчик упреждает увеличение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) цены закупаемых товаров (работ, услуг) на сумму НДС в ходе исполнения государственного контракта.

К сожалению, в настоящее время неформальный подход при определении (обосновании) НМЦК и заключении контракта не имеет закрепления в законодательстве Российской Федерации и иных нормативных правовых актах о контрактной системе в сфере закупок. Требуемый баланс экономики и права в контрактной системе в сфере закупок законодательно не оформлен. По этой причине заказчик не всегда использует неформальный подход к расчету НМЦК и заключению контракта.

Но у заказчика есть третий вариант решения о составе НМЦК, который представляет собой синтез формального и неформального подходов. Назовем такой подход творческим.

Используя творческий подход, заказчик так же определяет и обосновывает НМЦК с учетом требований НК РФ с тем отличием, что допускает возможность заключения государственного контракта с ценой без учета НДС в зависимости от используемого поставщиком (подрядчиком, исполнителем) режима налогообложения.

Для этого заказчик делает в документации о закупке оговорку о том, что контракт будет заключен по цене, предложенной победителем закупки (или иным участником, с которым заключается контракт) на условиях, указанных им в своем предложении о поставке товара (выполнении работ, оказании услуг).

Несмотря на видимое соответствие такой оговорки в документации о закупке требованиям Закона о контрактной системе, творческий подход, как правило, используется заказчиком в нарушение требований данного закона.

Для иллюстрации возможных негативных правовых и экономических последствий применения заказчиком творческого подхода к определению и обоснованию НМЦК приведем следующий пример.

Заказчик определил и обосновал НМЦК в документации о закупке на поставку товара в сумме 1 180,0 тыс. руб. с учетом НДС по ставке 18 %, где максимальная цена закупаемого товара составила 1 000,0 тыс. руб., а максимальная сумма НДС — 180,0 тыс. руб. В конкурентной борьбе путем пошагового снижения НМЦК, включающей НДС, победил участник закупки, использующий упрощенную систему налогообложения с ценой предложенного им товара в сумме 1 050,0 тыс. руб. без учета НДС.

Цена государственного контракта составила 1 050,0 тыс. руб. без учета НДС.

При этом цена закупаемого заказчиком товара увеличилась на сумму НДС и оказалась равной 1 050,0 тыс. руб., поскольку изменились условия формирования цены: условие «цена с учетом НДС» сменилось на условие «цена без учета НДС».

В рассматриваемом случае заказчик, с одной стороны, провел конкурентную закупку и заключил контракт на условиях утвержденной им документации, что позво-

лило сэкономить 130,0 тыс. руб. бюджетных средств. Но, с другой стороны, заказчик закупил товар с удорожанием на 160,2 тыс. руб., т.е. на сумму НДС, сниженную пропорционально коэффициенту снижения НМЦК.

Чтобы пояснить эту мысль, покажем состав цены того же контракта с учетом НДС: если контракт заключен по цене 1 050,0 руб. с учетом НДС по ставке 18 %, то цена закупаемого товара составит 889,8 тыс. руб., а сумма НДС — 160,2 тыс. руб.

Другими словами, если бы при заключении контракта заказчик сохранил состав цены товара, утвержденный в документации о закупке при расчете НМЦК, то затраты казны на приобретение товара составили бы 889,8 тыс. руб. Изменив первоначальные правила формирования состава НМЦК и заключив контракт с ценой 1 050,0 тыс. руб. без НДС, заказчик необоснованно тратит на приобретение того же товара 160,2 тыс. руб.

Более того, такая процедура заключения контракта влечет приобретение товара с превышением его максимальной цены, утвержденной в документации о закупке, на 50,0 тыс. руб.: максимальная цена товара до закупки составляла 1 000,0 руб.; реальная цена товара после снижения НМЦК в ходе проведенной закупки составила 1 050,0 тыс. руб.

Очевидно, что, руководствуясь требованиями закона и здравого смысла, такие показатели результатов определения поставщика, подрядчика, исполнителя и заключения контракта нельзя признать эффективными (экономными и результативными).

В упрощенном виде надлежащее функционирование контрактной системы в сфере закупок сводится к необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности), т.е. к реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного ст. 34 БК РФ.

В ряде случаев Закон о контрактной системе прямо запрещает заключать контракт

с ценой, превышающей НМЦК (например, ст. 54, 83.1, 93, 109 Закона о контрактной системе в сфере закупок). Следовательно, надлежащее исполнение требований ст. 34 БК РФ и Закона о контрактной системе исключает возможность изменения условий формирования состава НМЦК при заключении контракта и превышения цены приобретаемого товара над его максимальной ценой до закупки.

Чтобы ответить на вопрос, почему творческий подход заказчика к определению (обоснованию) НМЦК и заключению контракта приводит к таким последствиям, прежде всего, обратим внимание на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июня 2014 г. № 17-П, которым разъяснены особенности экономико-правовой природы НДС.

Согласно п. 3 судебного акта данный налог, являясь формой изъятия в бюджет части добавленной стоимости, создаваемой на всех стадиях производства и определяемой как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения, является косвенным налогом (налогом на потребление): реализация товаров (работ, услуг) производится по ценам (тарифам), увеличенным на сумму НДС, а бремя его уплаты, соответственно, ложится на приобретателя товаров (работ, услуг), которому, в свою очередь, предоставлено право уменьшить собственное обязательство по оплате данного налога на налоговые вычеты в размере суммы налога, предъявленной ему продавцом к уплате при реализации товаров (работ, услуг).

Приведенный вывод Конституционного Суда Российской Федерации ценен тем, что он дает возможность понять содержание таких понятий как добавленная стоимость, НДС, бремя уплаты НДС и собственное обязательство налогоплательщика по уплате НДС.

Добавленная стоимость представляет собой разницу между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения (говоря

проще, себестоимостью товаров, работ, услуг).

НДС — это форма изъятия в бюджет части добавленной стоимости. Это единственный налог, который не входит в цену товаров, работ, услуг, но их реализация производится по цене, увеличенной на сумму НДС. При этом на приобретателя товаров, работ, услуг возлагается бремя уплаты НДС, которое следует отличать от собственного обязательства налогоплательщика по уплате НДС. Собственное обязательство по уплате НДС возникает из законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и подлежит исполнению налогоплательщиком в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Отличие бремени уплаты НДС от собственного обязательства по уплате НДС заключается в том, что оно возникает из сделки (договора, государственного контракта) и подлежит исполнению покупателем другой стороне сделки — продавцу.

Согласно п. 1 ст. 168 НК РФ и в рамках контрактной системы в сфере закупок заказчик, будучи покупателем, не имеет собственного обязательства по уплате НДС. В то же время на заказчика, как на приобретателя товаров, работ, услуг по государственному контракту, в случаях, предусмотренных ст. 164 НК РФ, всегда возлагается бремя уплаты НДС.

В этой связи предусмотренное подп. 2 п. 13 ст. 34 Закона о контрактной системе условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате заказчиком на размер налогов, связанных с оплатой контракта, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах такие налоги подлежат уплате в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации заказчиком, не может применяться к НДС при определении (обосновании) НМЦК и заключении контракта.

Указанное правило имеет существенное значение для обеспечения принципа эффективности использования бюджетных средств, так как иногда заказчик, смешивая понятия бремени уплаты НДС с собственным обязательством налогоплательщика по уплате НДС, недоумеет по поводу обяза-

тельности применения НК РФ при расчете НМЦК. Такой заказчик аргументирует свою позицию нейтральными, по отношению к налоговым правоотношениям, требованиями Закона о контрактной системе к определению и обоснованию НМЦК. И на этом этапе закупки он будет прав, осуществляя расчет НМЦК без учета положений ст. 164 НК РФ.

Однако, поставщик товаров, подрядчик работ, исполнитель услуг по государственному контракту всегда является участником налоговых правоотношений, основанных на властном методе правового регулирования.

Реализация конституционной обязанности поставщика, подрядчика, исполнителя, использующего обычным режим налогообложения, по уплате НДС предполагает его субординацию и властное подчинение требованиям государства, обязывающим предъявить заказчику к оплате соответствующую сумму НДС дополнительно к цене контракта независимо от его условий. И тогда заказчик, игнорирующий требования НК РФ при определении и обосновании НМЦК, получит негативные последствия применения формального подхода к расчету НМЦК.

Исключением из указанного развития событий будет случай, когда в процедуре закупки с НМЦК, рассчитанной без НДС, победит лицо, использующее упрощенную систему налогообложения (далее — УСН) или имеющее иные основания для освобождения от обязанности уплаты НДС.

Таким образом, в отличие от формального подхода, творческий подход представляет собой другую крайность — заказчик применяет НК РФ не только в отношении закупаемых товаров, работ, услуг, о которых он располагает полной и достоверной информацией, но и в отношении потенциального поставщика, подрядчика, исполнителя, о котором он на этапе определения и обоснования НМЦК не знает ничего. И если заказчик, руководствуясь ст. 164 НК РФ при определении и обосновании НМЦК, может точно рассчитать максимальную сумму НДС в отношении закупаемых товаров, работ, услуг, то угадать применяемый потенциальным поставщиком, подрядчиком, ис-

полнителем режим налогообложения заказчик не в силах.

На этапе определения и обоснования НМЦК заказчик не знает и не должен знать лицо, с которым будет заключен контракт по результатам проведения конкурентной закупки, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок любое заинтересованное лицо имеет возможность стать исполнителем государственного контракта (ст. 8 Федерального закона о контрактной системе). Но заказчик может предположить, что победителем конкурентной процедуры закупки может оказаться поставщик, подрядчик, исполнитель, использующий УСН, который согласно ст. 346.11 НК РФ, не признается налогоплательщиком НДС. Руководствуясь таким предположением, заказчик самостоятельно решает¹, что условия формирования состава НМЦК с учетом НДС ограничивают право поставщика, подрядчика, исполнителя, использующего УСН, на освобождение от обязанностей налогоплательщика, и, как следствие — на равные условия доступа к участию в государственных закупках. В этом случае заказчик утверждает в документации о закупке оговорку о заключении контракта по цене, предложенной победителем закупки (или иным участником, с которым заключается контракт) на условиях, указанных им в своем предложении о поставке товара (выполнении работ, оказании услуг).

Для наглядности практического применения указанной оговорки воспользуемся еще раз приведенным выше примером.

Напомним, что участник закупки, использующий УСН и победивший в закупке с ценой контракта 1 050,0 тыс. руб., в своей заявке подал предложение о цене контракта без НДС, несмотря на расчет НМЦК в документации о закупке с учетом НДС.

Исходя из требований ст. 32 Федерального закона о контрактной системе, условия формирования цены контракта, указанные в

заявке участника закупки, не являются критерием оценки заявок и, в силу действия ч. 2 ст. 53, ч. 4 ст. 67 и ч. 7 ст. 78 Федерального закона о контрактной системе, независимо от применяемого участниками закупок режима налогообложения, должны соответствовать условиям определения (обоснования) НМЦК, утвержденным заказчиком в документации о закупке.

Говоря проще, если заказчик утвердил в документации о закупке НМЦК с учетом НДС, то ценовое предложение любого участника закупки должно быть подано на этих же финансовых условиях формирования предлагаемой цены контракта, т.е. с учетом НДС.

Поскольку заявка участника закупки с УСН подана на других условиях формирования состава цены, т.е. без НДС, правовых оснований для ее признания соответствующей условиям документации о закупке у заказчика не имеется. В данном случае подаватель ценового предложения без НДС не должен быть допущен к следующей процедуре определения поставщика, подрядчика, исполнителя.

Однако, если заказчик не заметит этого обстоятельства и позволит такому участнику с УСН участвовать в закупке, то предоставит ему преимущество в конкурентной борьбе с другими участниками, подавшими свои ценовые предложения с учетом НДС. Так, например, ценовое предложение в сумме 1 050,0 тыс. руб., поданное с учетом НДС по налоговой ставке 18 %, означает, что участник закупки предлагает товар по цене 889,8 тыс. руб., увеличенной на 160,2 тыс. руб. НДС.

То же самое предложение, поданное без учета НДС, означает, что участник закупки предлагает товар по цене 1 050,0 тыс. руб.

Следовательно, при равном значении ценовых предложений поставщик, подрядчик, исполнитель, использующий УСН и подавший заявку без учета НДС, пользуется конкурентным преимуществом своего ценового предложения на 18 % или на 160,2 тыс. руб.

Вместе с тем, творческий подход к определению и обоснованию НМЦК может соответствовать требованиям Федерального

¹ Федеральный закон о контрактной системе не предусматривает преимуществ лицам, использующим УСН.

закона о контрактной системе, если в условиях проекта контракта и в условиях заключаемого контракта заказчик найдет место обязательству участника закупки, применяющего УСН, снизить цену контракта на сумму НДС. При этом такое же обязательство должна содержать и заявка участника закупки, применяющего УСН, содержащая ценовое предложение без учета НДС.

Аналогичный подход к достижению надлежащего баланса между экономикой и правом при осуществлении государственных закупок предусмотрен подп. 2 п. 13 ст. 34 Федерального закона о контрактной системе. Но, как было показано выше в настоящей статье, подп. 2 п. 13 ст. 34 Федерального закона о контрактной системе не может быть применен к НДС при определении (обосновании) НМЦК и заключении контракта.

Если же документация о закупке не содержит указанных условий контракта и требований к заявке на участие в закупке, то снижение цены контракта на сумму НДС будет невозможно в силу прямого запрета Федерального закона о контрактной системе на изменение цены, предложенной победителем процедуры закупки, в одностороннем порядке (ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 54, ч. 10 ст. 83.2, ч. 4 ст. 91 Федерального закона о контрактной системе). В этом случае заказчик как бы вынужден оставить сумму НДС в составе цены заключаемого контракта, но исключить из условий формирования ее состава НДС.

Подводя итог сказанному необходимо отметить, что множественность вариантов учета НДС при расчете НМЦК и заключении контракта является следствием отсутствия в Федеральном законе о контрактной системе прямого запрета на определение (обоснование) НМЦК и заключение контракта в зависимости от применяемого потенциальными участниками закупки режима налогообложения.

Самостоятельные подходы заказчика к условиям формирования состава НМЦК с учетом или без учета НДС, формально оста-

ваясь в русле законодательства Российской Федерации и иных нормативными правовыми актов о контрактной системе в сфере закупок, могут повлечь нарушение не только прав и законных интересов соответствующей категории участников контрактной системы, но и ее неэффективное функционирование в целом.

Несмотря на постоянный процесс законодательного совершенствования контрактной системы в сфере закупок, Федеральный закон о контрактной системе все еще нуждается в доработке и нормативном закреплении обязанности заказчика определять и обосновывать НМЦК с учетом дополнительного увеличения цены реализуемых товаров, работ, услуг на сумму НДС вне зависимости от применяемого потенциальными поставщиками, подрядчиками, исполнителями режима налогообложения.

Библиография

1. Корякин, В. М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности / В. М. Корякин // Военное право. — 2013. — № 2. — С. 34 — 59.
2. Свиных, Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография / Е. А. Свиных. — М. : МПИ ФСБ России, 2015. — 247 с.
3. Харитонов, С. С. О значимости некоторых органов военного управления в закупочной системе Вооруженных Сил Российской Федерации / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 4. — С. 56 — 64.
4. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 109 — 112.
5. Харитонов, С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 5. — С. 13 — 16.
6. Харитонов, С. С. Правовая экспертиза как элемент правового обеспечения (сопровождения) договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 2. — С. 7 — 10.

**Initial (maximum) price of the state contract and value added tax:
peculiarities of legal regulation and practical application**

© **Tischenko A. G.**,
lawyer

Annotation. The article is devoted to the study of the peculiarities of legal regulation and practical application of value added tax in determining and justifying the initial (maximum) price of the state contract. The article deals with the problems of functioning of the contract system in the field of public procurement related to the principle of effective use of budgetary funds in procurement.

Key words: contract system in the field of public procurement, a participant in the contract system in the field of public procurement; customer; buyer; bidder; supplier (contractor); procurement documentation; initial (maximum) contract price; value added; value added tax; government contract.

Проблема финансово-правового положения военных организаций в современном российском правоведении

© Трофимов М. В.,

кандидат юридических наук, сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье обосновывается неприменимость конструкций юридического лица, юридического лица публичного права к военным организациям как субъектам финансовых правоотношений. В качестве решения проблемы предлагается внедрение в правовую доктрину теоретической модели финансово-правового положения военных организаций, основу которого составляет статус (исходные права и обязанности) организации, которой открыт лицевой счет в органе Федерального казначейства.

Ключевые слова: правосубъектность военных организаций; военные организации как юридические лица, юридические лица публичного права; финансово-правовое положение военных организаций.

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

Военные организации в правовой литературе традиционно рассматриваются как органы управления, наделенные соответствующей компетенцией (полномочиями)¹, либо как юридические лица². Такой двойственный подход к определению правосубъектности военных организаций сложился исторически и характеризует их участие во властных либо имущественных отношениях (частноправового характера). В целом, следует констатировать, что упомянутые юридические конструкции являются в той или иной степени эффективными для решения задач практики правового регулирования вступления военных организаций в различные виды общественных отношений. Вместе с тем, они не пригодны применительно к имущественным отношениям публичного характера (финансовым правоотношениям). Как представляется, для этих типов юриди-

ческих конструкций, поскольку они ориентированы на применение исключительно во властных либо частноправовых имущественных отношениях, распространение на властно-имущественные (финансовые) отношения оказывается теоретически неразрешимой проблемой. На практике проблема выражается в отсутствии какой-либо системности и даже противоречивости норм действующего административного, гражданского, бюджетного и налогового законодательства, а также теоретических положений соответствующих отраслей (подотраслей) права применительно к регулированию участия военных организаций в финансовых правоотношениях.

Теоретическое обоснование неприменимости концепции органа управления, наделенного соответствующей компетенцией (полномочиями), для характеристики финансово-правового положения военных организаций ранее было исследовано автором³. В этой связи предлагается более подробно рассмотреть использование в отношении военных организаций конструкции юридического лица для участия в финансовых правоотношениях. По нашему мнению, распространение конструкции юридическо-

¹ Корякин В. М. Военная администрация : учебник. М., 2015. С. 46 — 56; Фатеев К. В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография. М., 2005. С. 148 — 167 и др.

² Бараненков В. В. Юридическая личность военных организаций : монография. М., 2008; Беспалов А. А. Воинская часть как юридическое лицо (понятие и признаки) : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973; Хромов С. Ю. Правовое регулирование принятия и исполнения бюджетных обязательств военными казенными учреждениями : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2012; и др.

³ Трофимов М. В. Финансовая правосубъектность как предпосылка финансово-правового положения военных организаций // Военное право. 2018. № 2. С. 47 — 56.

го лица, изначально ориентированной на частнопровые имущественные отношения, на финансовые правоотношения с участием военных организаций обусловлено отсутствием в российском публичном праве собственной теории субъекта имущественных прав публичного характера, отличного от юридического лица — субъекта имущественных гражданских прав и соответствующего публично-правового регулирования. Именно по этой причине правоприменители (изначально суды, а потом и субъекты нормотворчества) воспользовались инструментарием, предложенным теорией частного (гражданского) права.

В науке подход, при котором правовую природу участия военных организаций в финансовых правоотношениях предлагается определять с позиций цивилистики, освещался, в частности, в работах В. В. Бараненкова, И. В. Бараненковой, О. М. Землиной. Так, по мнению В. В. Бараненкова, статус юридического лица абсолютно необходим для вступления не только в гражданско-правовые, но и многие другие виды правоотношений. Любая организация, входящая в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, иных войск, воинских формирований и органов, должна быть юридическим лицом или структурным подразделением юридического лица¹. О. М. Землина выделяет среди признаков учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как субъекта бюджетных правоотношений статус юридического лица². И. В. Бараненкова исследовала правовое положение органов федеральной службы безопасности. По ее мнению, для участия в любых видах правоотношений, так или иначе связанных с использованием имущества, органы безопасности должны обладать статусом юридического лица. При этом И. В. Бараненкова указывает, что казенное учреждение является оптимальной правовой конструкцией для существования органов безопасности как юриди-

ческих лиц³. Участие военных организаций в финансовых правоотношениях в качестве учреждений рассматривали Ю. Н. Туганов, Н. Ю. Павлушов⁴.

Противоположной является позиция О. А. Ястребова, по справедливому мнению которого наделение органов власти статусом юридического лица в форме учреждения для удовлетворения «учрежденческих нужд» противоречит догматическим основам теории юридической личности. В частности:

1. Орган власти служит исключительно интересам публично-правового образования, а «учрежденческие нужды» суть не нужды самого органа, а публично-правового образования. Обособление интересов публичного органа за счет самостоятельной хозяйственной деятельности невозможно, он не вправе осуществлять приносящую доходы деятельность.

2. Имущественная обособленность органа власти со статусом юридического лица внешне проявляется в наличии сметы и самостоятельного баланса и существует лишь в административно-техническом измерении. Эта имущественная обособленность имеет публичную основу, ибо формируется путем выделения этому органу бюджетных средств и обуславливает зависимость гражданской правосубъектности учреждения как юридического лица от бюджетного финансирования, основанного на субординационных отношениях участников бюджетного процесса.

3. Орган публичной власти в частнопрововой форме учреждения не может быть охарактеризован как «целевое имущество», за которым закон признает свойства субъекта права. Это не соответствует классическому пониманию учреждения.

4. Юридическая сущность органов власти как учреждения по многим параметрам

¹ Бараненков В. В. Юридическая личность военных организаций : монография. М., 2008. С. 372.

² Землина О. М. Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006. С. 31.

³ Бараненкова И. В. Правовое положение органов федеральной службы безопасности как казенных учреждений : монография. М., 2012. С. 35, 70.

⁴ Туганов Ю. Н. Павлушов Н. Ю. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства : монография М., 2016.

противоречит требованиям, предъявляемым ГК РФ к юридическим лицам¹.

С другой стороны, правоведы, разрабатывающие общую теорию публичных правоотношений, утверждают, что бюджетная правосубъектность государственных органов определяется статусом казенного учреждения².

На первый взгляд, ученые — представители науки частного и публичного права, используя термин «казенное учреждение», говорят об одной и той же правовой конструкции. Однако, по нашему мнению, в определении понятия «казенное учреждение» гражданское и бюджетное законодательство вкладывают разное правовое содержание. С точки зрения ГК РФ казенное учреждение — это организационно-правовая форма юридического лица, т.е. казенное учреждение есть разновидность субъекта гражданских правоотношений, особенности правового положения которого определяются бюджетным законодательством (ст. 161 БК РФ). В свою очередь, бюджетное законодательство в значительной степени обособлено от гражданского, оперирует собственными правовыми категориями и юридическими конструкциями. По смыслу БК РФ возникновение бюджетной правосубъектности увязывается с приобретением, в частности, статуса получателя бюджетных средств, которым наделяются не только казенные учреждения, но и государственные органы (ст. 6 БК РФ). Таким образом, бюджетное законодательство дифференцирует различные по своей природе государственные организации и идентифицирует их в качестве государственных органов либо казенных учреждений. При этом согласно ч. 11 ст. 161 БК РФ особенности правового положения казенных учреждений распространяются на государственные органы. Следовательно, бюджетно-правовое понятие «казенное учреждение» в большей степени характеризует порядок финансового обеспечения различных по

своей природе государственных организаций, в том числе не являющихся юридическими лицами, и не совпадает по своему содержанию с аналогичным гражданско-правовым понятием.

В целом, следует согласиться с С. А. Ковбасой, по мнению которого в финансовом праве наличие статуса юридического лица либо его отсутствие не имеет решающего значения в отличие от гражданского права, где статус юридического лица является одной из ключевых категорий³. В частности, бюджетное законодательство вполне допускает ситуацию, при которой не только сама военная организация, но и ее отдельные подразделения (не являющиеся юридическими лицами) могут наделяться бюджетной правосубъектностью в статусе получателя бюджетных средств, при этом на них будут распространяться положения БК РФ, касающиеся казенных учреждений.

Далее рассмотрим альтернативный теоретический подход, в соответствии с которым проблемы участия публичных субъектов (к которым относятся и военные организации) в различных видах правоотношений предлагается решить путем внедрения в законодательство правовой конструкции «юридические лица публичного права». Апологетами данного подхода в отечественном правоведении выступают В. Е. Чиркин, О. А. Ястребов. Сторонником наделяния воинских частей статусом юридических лиц публичного права выступает Д. М. Павлов⁴. О. А. Ястребов в обоснование своей позиции отмечает (ссылаясь на работы М. Ю. Зенкова⁵): «использование в современных условиях общеправового понятия юридического лица в его гражданско-правовом смысле оказывает негативное воздействие на характер публичной власти, теоретически оправдывает бесконтрольное

¹ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории. М., 2010. С. 129.

² Общая теория публичных правоотношений : монография / Добробаба М. Б., Лупарев Е. Б., Мокина Т. В. М., 2011. С. 122.

³ Ковбаса С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 31.

⁴ Павлов Д. М. Воинская часть как юридическое лицо публичного права: административно-правовые основы создания и деятельности. М., 2015.

⁵ Зенков М. Ю. Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права. Новосибирск, 2006.

произвольное распоряжение бюджетными средствами и расшатывает бюджетно-сметный режим и в целом режим законности, создает организационно-правовые предпосылки для ухода от ответственности должностных лиц за принятые ими решения отнюдь не в публичных интересах»¹. В качестве примера, актуального для настоящей статьи, ученый приводит факты привлечения государственных органов к административной ответственности, подчеркивает абсурдность данной практики. В остальном же доводы О. Я. Ястребова (были приведены выше по тексту) сводятся к неприменимости в отношении государственных органов норм гражданского законодательства, регулирующих правовое положение «обычных» юридических лиц. В самом общем виде, по его мнению, потребность в конструкции юридического лица публичного права вызвана невозможностью в рамках сугубо цивилистического понимания юридического лица решить вопрос о юридической личности публично-правовых образований и органов публичной власти².

Более конкретно вопрос об органах власти как юридических лицах публичного права исследовал В. Е. Чиркин. Что интересно, ученый прямо подчеркивает, что настоящее время в зарубежном законодательстве отсутствуют положения о том, что государственные органы являются юридическими лицами (как частного, так и публичного права). По его мнению, такого рода положения впервые появились в советском законодательстве, при этом вопрос о государственном органе как юридическом лице публичного права не ставился. Как утверждает В. Е. Чиркин, тезис об органах власти как юридических лицах стал проникать в современное российское законодательство через подзаконные нормативные правовые акты, поскольку сложившаяся на практике (особенно в арбитражных судах) ситуация требовала со стороны исполнительной власти какого-либо реагирования в части определения статуса ее территориальных орга-

нов как участников имущественного оборота.

Таким образом, понимание государственных органов как юридических лиц складывалось стихийно, снизу, т.е. придание государственным органам статуса юридических лиц не было целенаправленной политикой государства. В результате современное российское законодательство предусматривает возможность государственных органов быть юридическими лицами, хотя это не предусмотрено ГК РФ³. Следует отметить, что В. Е. Чиркин разграничивает государственные учреждения и государственные органы в качестве самостоятельных публичных субъектов. В целом, аргументация В. Е. Чиркина и О. Я. Ястребова совпадает и сводится к неприменимости к государственным органам норм гражданского законодательства, регулирующих статус «юридических лиц частного права». В таком же ключе рассуждает Д. М. Павлов, характеризующий в воинские части как юридические лица публичного права.

Как представляется, концепция М. Ю. Зенкова, В. Е. Чиркина, О. А. Ястребова, Д. М. Павлова и др. несомненно представляет теоретический интерес, а при определенных условиях и соответствующей проработке может быть внедрена в законодательство и правоприменительную практику. Вместе с тем, конструкция юридического лица публичного права не пригодна для решения проблемы финансово-правового положения военных организаций по следующим причинам доктринального и законодательного характера.

Во-первых, вызывает сомнение обоснованность применения упомянутой конструкции к государственным органам в принципе. Как уже было отмечено, в зарубежной правовой доктрине подобная практика правового регулирования отсутствует. В праве иностранных государств, как и в российском дореволюционном праве, юридическим лицом публичного права признается само государство и отдельные публичные учреждения, но не государственные ор-

¹ Ястребов О. А. Указ .соч. С. 129.

² Там же.

³ Чиркин. В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 215 — 233.

ганы, которые в соответствии с преобладающей в мире системой взглядов есть дифференциация самого государства¹. Во-вторых, как и в случае с цивилистическим подходом, статус юридического лица не имеет существенного значения для вступления в финансовые правоотношения. Финансовое (бюджетное, налоговое) законодательство и право опирается на собственные юридические конструкции. В-третьих, как представляется, критерием разграничения правосубъектности государства (и соответственно государственных органов) является его участие во властных и имущественных (а не частноправовых²) отношениях. На наш взгляд, главным образом по этой причине обозначенный подход не может быть воспринят для решения проблем участия военных организаций во властно-имущественных (финансовых) правоотношениях.

С учетом изложенного, для решения проблемы финансово-правового положения военных организаций достаточно перспективной видится гипотеза о необходимости разграничения правового положения органов и учреждений в системе военных организаций, основные тезисы которой были изложены автором в отдельном исследовании³. Такое разграничение должно проводиться в зависимости от характера деятельности (наличие либо отсутствие властных полномочий). Как представляется, вполне допустимо признание в качестве самостоятельных субъектов права путем наделения статусом юридического лица в организационно-правовой форме учреждения образовательных, научных, медицинских, иных организаций и подразделений, предназначен-

ных для обеспечения деятельности военных организаций. При этом «юридическое лицо» не является оптимальной правовой конструкцией для определения правового положения военных организаций, наделенных властными полномочиями.

В правильности данной концепции можно дополнительно убедиться, если проанализировать теоретическое обоснование реформы государственных учреждений 2006 — 2010 гг., в соответствии с которой современное законодательство выделяет автономные, бюджетные и казенные государственные учреждения (ст. 123.22 ГК РФ). Основные тезисы и доводы в пользу реформирования бюджетной сети, оставшейся после распада СССР, изложены в монографии А. В. Улюкаева⁴, который в силу своей профессиональной деятельности⁵, как представляется, и являлся идеологом данной реформы. Автор констатирует, что в основе необходимости реформирования сети государственных учреждений лежали три основные проблемы: проблема содержания правоспособности государственных учреждений, проблема правового режима доходов от оказываемых ими платных услуг и проблема ответственности государства по их обязательствам. При этом, согласно взглядам А. В. Улюкаева, государственные учреждения в основной массе делились на два вида: а) в достаточной степени самокупаемые, способные функционировать в рыночной среде и б) не способные функционировать в рыночной среде. Соответственно, он предлагает разграничить их правовое положение.

В отношении первых из перечисленных автор предлагает: 1) исключить бюджетное финансирование на основе сметы доходов и расходов; 2) снять (уменьшить) ограничения на предпринимательскую деятельность и предоставить право самостоятельно распо-

¹ Трофимов М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций // Военное право. 2017. № 4. С. 91 — 101.

² Термины «имущественные отношения» и «частноправовые отношения» не являются синонимами. Имущественные отношения могут носить публичный характер (финансовые правоотношения).

³ Трофимов М. В. Проблема разграничения правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций // Военное право. 2017. № 5. С. 107 — 116.

⁴ Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики. М., 2004.

⁵ А. В. Улюкаев с 1991 по 1999 г. занимал должности руководителя Группы советников при Премьер-министре Российской Федерации, заместителя директора Института экономики переходного периода. В 2000 — 2004 гг. — первый заместитель Министра финансов России.

ряжаться доходами от нее; 3) исключить субсидиарную ответственность государства по обязательствам такого учреждения. Вместе с тем, не исключается бюджетное финансирование, которое может быть предоставлено, к примеру, по договору о предоставлении социальных услуг. Как мы видим, данные теоретические соображения А. В. Улюкаева воплотились в статусе современных автономных и бюджетных учреждений, получающих бюджетные средства в виде субсидий на основе государственного задания¹. В отношении государственных организаций, не способных функционировать в рыночной среде, ученый предлагает: 1) ввести запрет предпринимательской деятельности; 2) зачислять все доходы от платных услуг и иной коммерческой деятельности напрямую в бюджет. При этом данная категория государственных организаций остается на гарантированном сметно-бюджетном финансировании. Как можно увидеть, эти тезисы получили реализацию в статусе современных казенных учреждений².

Можно констатировать, что теоретическое обоснование реформы государственных учреждений, предлагаемое в свое время А. В. Улюкаевым, в значительной степени соотносится с концепцией разграничения правового положения государственных организаций, наделенных и не наделенных властными полномочиями. В этой связи реформу можно было бы посчитать удачной в плане определения финансово-правового положения военных организаций, если бы образовательные, научные, медицинские, иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности военных организаций, были наделены статусом бюджетного учреждения. Или по крайней мере в законодательстве была за-

креплена возможность выбора организационно-правовой формы между казенным и бюджетным учреждением. По такому пути пошло Минобороны России, где имеется значительное количество бюджетных учреждений³. При этом военные организации, наделенные властными полномочиями, однозначно относились бы к казенным учреждениям. Между тем, на практике для большинства воинских формирований и органов (перечислены в ст. 31 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ) в основу обособления казенных учреждений был положен критерий ведомственной принадлежности, а не характер деятельности (властно-управленческое или социально-культурное), что исказило замысел реформы, а также внесло путаницу в действующее гражданское и бюджетное законодательство относительно понимания конструкции казенного учреждения, о чем говорилось выше. Совокупность перечисленных обстоятельств свидетельствует о том, что финансовая правосубъектность военных организаций в настоящее время не может выражаться через статус казенного учреждения по причине неопределенности данной правовой категории.

С учетом изложенного возникает вопрос, что является основанием возникновения финансовой правосубъектности военных организаций как предпосылки их финансово-правового положения? Если административная правосубъектность военных организаций выражается в их компетенции, а гражданская — в статусе юридического лица, то какой признак (признаки) однозначно свидетельствует о наличии у военной организации финансовой правосубъектности? По нашему мнению, для ответа на этот вопрос целесообразно воспользоваться наработками военно-правовой науки, а также результатами анализа положений действующего бюджетного и налогового законодательства, которые можно квалифицировать в качестве оснований вовлечения военных

¹ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

² Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

³ См., например: федеральное государственное бюджетное учреждение «413 Военный госпиталь» Министерства обороны Российской Федерации // URL: <https://egrul.nalog.ru>

организаций в соответствующие финансовые правоотношения.

Так, по мнению О. М. Землиной, учреждение Вооруженных Сил Российской Федерации как участник бюджетных правоотношений должно соответствовать следующим признакам: во-первых, обладать статусом юридического лица; во-вторых, быть включенным в бюджетную роспись; в-третьих, иметь утвержденную смету расходов и, в-четвертых, иметь лицевой счет в органе Федерального казначейства. Как утверждает ученый, наличие указанных признаков является необходимым и достаточным условием участия учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации в качестве самостоятельного субъекта в бюджетных правоотношениях¹. Рассмотрим актуальность данного подхода применительно к военным организациям в целом.

Что касается первого признака, уже было отмечено, что в финансовом праве наличие статуса юридического лица либо его отсутствие не имеет решающего значения. На практике распространены ситуации, при которых отдельные подразделения военных организаций (не являющиеся юридическими лицами) могут наделяться бюджетной правосубъектностью в статусе получателя бюджетных средств. По этой причине наличие (отсутствие) статуса юридического лица не может быть отнесено нами к основанию возникновения финансовой правосубъектности военных организаций.

По смыслу ст. 6 БК РФ бюджетная роспись — это документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (в нашем случае это центральные аппараты военных ведомств) в целях исполнения бюджета по расходам в соответствии с приказом Минфина России². Бюджетная роспись включает бюджетные ассигнования по расходам главного

распорядителя, а также распорядителей (получателей) средств федерального бюджета, подведомственных главному распорядителю. Следовательно, включение военных организаций в бюджетную роспись в статусе получателей бюджетных средств свидетельствует о появлении у них финансовой правоспособности, т.е. потенциальной возможности участия в финансовых правоотношениях. Помимо бюджетной росписи военные организации включаются в реестр участников бюджетного процесса³, где указываются бюджетные полномочия военной организации.

Такое же правовое значение, на наш взгляд, имеет факт наличия у военной организации утвержденной бюджетной сметы, т.е. документа, устанавливающего в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств военной организации (ст. 6 БК РФ). Под лимитом бюджетных обязательств понимается объем прав в денежном выражении на принятие военной организацией бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (ст. 6 БК РФ). Требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет в военных организациях установлены приказом Минфина России⁴ и конкретизированы ведомственным правовым актом⁵. Таким образом, включение в бюджетную роспись и реестр участников бюджетного процесса, а также наличие бюджетной сметы выражают финансовую правоспособность военной организации.

³ Приказ Минфина России от 23 декабря 2014 г. № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса».

⁴ Приказ Минфина России от 20 ноября 2007 г. № 112н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений».

⁵ См., например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 20 сент. 2013 г. № 67 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения сводной бюджетной сметы Министерства обороны Российской Федерации, сводных бюджетных смет (бюджетных смет) учреждений, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации».

¹ Землина О. М. Указ соч. С. 31.

² Приказ Минфина России от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)».

Как представляется, финансовую дееспособность, т.е. непосредственно способность вступать в финансовые правоотношения, а значит и финансовую правосубъектность военная организация приобретает с открытием лицевого счета в органе Федерального казначейства¹. И действительно, в соответствии с ч. 4 ст. 161 БК РФ казенное учреждение (военная организация) осуществляет операции с бюджетными средствами (т.е. непосредственно участвует в финансовом правоотношении) через лицевые счета.

Концепция автора в полной мере подтверждается нормами налогового законодательства, без анализа которых невозможно исчерпывающее рассмотрение основания возникновения финансовой правосубъектности у военных организаций. Налоговое законодательство для отграничения субъектов, финансируемых из бюджета, от иных субъектов налоговых правоотношений использует правовую категорию «организации, которым открыты лицевые счета» (ст. 45, 105 НК РФ и т.д.). По нашему мнению, данную правовую категорию целесообразно использовать для обозначения всей совокупности признаков, свидетельствующих о наличии у любой организации (в т.ч. военной), финансируемой из бюджета, финансовой правосубъектности.

В качестве общего вывода следует отметить, что проблема финансово-правового положения военных организаций в самом общем виде заключается в неприменимости различных концепций административно-правового или гражданско-правового положения к военным организациям как субъектам финансовых правоотношений. Проблеме предлагается решить путем внедрения в юридическую доктрину теоретической модели финансово-правового положения военных организаций, основу которого, по нашему мнению, составляет статус (исходные права и обязанности) организации, которой открыт лицевой счет в органе Феде-

рального казначейства. Если административная правосубъектность военных организаций выражается через их компетенцию, гражданская — через статус юридического лица, то финансовая правосубъектность военной организации как предпосылка его финансово-правового положения определяется статусом организации, которой открыт лицевой счет.

Вместе с тем, статус организации, которой открыт лицевой счет, безусловно является существенной характеристикой финансово-правового положения не только военных организаций, но и иных государственных органов и некоторых государственных учреждений. В этой связи необходимо раскрыть правовые особенности участия военных организаций в финансовых правоотношениях, свидетельствующие о самостоятельности конструкции «финансово-правового положения военных организаций» в российской правовой доктрине, чему предполагается посвятить отдельное исследование.

Библиография

1. Бараненков, В. В. Юридическая личность военных организаций : монография / В. В. Бараненков. — М., 2008. — 457 с.
2. Бараненкова, И. В. Правовое положение органов федеральной службы безопасности как казенных учреждений : монография / И. В. Бараненкова. — М., 2012. — 152 с.
3. Беспалов, А. А. Воинская часть как юридическое лицо (понятие и признаки) : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Беспалов. — М.: ВПА, 1973.
4. Землина, О. М. Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Землина. — М., 2006.
5. Зенков, М. Ю. Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права : учеб. пособие / М. Ю. Зенков. — Новосибирск, 2006. — 164 с.
6. Ковбаса, С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России : дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Ковбаса. — М., 2011.
7. Корякин, В. М. Военная администрация: учебник / В. М. Корякин. — М., 2015. — 416 с.
8. Общая теория публичных правоотношений : монография / М. Б. Добробаба, Е. Б. Лупарев, Т. В. Мокина. — М., 2011. — 280 с.
9. Павлов, Д. М. Воинская часть как юридическое лицо публичного права: административно-правовые основы создания и деятельности / Д. М. Павлов. — М., 2015. — 156 с.

¹ Приказ Казначейства России от 17 октября 2016 г. № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

10. Трофимов, М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2017. — № 4. — С. 91 — 101.

11. Трофимов, М. В. Проблема разграничения правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2017. — № 5. — С. 107 — 116.

12. Трофимов, М. В. Финансовая правосубъектность как предпосылка финансово-правового положения военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 47 — 56.

13. Туганов, Ю. Н. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства : монография / Ю. Н. Туганов, Н. Ю. Павлушов. — М. : Граница, 2016. — 124 с.

14. Улюкаев, А. В. Проблемы государственной бюджетной политики / А. В. Улюкаев. — М., 2004. — 544 с.

15. Фатеев, К. В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография / К. В. Фатеев. — М., 2005. — 467 с.

16. Хромов, С. Ю. Правовое регулирование принятия и исполнения бюджетных обязательств военными казенными учреждениями : дис. ... канд. юрид. наук / С. Ю. Хромов. — М.: ВУ, 2012.

17. Чиркин, В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. — М., 2007. — 352 с.

18. Ястребов, О. А. Юридическое лицо публичного права : вопросы теории / О. А. Ястребов. — М., 2010. — 383 с.

The problem of financial and legal position of military organizations in the modern Russian law

© Trofimov M. V.,

candidate of legal sciences, employee of the center of research of problems Russian Law Equitas

Abstract. The article substantiates the inapplicability of structures of a legal entity, a legal entity of public law to military organizations as subjects of financial relations. As a solution to the problem, it is proposed to introduce into the legal doctrine a theoretical model of the financial and legal position of military organizations, the basis of which is the status (initial rights and obligations) of the organization, which opened a personal account in the Federal Treasury.

Keywords: legal personality of military organizations; military organizations as legal entities, legal entities of public law; financial and legal position of military organizations.

Прокурорская деятельность

Анализ и оценка прокурором протокола обыска

© Данилова Н. А.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

© Николаева Т. Г.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируются ошибки правоприменителя при производстве обыска, на которые должен обращать внимание прокурор при изучении материалов уголовного дела.

Ключевые слова: уголовный процесс, обыск, прокурор, анализ материалов уголовного дела, следственные действия.

Рецензент — Н. В. Субанова, доктор юридических наук.

Осуществляемый прокурором анализ материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом, постановлением), предполагает изучение содержания каждого процессуального и иного документа в отдельности (выступающего в данном случае в качестве самостоятельного объекта анализа) и его оценку, последующее сопоставление содержания этого документа с другими прямо или косвенно взаимосвязанными документами и последующую оценку полученного результата¹. Такой подход обеспечивает уяснение прокурором содержания деятельности по выявлению, раскрытию и расследованию конкретного преступления, осуществляемой при возбуждении уголовного дела и производстве предварительного расследования, последующей оценке этой

деятельности, ее промежуточных и конечных результатов с позиций соблюдения требований уголовно-процессуального закона, Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», надлежащей квалификации инкриминируемого деяния, а также установления всех юридически значимых обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела.

Принимая во внимание вышеизложенное, полагаем вполне очевидным, что к числу объектов осуществляемого прокурором анализа относятся протоколы следственных действий, в том числе и протокол обыска. В этой связи полагаем уместным сослаться на результаты анализа судебно-следственной практики, которые дают основание для вывода о том, что обыск отличается не только достаточной распространённостью в сочетании со сложностью производства, но и, к сожалению, далеко не всегда надлежащей результативностью. Если распространённость обыска предопределяется наличием реальной возможности обнаружить, изъять и, как

¹ Данилова Н. А., Николаева Т. Г. Анализ прокурором доказательственной базы по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением // Военное право. 2017. № 5. С. 151 — 157; Данилова Н. А., Николаева Т. Г. Анализ прокурором протокола осмотра места происшествия // Военное право. 2018. № 3. С. 215 — 221.

следствие, предоставить в распоряжение следствия потенциальные доказательства (различного рода предметы, в том числе средства и орудия преступления, носители компьютерной информации, документы и др.), то сложность — тем, что его производство, во-первых, сопряжено с существенным ограничением конституционных прав и свобод граждан, во-вторых, осуществляется в условиях недостаточно полной и четкой законодательной регламентации, в-третьих, в подавляющем большинстве случаев носит безотлагательный характер.

Поскольку обыск отличается определенной сложностью, в ходе его производства могут быть допущены различные ошибки не только уголовно-процессуального, но и криминалистического характера, возможность наличия которых необходимо учитывать прокурору при анализе протокола этого следственного действия.

Анализ правоприменительной практики позволил выявить следующие ошибки:

— *составление протокола ненадлежащим лицом*, например, лицом, подлежащим отводу; лицом, не принявшим уголовное дело к производству; лицом, производившим обыск по поручению следователя, но без соответствующего оформления данного поручения и т.п. При этом даже в случае наличия поручения следователя о производстве обыска прокурору более тщательно следует проанализировать содержание протокола обыска, поскольку в ряде случаев оперативные работники, проводя обыск по отдельному поручению следователя, фактически ограничиваются лишь осмотром места обыска, никто из специалистов не привлекается и т.п.;

— *неверное (неполное) указание места производства обыска*. Например, отсутствие названия населенного пункта, ошибочное или неполное указание месторасположения жилища, помещения или иного строения (названия улицы, проспекта, бульвара и др.), номера дома, помещения либо иного строения, номера квартиры;

— *указание в протоколе обыска и протоколе иного следственного действия од-*

ной и той же даты, времени их производства с теми же понятиями и следователем (дознавателем).

Указанная ошибка может быть проиллюстрирована выдержкой из определения Верховного Суда Российской Федерации. При оценке показаний свидетелей С. и С., а также результатов оперативно-розыскных мероприятий, судом учтены также следующие обстоятельства.

Так, протокол изъятия у Ф. аудиовидеозаписывающих средств от 2 сентября 2009 г. составлен в 13 часов 10 минут (т. 2 л.д. 73). Согласно протоколу, при изъятии спецсредства в здании ФСБ присутствовали С. и С.

Однако, согласно протоколу осмотра места происшествия от 2 сентября 2009 г. С. и С. с 12 часов 35 минут до 13 часов 30 минут участвовали в качестве понятых при изъятии денег у Бахвалова около гаражно-строительного кооператива "<...>" в районе ул. <...> в г. <...> (т. 3 л.д. 1 — 5).

Кроме того, 2 сентября 2009 г. в 18 часов 45 минут в помещении ФСБ, якобы в присутствии С. и С., у Бахвалова были изъяты аудиовидеозаписывающие средства (протокол, т. 2 л.д. 87).

Как следует из протокола обыска в служебном кабинете Иванова, проводившегося 2 сентября 2009 г. с 18 часов 25 минут до 20 часов 25 минут, в качестве понятых в нем принимали участие те же С. и С. (т. 3 л.д. 7 — 17).

Бахвалов на допросе показал, что аудиоаппаратуру, которая находилась при нем 2 сентября 2009 г., оставил в кабинете следователя следственного комитета, в ФСБ аппаратура у него не изымалась.

Учитывая, что присутствие С. и С. на месте проведения следственного осмотра и обыска подтверждается соответствующими протоколами, суд пришел к правильному выводу о том, что перечисленные протоколы изъятия аудиовидеозаписывающих средств были составлены и подписаны в более позднее время, то есть сфальсифицированы¹;

¹ Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 мая 2012 г. № 56-О12-2.

— отсутствие обоснования производства обыска в жилище без судебного решения.

Особое внимание прокурору необходимо обратить на обстоятельства, связанные с производством обыска в жилище, которое в соответствии с п. 3 ст. 182 УПК РФ возможно лишь на основании судебного решения. В то же время закон допускает производство обыска в жилище без получения судебного решения в исключительных случаях, не терпящих отлагательства. Дополнительной гарантией соблюдения законности при производстве рассматриваемого следственного действия является возложение на следователя обязанности в течение 24 часов с момента начала производства обыска уведомить об этом судью и прокурора. К уведомлению прилагаются копии постановления о производстве обыска и протокола обыска для проверки законности решения о его производстве. В течение 24 часов с момента поступления указанных материалов в суд последний выносит постановление о законности (незаконности) производства обыска.

В этой связи полагаем целесообразным отметить, что Генеральный прокурор Российской Федерации обязывает прокуроров требовать от органов предварительного следствия своевременного направления уведомления о проведении в случаях, не терпящих отлагательства, осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, а также иных следственных действий, предусмотренных ч. 5 ст. 165 УПК РФ. При несоблюдении следственными органами установленного законом срока направления уведомления принимать надлежащие меры прокурорского реагирования. Давая правовую оценку постановлению следователя, руководителя следственного органа о проведении следственных действий без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства, изучать материалы, обосновывающие его вынесение. Акцентировать внимание на данных, свидетельствующих об исключительности обстоятельств, требующих безотлагательного производства следственных действий; при этом исходить из того, что указанные следственные действия производятся без

судебного решения, а промедление может повлечь за собой утрату следов преступления, других доказательств, позволит скрыться лицам, его совершившим, негативно повлияет на возмещение причиненного преступлением ущерба¹.

В соответствии с приказом СК России «Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации» к случаям, не терпящим отлагательства, относятся следующие: необходимость реализовать меры по предотвращению, пресечению преступления, закреплению его следов; фактические основания для производства указанных следственных действий появились в ходе осмотра, обыска и выемки в другом месте; промедление с их производством позволит подозреваемому скрыться; неотложность их проведения обусловлена обстановкой только что совершенного преступления; возникла реальная угроза уничтожения или сокрытия искомых объектов; имеются достаточные основания полагать, что лицо, находящееся в помещении или ином месте, в котором производятся какие-либо следственные действия, скрывает при себе предметы или документы, могущие иметь значение для уголовного дела.

На необходимость обоснования производства обыска без судебного решения указывает и судебная практика. Так, Верховный суд Российской Федерации в кассационном определении установил, что К. осужден за незаконное хранение одного боевого винтовочного патрона калибра 7,62 мм с бронебойно-зажигательной пулей «Б-32», который был изъят в ночь на 16 июня 2011 г. по месту его жительства, расположенного по адресу: г. <...> ул. <...>, дом <...>. Из материалов дела следует, что К. был задержан 15 июня 2011 г. и находился в следственном изоляторе. В тот же день следователь вынес постановление о производстве обыска в жилище в случаях, не терпящих отлагательства, в котором указал, что «Данное след-

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

ственное не терпит отлагательства и должно быть произведено без судебного решения, поскольку у органов предварительного следствия имеются основания полагать, что в настоящее время могут быть утрачены и (или) уничтожены орудия преступления, предметы и документы, имеющие значение для уголовного дела, а также предметы, запрещенные или ограниченные в гражданском обороте».

Согласно ч. 5 ст. 165 УПК РФ в исключительных случаях обыск в жилище может быть произведен без получения судебного решения, но при этом должны быть установлены и указаны в постановлении следователя, как того требуют положения ч. 4 ст. 7 УПК РФ, обстоятельства, не терпящие отлагательства, так как, в противном случае, утрачивается смысл проведения данного следственного действия. Таких обстоятельств не приведено ни в постановлении следователя, ни в постановлении суда. По данному вопросу процессуальные решения являются необоснованными и немотивированными, в них нет ссылок на фактические данные, свидетельствующие о наличии исключительных обстоятельств, а поэтому обыск в жилище является незаконным. Подобные решения свидетельствуют о произвольном подходе соответствующих лиц к вопросу о производстве обыска в жилище без судебного решения¹;

— *производство обыска в отсутствие лица, в жилище (помещении) которого проводится это следственное действие.* Невозможность участия указанного лица в следственном действии должна быть подтверждена материалами уголовного дела. Лицом, в жилище (помещении) которого производится обыск, прежде всего является его владелец. В случае отсутствия владельца и невозможности обеспечения его участия в обыске, данное следственное действие должно производиться в присутствии совершеннолетних членов его семьи. При производстве обыска вправе присутствовать защитник, а также адвокат того лица, в помещении которого производится обыск (ч.

11 ст. 182 УПК РФ). При этом необходимо учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой требование о незамедлительном обеспечении права на помощь адвоката (защитника) не может быть распространено на случаи проведения следственных действий, которые не связаны с дачей лицом показаний, подготавливаются и проводятся без предварительного уведомления лица об их проведении ввиду угрозы уничтожения (утраты) доказательств. К числу таких следственных действий относится и обыск, производство которого не исключает участия явившегося адвоката (защитника), однако и не приостанавливается для обеспечения его явки²;

— *поверхностное проведение обыска в жилище* (нередко обыску подвергаются только жилые помещения, вследствие чего нежилые помещения остаются без должного внимания, например, кладовки, балконы, лоджии и др.);

— *производство обыска без привлечения специалиста соответствующего профиля*³;

² Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 415-О, от 23 апреля 2015 г. № 998-О, от 21 мая 2015 г. № 1176-О, от 26 апреля 2016 г. № 920-О, от 20 декабря 2016 г. № 2745-О, от 28 сентября 2017 г. № 2240-О.

³ Привлечение специалиста к производству обыска обеспечивает достижение следующих целей: 1) применение научно-технических средств для выявления скрытых предметов и тайников; 2) распознавание сущности тех или иных предметов, объектов (например, наркотических средств); 3) определение возможного способа сокрытия искомых предметов (иных объектов); 4) изучение характера строений, особенностей чердачных, подвальных и иных нежилых помещений, обнаружения в них скрытых пустот, использованных для устройства тайников; 5) демонстрации технических возможностей обнаружения сокрытых предметов, иных объектов и разъяснения обыскиваемому их возможностей для создания у обыскиваемого представления о том, что искомые предметы, иные объекты могут быть найдены без его помощи; 6) выполнения поручений, требующих специальных навыков (например, водолаза); 7) проведения предварительных исследований обнаруженных предметов, иных объектов; 8) оказание помощи в обнаружении предметов, иных объектов, их изъятии, упаковке, транспортировке. Подробнее об этом см.: Сысенко А. Р. Участие специалиста в обыске,

¹ Кассационное определение Верховного суда Российской Федерации от 22 мая 2013 г. № 66-о13-8.

— использование неполных, нечетких, неясных, некорректных формулировок, которые могут повлечь неверное представление об обыскиваемом помещении (жилище, местности) в целом, его отдельных участках, обнаруженных в ходе обыска предметов, документов, ценностей, иных объектов, а также мест их обнаружения;

— неточное (неверное) указание места обнаружения изъятого предмета (иного объекта), его упаковки и обстоятельств, при которых он был обнаружен.

Отдельное внимание прокурору необходимо обратить на обстоятельства, связанные с изъятием в ходе обыска предметов, документов, ценностей, иных объектов. Во-первых, на соответствие описания обнаруженных предметов, документов, ценностей, иных объектов, а также мест их обнаружения с приложенными к протоколу фото-снимками, планами, схемами. Во-вторых, на наличие в протоколе обыска указания на количество, вид, индивидуальные признаки¹ и особенности изымаемых предметов, документов, ценностей, иных объектов (в частности, различного рода дефектов, следов, указывающих на связь изымаемого предмета с преступлением и др.). При отсутствии в

проводимом при расследовании преступлений по горячим следам // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2011, № 3 (46) С. 22 — 25.

¹ Принимая во внимание, что индивидуальными признаками документа являются его реквизиты, а количество документов, изымаемых у хозяйствующих субъектов (например, документов бухгалтерского учета) нередко весьма велико (например, «ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», утв. приказом Росстандарта от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст предусмотрено 30 реквизитов документа, а ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О бухгалтерском учете» — 7 реквизитов для первичного учетного документа), полагаем достаточным указание в протоколе обыска, а равно, протоколе осмотра места происшествия и протоколе выемки следующих реквизитов: наименование организации (экономического субъекта); составившей документ; наименование документа; дата составления документа; регистрационный номер документа.

протоколе упомянутых сведений весьма велика вероятность того, что впоследствии могут возникнуть сомнения в том, что тот или иной предмет, документ, иной объект был изъят при производстве обыска.

Так, в правоприменительной практике чрезвычайно распространены случаи, когда изымаемые предметы, документы, ценности, иные объекты не предъявляются понятным и другим присутствующим при этом лицам, не упаковываются и не опечатываются на месте обыска, а в протоколе обыска не указываются их индивидуальные признаки. В результате в ходе судебного следствия подсудимые нередко заявляют, что у них хранились предметы (иные объекты), не схожие с предметами (иными объектами), изъятыми при обыске.

— «подмена» обыска производством иного следственного действия. Данную ошибку можно проиллюстрировать следующим примером. На основании ч. 5 ст. 182 УПК РФ до начала обыска следователь предлагает добровольно выдать подлежащие изъятию предметы. В нарушение требований закона, следователь, проводивший обыск, фактически произвел допрос подозреваемого Иванова. При этом у Иванова выяснялось, кто заходил к нему в кабинет, кому принадлежат обнаруженные различные суммы денег, как они оказались в кабинете, а также какова его заработная плата. Данный допрос не протоколировался, процессуальные права Иванову не разъяснялись, вопрос об обеспечении его защитником не решался, в протоколе обыска отсутствуют ссылки на задававшиеся вопросы и полученные ответы, что является нарушением требований ст. 51, 187 — 190 УПК РФ. По изложенным основаниям не могут быть приняты как доказательство и показания свидетеля М., сотрудника ФСБ, производившего указанную видеозапись².

Помимо указанных, ошибки, допускаемые при производстве обыска в значительной степени сходны с ошибками, допускаемыми при производстве иных следственных

² Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10 мая 2012 г. № 56-О12-2.

действий: отсутствие подписей всех указанных в протоколе обыска участников следственного действия; отсутствием отметки, подтверждающей, что лица, участвующие в следственном действии, были заранее предупреждены о применении при его производстве технических средств; отсутствием указания на технические средства, примененные при производстве следственного действия, условия и порядок их использования, объекты, к которым эти средства были применены, и полученные результаты; несоответствием содержания протокола обыска результатам использования средств дополнительной фиксации (фотоснимкам, планам, схемам) и др.

Справедливости ради следует оговориться, что далеко не во всех случаях прокурор может выявить ошибки, которые были допущены в ходе обыска и которые способны самым негативным образом повлиять на законность и допустимость этого следственного действия и добытые в ходе его проведения потенциальные доказательства. Между тем необходимо четко понимать, что в дальнейшем (на судебных стадиях уголовного процесса) велика вероятность установления несоответствия фактического порядка и последовательности действий лиц, производивших обыск, их количества, расположения жилых и нежилых помещений, в которых проводился обыск, а также места и обстоятельств обнаружения предметов, документов, иных объектов сведениям, отраженным в протоколе обыска. Вполне понятно, что в подобной ситуации протокол обыска может быть признан недопустимым доказательством по уголовному делу. Причем, в случае признания обыска незаконным, все доказательства, полученные в ходе

его производства, признаются недопустимыми: предметы, документы, иные вещественные доказательства, изъятые в ходе этого обыска; заключения экспертов, проводивших исследование указанных вещественных доказательств; протоколы опознания этих вещественных доказательств и др. Так, например, Верховным Судом Российской Федерации оставлен без изменения оправдательный приговор по делу о незаконном обороте оружия и боеприпасов, так как протокол обыска по месту жительства оправданного, а также связанные с ним протокол осмотра изъятого оружия и заключение судебно-баллистической экспертизы признаны недопустимыми доказательствами, поскольку органы расследования нарушили требования ст. 166 УПК РФ при производстве обыска, иными доказательствами объективные сведения о незаконном хранении оружия и боеприпасов не подтверждаются (Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 г. № 11-О10-74).

Библиография

1. Данилова, Н. А. Анализ прокурором доказательственной базы по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением / Н. А. Данилова, Т. Г. Николаева // *Военное право*. — 2017. — № 5. — С. 151 — 157.
2. Данилова, Н. А. Анализ прокурором протокола осмотра места происшествия / Н. А. Данилова, Т. Г. Николаева // *Военное право*. — 2018. — № 3. — С. 215 — 221.
3. Сысенко, А. Р. Участие специалиста в обыске, проводимом при расследовании преступлений по горячим следам / А. Р. Сысенко, // *Психопедагогика в правоохранительных органах*. — 2011. — № 3 (46). — С. 22 — 25.

Analysis and evaluation by the prosecutor of the search report

© **Danilova N. A.**,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of criminal procedure and criminalistics of the St. Petersburg law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation

© **Nikolaeva T. G.**,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of criminal procedure and criminalistics of the St. Petersburg law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation

Abstract. In article mistakes of the law enforcement official are analyzed by production of a search to which the prosecutor has to pay attention in the analysis of the criminal case file.

Key words: criminal trial, search, prosecutor, analysis of the criminal case file, investigative actions

Процессуальные решения прокурора по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением в досудебном производстве

© Коломеец Е. В.,

прокурор отдела управления правовой статистики прокуратуры Омской области, соискатель кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируются полномочия прокурора по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением. Указывается на необходимость предоставления прокурору комплекса утраченных полномочий на завершающем этапе досудебного производства, включая право прекращения уголовного дела по любым предусмотренным законом основаниям.

Ключевые слова: прокурор, досудебное производство, процессуальные решения, полномочия прокурора по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением.

Рецензент — Т. Г. Николаева, доктор юридических наук, профессор.

Дискуссии о сущности деятельности прокурора на этапе утверждения завершающих предварительное расследование процессуальных документов велись еще представителями советской уголовно-процессуальной науки. А. И. Долговой высказано мнение, что прокурор, принимая решение об утверждении обвинительного заключения, фактически лишь санкционирует выводы следователя, констатируя по письменным материалам уголовного дела законность и обоснованность выводов органа расследования, законность его производства¹. Критикуя данную точку зрения В. С. Зеленецким обоснованно отмечено, что «решение об утверждении обвинительного заключения выражает отношение прокурора не только к результатам процессуальной деятельности следователя, но и к виновности лица, привлеченного следователем в качестве обвиняемого»². Аналогичное мнение высказано В. М. Савицким, связавшим констатацию прокурором законности расследования по уголовному делу с обвинительным заключением с убежденно-

стью прокурора в виновности обвиняемого³. По его мнению, с момента утверждения им обвинительного заключения обвинительный тезис следователя становится тезисом самого прокурора, который он впоследствии доказывает в судебном разбирательстве⁴. М. С. Строговичем подчеркнута, что обвинительное заключение, в котором сформулированы выводы следователя, получает юридическую силу акта, на основе которого может состояться предание обвиняемого суду, только после его утверждения прокурором⁵.

Прокурор утверждает обвинительное заключение (акт, постановление), направляя уголовное дело в суд, в случае его согласия с обвинительным тезисом органа расследования. С этого момента уголовное преследование осуществляется исключительно прокурором. Данное полномочие прокурора является исторически сложившимся. В этой связи неактуальными представляются предложения о необходимости передачи полномочия по направлению уголовного дела в

¹ Долгова А. И. Прокурорский надзор в советском уголовном судопроизводстве : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1969. С. 13.

² Зеленецкий В. С. Деятельность прокурора в советском уголовном процессе: учебное пособие. Харьков, 1977. С. 12.

³ Савицкий В. М. Государственное обвинение в суде. М.: Наука, 1971. С. 133.

⁴ Там же. С. 160.

⁵ Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Т. 2. М.: Наука, 1970. С. 157.

суд от прокурора руководителю следственного органа¹.

Законодательная «коррекция» полномочий прокурора в 2007 г. практически исключила его непосредственное участие в формировании обвинительного тезиса следователя и распоряжении обвинением путем прекращения уголовного дела. Согласно действующему закону, в случае несогласия прокурора с выводами следователя окончательное обвинение формулируется не самим прокурором, а следователем с учетом его мнения². При этом у прокурора остались некоторые полномочия по формированию обвинения в отношении органов дознания, в том числе исключать отдельные его пункты или переqualифицировать на менее тяжкое³, а также по распоряжению обвинением посредством прекращения уголовного дела. Указанным правом прокурор наделен также по уголовным делам с постановлением следователя о направлении в суд для применения принудительных мер медицинского характера.

С момента реформирования системы досудебного производства в науке не утихают дискуссии по вопросу возвращения прокурору утраченных им полномочий. Н. В. Буланова называет участие прокурора в формировании позиции стороны обвинения необходимым условием надлежащего исполнения им обязанности по поддержанию государственного обвинения в суде⁴. В. С. Шадрин подчеркивает необходимость расширить полномочия прокурора на решающем этапе досудебного производства с учетом необходимости компенсации от-

странения его от руководства следствием. Он отмечает парадоксальность ситуации, при которой прокурор лишен полномочий изменить объем обвинения или квалификацию в сторону смягчения, прекратить уголовное дело (преследование) полностью или в части, с учетом наличия у него в судебном заседании права смягчить обвинение либо отказаться от него⁵. Представляются обоснованными предложения ряда авторов вернуть прокурору право самостоятельно уменьшать объем обвинения, смягчать квалификацию при утверждении итогового процессуального документа⁶, составлять новое обвинительное заключение (обвинительный акт), более соответствующее материалам уголовного дела и способное в большей степени обеспечить эффективность поддержания государственного обвинения⁷.

В последние несколько лет в свете активного обсуждения общественностью и учеными-правоведами предложения о введении в российскую правовую систему института следственных судей вопрос формирования и распоряжения обвинением звучал несколько в ином контексте. Рядом ученых-процессуалистов была поддержана теоретическая концепция, в рамках которой следственных судей по отдельным категориям дел предлагалось наделить, в том числе, полномочиями решать вопрос о передаче уголовного дела в суд для судебного разбирательства и о прекращении уголовного дела. Эти меры должны обеспечить независимый предварительный фильтр, гарантирующий поступление в суд лишь достаточно подготовленных обвинений, минимизировать число дел, возвращаемых для исправления недостатков расследования⁸. По мне-

¹ Багмет А. М. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании // Российская юстиция. 2013. № 2. С. 20 — 23.

² Буглаева Е. А., Виницкий Л. В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия : монография. Юрлитинформ, 2013. С. 120 — 121.

³ Сычев Д. А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 97.

⁴ Буланова Н. В. Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6 (8). С. 28 — 29.

⁵ Шадрин В. С. Современные особенности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве // Криминалистика. 2015. № 1. С. 20 — 25.

⁶ Рагулин А. В. О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2017. № 4 (29). С. 52 — 65.

⁷ Шадрин В. С. Указ. соч.

⁸ Возрождение института следственных судей в российском уголовном процессе // Российское агентство правовой и судебной информации. URL:

нию А. В. Смирнова, указанный институт позволит избавиться от царящего в судах обвинительного уклона, когда более 99 % уголовных дел заканчивается осуждением подсудимых¹.

Между тем приведенная статистика свидетельствует скорее не об обвинительном уклоне судей, а об эффективной реализации прокурором функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью, начиная с проверки законности возбуждения уголовного дела, заканчивая утверждением обвинительного заключения (акта, постановления). Следует отметить также, что доля возвращаемых в органы расследования уголовных дел прокурором в разы превышает долю уголовных дел, возвращенных прокурору судом. Так, в 2017 г. в органы дознания МВД России поступило 1,8 тыс. уголовных дел, возвращенных в порядке ст. 237 УПК РФ, при этом прокурором возвращено для дополнительного расследования, пересоставления обвинительного акта (постановления) 16 тыс. уголовных дел. В следственные органы МВД России поступило 3,2 тыс. уголовных дел, возвращенных в порядке ст. 237 УПК РФ, прокурором возвращено свыше 20 тыс. уголовных дел². При таких обстоятельствах утверждения о неэффективности деятельности прокурора по «подготовке обвинения» голословны.

Предложения о передаче следственным судьям полномочий по распоряжению обвинением критикуются многими учеными-процессуалистами. А. Г. Халиулин подчеркивает, что именно прокурор, которому должна принадлежать вся полнота власти по

осуществлению уголовного преследования, должен решать вопрос о возможности направления уголовного дела в суд. Полномочия суда могут начинаться только после передачи ему уголовного дела прокурором³. Автор предостерегает от нарушения конституционных положений о разделении функций разрешения дела и обвинения в случае наделения судебных органов правом на основе оценки им относимости, допустимости и достаточности доказательств решать вопрос о направлении уголовного дела в суд с тем обвинением, которое впоследствии будет поддерживать прокурор. Необоснованным он называет и предложение о наделении суда на данном этапе правом прекращения уголовного дела, поскольку это решение будет подменять оправдательный приговор⁴.

Ш. М. Абдул-Кадыров справедливо указывает на невозможность осуществления следственным судьей, подобно тому, как это делает прокурор, постоянного контроля за законностью всех процессуальных решений. Автор называет прокурора единственным участником досудебного производства, имеющим право определять, будет ли данное уголовное дело направлено в суд, обосновывая необходимость вернуть ему полномочие прекращать его на данном этапе⁵. К. А. Тоболиной подчеркивается, что прокурор, являясь органом уголовного преследования, при наличии оснований, выявленных в ходе надзорной деятельности, обязан отказаться от его осуществления, а значит должен обладать полномочием прекратить

http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20150224/273218436.html

¹ Смирнов А. В. Институт следственных судей: манипуляции с «американизацией» и «объективной истиной» // Российское агентство правовой и судебной информации. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20150323/273371872.html

² Форма федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» (разделы 11, 16, 17) // Доступ из информационной системы обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Рос. Федерации (ИСОП).

³ Халиулин А. Г. О роли прокурора в уголовном судопроизводстве // Проблемы применения уголовно-процессуального законодательства: сборник научных статей. М.: Академия Генеральной прокуратуры, 2009. С. 3 — 8.

⁴ Халиулин А. Г. Уголовно-процессуальное законодательство России о деятельности прокурора // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 3 (82). С. 85 — 96.

⁵ Абдул-Кадыров Ш. М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве : дис. ... канд. юрид. наук. М, 2015. С. 161.

уголовное дело¹. Как верно отмечено С. П. Щербой, Д. И. Ережипалиевым, полномочием прокурора прекратить уголовное дело на данном этапе будет способствовать соблюдению прав участников процесса, а также сохранит баланс процессуальной самостоятельности и ответственности следователя и прокурора². Д. А. Сычев предлагает пойти дальше, наделив прокурора правом прекращать уголовное дело на любой стадии досудебного производства без принятия его к своему производству³. Тезис о необходимости возвращения прокурору права прекращения уголовных дел следователей подерживается также А. Г. Халиулиным⁴, В. С. Шадриним⁵, А. П. Кругликовым⁶, А. В. Рагулиным⁷, А. А. Терехиным⁸ и др.

Следует отметить, что полномочия прекращать уголовные дела при наличии исключających производство по уголовному делу обстоятельств имеют прокуроры значительного числа иностранных государств. Кроме того, прокуроры Бельгии, Германии, Нидерландов, Норвегии, Финляндии, Франции, Швеции имеют дискреционные полномочия по прекращению уголовных дел. В странах англо-американской системы обвинительные органы по материалам расследования полиции принимают решения о целе-

сообразности уголовного преследования в суде⁹.

Обращает на себя внимание отсутствие единообразной практики использования прокурором полномочий по прекращению уголовных дел органов дознания. По данным отчета по форме 1-Е за 2017 г. прокурорами прекращено всего 510 уголовных дел из 405 847 дел, направленных прокурору с обвинительными актами (0,1 %), 87 из которых приходится на Рязанскую область, 28 — на Краснодарский край, 21 — на Пермский край. При этом в Астраханской, Нижегородской, Оренбургской, Магаданской, Сахалинской и других областях указанные полномочия прокурорами не применялись¹⁰. Причины сложившейся ситуации видятся в перестройке процессуальных отношений между прокурором и органами расследования. Вследствие изменения его процессуального статуса в июне 2007 г. подверглись деформации, в том числе, отношения между прокурором и дознавателем. Деятельность прокурора на завершающем этапе досудебного производства свелась фактически к критикуемой большинством ученых-процессуалистов советского периода модели констатации им законности производства процессуальной деятельности органов расследования, «санкционирования» обвинительного тезиса следователя¹¹, когда прокурор, отстраненный от принятия иных важных решений по формированию обвинения и распоряжению им, либо утверждает завершающий расследование процессуальный документ, либо возвращает уголовное дело в орган расследования. При таких обстоятельствах неминуемы выводы об утраченном значении уголовно-

¹ Таболина К. А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 230.

² Щерба С. П., Ережипалиев Д. И. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам: функции правовой статус, полномочия: монография / под ред. проф. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 123.

³ Сычев Д. А. Указ. соч. С. 118 – 119.

⁴ Халиулин А. Г. Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 11. С. 3 — 8.

⁵ Шадрин В. С. Указ. соч.

⁶ Кругликов А. П. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 8. С. 25 — 29.

⁷ Рагулин А. В. О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2017. № 4 (29). С. 52 — 65.

⁸ Терехин А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2012. С. 130.

⁹ Щерба С. П., Додонов В. Н., Архипова Е. А. Полномочия прокуроров иностранных государств в уголовном судопроизводстве и вне уголовно-правовой сферы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 3 (53). С. 94 — 102.

¹⁰ Форма федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» за 2017 г. // Доступ из информационной системы обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Российской Федерации (ИСОП).

¹¹ Долгова А. И. Указ. соч. С. 13.

процессуальной функции прокурора по осуществлению уголовного преследования. Между тем в ч. 1 ст. 21 УПК РФ прокурор назван первым в числе участников уголовного процесса со стороны обвинения, осуществляющих от имени государства уголовное преследование.

Наделение прокурора полномочиями распоряжаться обвинением, самостоятельно корректировать обвинительный тезис, обеспечит процессуальную экономию, сократит сроки уголовного судопроизводства. Более того оно соответствует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации о правовом статусе прокурора, который как должностное лицо, осуществляющее от имени государства уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью, несет перед гражданином ответственность за ошибки, допущенные органами расследования¹. Возложение на прокурора ответственности за содержание обвинительного тезиса и законности уголовного преследования видится автору настоящего исследования неоправданным без представления ему всего комплекса утраченных на данном этапе полномочий, изменения его процессуального статуса в целом. Положением соответствующего содержания необходимо дополнить ч. 1 ст. 221 УПК РФ.

Библиография

1. Абдул-Кадыров, Ш. М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве : дис. ... канд. юрид. наук / Ш. М. Абдул-Кадыров. — М., 2015. — 195 с.
2. Багмет, А. М. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании / А. М. Багмет // Российская юстиция. — 2013. — № 2. — С. 20 — 23.
3. Буглаева, Е. А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия : монография / Е. А. Буглаева, Л. В. Веницкий. — М.: Юрлитинформ, 2013. — 216 с.
4. Буланова, Н. В. Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения / Н. В. Буланова // Вестник

Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2008. — № 6 (8). — С. 28 — 29.

5. Долгова, А. И. Прокурорский надзор в советском уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Долгова. — М., 1969.
6. Зеленецкий, В. С. Деятельность прокурора в советском уголовном процессе : учебное пособие / В. С. Зеленецкий. — Харьков, 1977. — 38 с.
7. Кругликов, А. П. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве / А. П. Кругликов // Законность. — 2008. — № 8. — С. 25 — 29.
8. Рагулин, А. В. О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации / А. В. Рагулин // Евразийская адвокатура. — 2017. — № 4 (29). — С. 52 — 65.
9. Савицкий, В. М. Государственное обвинение в суде / В. М. Савицкий. — М.: Наука, 1971. — 343 с.
10. Смирнов, А. В. Институт следственных судей: манипуляции с «американизацией» и «объективной истиной» / А. В. Смирнов // Российское агентство правовой и судебной информации. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20150323/273371872.html
11. Строгович, М. С. Курс советского уголовного процесса. Т. 2. / М. С. Строгович. — М.: Наука, 1970. — 516 с.
12. Сычев, Д. А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Сычев. — М., 2016. — 318 с.
13. Таболина, К. А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : дис. ... канд. юрид. наук / К. А. Таболина. — М., 2016. — 344 с.
14. Терехин, А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2012. — 257 с.
15. Халиулин, А. Г. О роли прокурора в уголовном судопроизводстве / А. Г. Халиулин. // Проблемы применения уголовно-процессуального законодательства : сборник научных статей. — М.: Академия Генеральной прокуратуры, 2009. — С. 3 — 8.
16. Халиулин, А. Г. Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок / А. Г. Халиулин // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2008. — № 11. — С. 3 — 8.
17. Халиулин, А. Г. Уголовно-процессуальное законодательство России о деятельности прокурора / А. Г. Халиулин // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — 2017. — № 3 (82). — С. 85 — 96.

18. Шадрин, В. С. Современные особенности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве / В. С. Шадрин // Криминалист. — 2015. — № 1. — С. 20 — 25.

19. Щерба, С. П. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам: функции правовой статус, полномочия: монография / С. П. Щерба,

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. «По делу о проверке конституционности положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М. И. Бондаренко».

Д. И. Ережипалиев; под ред. проф. С. П. Щербы. — М.: Юрлитинформ, 2015. — 168 с.

20. Щерба, С. П. Полномочия прокуроров иностранных государств в уголовном судопроизводстве

и вне уголовно-правовой сферы / С. П. Щерба, В. Н. Додонов, Е. А. Архипова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2016. — № 3 (53). — С. 94 — 102.

Prosecutor's procedural decisions on the formation of the accusatory thesis and the order of the prosecution in pre-trial proceedings

© Kolomeets E. V.,

Prosecutor of legal statistic department of Omsk region prosecutor's office, competitor of Criminal Procedure and Criminalistics Department of the St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Abstract. The article analyzes the powers of the Prosecutor to form an accusatory thesis and order the prosecution. It is pointed out that it is necessary to provide the Prosecutor with the complex of lost powers at the final stage of pre-trial proceedings, including the right to terminate a criminal case on any grounds provided by law.

Keywords: the Prosecutor, pre-trial proceedings, procedural decision, the Prosecutor's powers to form an accusatory thesis and order the prosecution.

Эффективность прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства на землях Минобороны России

© Коряченцова С. И.,

старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена особенностям прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства, а также эффективному осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при утверждении градостроительных документов земель Минобороны России.

Ключевые слова: прокурор, градостроительство, государственная собственность, земельный участок, градостроительный регламент, объекты обороны и безопасности.

Рецензент — О. Н. Коршунова, доктор юридических наук, профессор.

Государство заинтересовано в эффективном управлении федеральной собственностью, поскольку эффективное управление и распоряжение объектами военной инфраструктуры — важный структурный элемент системы государственного регулирования, который оказывает существенное влияние на экономику страны. Федеральное имущество представляет собой экономическую основу существования государства, которое во все времена использовало накопленные ресурсы для решения самых актуальных задач для общества, направленных на реализацию публичных интересов.

Вооруженным Силам Российской Федерации предоставлен внушительный объем движимого и недвижимого имущества, собственником которого является Российская Федерация.

Объектами военной инфраструктуры являются специальные технологические комплексы, здания и сооружения, предназначенные для управления войсками, размещения и хранения военной техники, военного имущества и оборудования, испытания вооружения, а также военные городки, производственные предприятия, общественные здания и сооружения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, обеспечивающих оборону и безопасность Российской Федерации. Земельные участки,

предоставленные для нужд обороны и безопасности, — это огромные площади, где размещены не только полигоны, стрельбища, ремонтные заводы, но и военные городки с зданиями и сооружениями.

Общая площадь земель Минобороны России по состоянию на 1 января 2018 г. составляет 11 978,2 тыс. га.¹

Вовлечение в гражданский оборот земельных участков способствует активизации рыночной экономики в области землепользования, совершенствованию ипотечных и иных правоотношений при привлечении банковского капитала для кредитования нового строительства, освоению и использованию земель, развитию хозяйствования на используемых земельных участках².

Передача субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления земель Минобороны России способствует развитию городов в части развития градостроительной деятельности.

Эффективность управления федеральной собственностью обеспечивается не

¹ Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии: официальный сайт. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>

² Коряченцова С. И. Особенности обеспечения законности прокурором в сфере градостроительства // Военное право. 2017. № 4 (17). С. 102 — 109.

только возможностью владения, пользования и распоряжения указанным имуществом, но требует системного подхода к управлению; немаловажным является контроль за его использованием. Наличие особых способов использования федеральной собственности, находящейся в ведении Вооруженных Сил, и осуществления полномочий по обеспечению обороны страны и безопасности государства определяет тенденции осуществления надзорных полномочий органов прокуратуры.

Основной задачей военно-экономического обеспечения обороны является создание условий для устойчивого развития и поддержания возможностей военно-экономического и военно-технического потенциалов государства на уровне, необходимом для реализации военной политики и надежного удовлетворения потребностей военной организации в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время¹.

Экономические преобразования создали благоприятные условия для ослабления государственного контроля за использованием государственной собственности, в том числе имущества, находящегося во владении федеральных государственных унитарных предприятий. При проведении работ по приватизации государственного имущества, повсеместно допускаются серьезные нарушения в данной сфере.

Противоправное использование федеральной собственности, включая совершение правонарушений коррупционной направленности², создает угрозу безопасно-

сти страны. Поскольку для части населенных пунктов земли Минобороны России являются единственной возможностью расширить свои границы и осуществлять градостроительную деятельность. Однако органы власти и местного самоуправления не всегда четко представляют границы переданных земельных участков, ранее принадлежавших Минобороны России, что приводит к осуществлению неконтролируемой градостроительной деятельности и незаконной застройке территории.

В связи с этим от военных прокуроров требуется повышение эффективности надзора за исполнением законодательства в названной сфере отношений с учетом руководящих указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Главной военной прокуратуры.

Необходимо отметить, что объекты прокурорского надзора, в рассматриваемой сфере напрямую зависят от вида правоотношений, регулируемых законодательством о градостроительной деятельности (ст. ст. 3 — 6 ГрК РФ).

Градостроительные отношения в ст. 4 ГрК РФ определены как отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений.

При осуществлении градостроительной деятельности субъекты вступают в соответствующие общественные отношения, которые представляют собой целенаправленные действия. По мнению В. Н. Кудрявцева, человеческое поведение «реализуется в системе общественных отношений», «не может быть раскрыто во всех его проявлениях вне анализа общественных отношений»³. Общественное отношение — многостороннее явление объективного порядка. Соответственно, градостроительство — определенное со-

¹ П. 43 Военной доктрины Российской Федерации, утверждённой Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

² См., напр.: Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М.: За права военнослужащих, 2009; Илий С. К., Харитонов С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства // Военное право. 2012. № 3. С. 58 — 70; Бахарев А. В., Козлов Т. Л., Харитонов С. С. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции органами военной прокуратуры на

военной службе (методические рекомендации). М.: Акад. Генер. прокуратуры РФ, 2011.

³ Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982. С. 10, 11.

циальное явление, внешней формой которого являются общественные отношения, а внутренним содержанием — определенная целенаправленная деятельность¹.

В практике прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности уделяется особое внимание вопросам исполнения законодательства о градостроительной деятельности при осуществлении следующих видов общественных отношений:

1) отношения, на стадии подготовки проектов и обеспечения развития территорий. То есть, отношения, которые ориентированы на последующее преобразование территорий в соответствии с территориальным планированием, градостроительным зонированием, подготовкой и утверждением нормативов градостроительного проектирования, планировкой территорий и архитектурно-строительное проектирование;

2) отношения по использованию земельных участков и модернизации объектов капитального строительства: строительство, реконструкция, капитальный ремонт зданий, сооружений;

3) отношения, обеспечивающие исполнение требований нормативных правовых актов в целях соблюдения технических регламентов и обеспечение функционирования зданий, сооружений: эксплуатация зданий и сооружений, осуществление контроля, текущего ремонта;

4) отношения, регулирующие договоры в градостроительной сфере (о развитии застроенной территории, о комплексном освоении территории, о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков или органов местного самоуправления, об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования или коммерческого использования).

Достаточно большое количество нарушений органами прокуратуры выявляется

при осуществлении надзорных полномочий по исполнению законов при использовании земельных участков и модернизации объектов капитального строительства, т.е. при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий, сооружений, а также на стадии подготовки проектов и обеспечения развития территорий.

В ГрК РФ четкого определения строительства не приводится, фактически указанный вид деятельности определяется как создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). Вместе с тем, ГрК РФ прямо не закрепляет, что в результате строительства создаются объекты, обладающие признаком капитальности (объекты недвижимого имущества).

Земельное законодательство не содержит какой-либо общий запрет на возведение зданий, сооружений на землях той или иной категории, но, учитывая целевое назначение и (или) разрешенное использование земельных участков, формирующих категорию земель, определяет виды зданий, сооружений, их предназначение, а в отдельных случаях устанавливает полный запрет на использование земель для хозяйственной деятельности².

Отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений составляют предмет прокурорского надзора в сфере градостроительной деятельности. К градостроительным отношениям также отнесены отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию.

Характерной чертой правового режима земель обороны и безопасности являются их зонирование и особые условия согласования градостроительных регламентов³.

¹ Болтанова Е.С. Виды и состав градостроительных правоотношений // Журнал Российского права. 2017. № 10. С. 81 — 91.

² Болтанова Е. С. Застройка земель как особый вид правоотношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 1. С. 36 — 45.

³ Анисимов А. Зонирование территорий городских и сельских поселений: виды и правовое значение // Право и экономика. 2004. № 6; Красинский В. В.

Также земельным законодательством установлено, что землями обороны признаются земли, которые расположены за границами населенных пунктов и используются или предназначены для обеспечения объектов обороны и безопасности, осуществления иных специальных задач и права на которые возникли у участников земельных отношений.

В соответствии со ст. 83 ЗК РФ границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Таким образом, в населенном пункте, может быть только одна категория земель — земли населенных пунктов. Одной из особенностей правового режима данных земель, находящихся в границах населенных пунктов, состоит в том, что порядок их использования подчинен общему правовому режиму земель населенных пунктов и эти земли находятся в ведении органов местного самоуправления.

Вместе с тем, правовой режим земельных участков определяется градостроительным регламентом и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

В соответствии со ст. 36 ГрК РФ земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения не входят в перечень земель, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

Использование земельных участков должно осуществляться в соответствии с требованиями земельного законодательства и с установленными видами разрешенного использования таких участков, отнесенных к соответствующей территориальной зоне, в соответствии с градостроительными регламентами.

В силу положений ст. 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к определенным территориальным зонам, в том числе к военным объектам.

Учитывая изложенное, а также положения ст. 8 ЗК РФ, в случае, если территори-

альная зона, в отношении которой установлен градостроительный регламент, не подразумевает осуществление застройки, представляется возможным принятие решения уполномоченным органом о переводе указанных в обращении земельных участков, в том числе из категории земель «земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения» в иную категорию, позволяющую использовать данные земельные участки для целей индивидуального жилищного строительства.

С учетом того, что фактически земли обороны находятся в ведении органов местного самоуправления, но продолжают оставаться федеральной собственностью и являются одним из элементов безопасности страны, представляется, что надзор за такими объектами должен осуществляться совместно в рамках надзора за исполнением градостроительного законодательства, а также обмена оперативной, статистической и иной необходимой информацией органами прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненными к ним военными и другими специализированными прокуратурами, а также прокурорами городов и районов, другими территориальными, военными и иными специализированными прокуратурами.

Целью такого взаимодействия и совместных надзорных мероприятий является выявление нарушений законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью, с учетом источников информации о правонарушениях, признаков и способов их совершения в различных правовых сферах; исполнения законов о федеральной собственности, переданной в пользование; исполнения законов органами, осуществляющими функции государственного контроля в сфере управления и распоряжения федеральной собственностью.

Совместным надзорным мероприятиям должно предшествовать изучение документов территориального планирования.

Согласно ст. ГрК РФ документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации,

в т.ч. в области обороны страны и безопасности государства. Подготовка схем территориального планирования Российской Федерации может осуществляться в отношении одной или нескольких областей. Схемы территориального планирования Российской Федерации содержат положения о территориальном планировании, карты планируемого размещения объектов федерального значения.

К сожалению, работа по внесению сведений о границах зон с особыми условиями использования территории в государственный кадастр недвижимости осуществляется достаточно медленно. Однако в настоящее время градостроительным законодательством определено, что отсутствие сведений об установленных границах таких зон, в том числе в государственном кадастре недвижимости, не означает отсутствие таких зон. При разработке документации по планировке территории должны быть учтены сведения об объектах, при размещении которых возникает необходимость установления соответствующих зон (например, объекты обороны). В этом случае при разработке документации по планировке территории определение границ таких зон осуществляется с учетом отраслевого правового регулирования.

Очевидно, что учет зон с особыми условиями использования территории в документации по планировке территории не подменяет процедуру установления границ соответствующих зон и не может рассматриваться как действие по их утверждению.

С учетом требований постановления Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220 «О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему» определены состав, порядок подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства. Подготовка проекта схемы осуществляется на основании программных

документов в области обороны страны и безопасности государства.

Необходимо обратить внимание, что проект схемы подлежит согласованию с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных ч. 1 ст. 12 ГрК РФ, а органы местного самоуправления только рассматривают проект схемы территориального планирования Российской Федерации в части возможного влияния планируемых для размещения объектов на социально-экономическое развитие муниципального образования, возможного негативного воздействия таких объектов на окружающую среду на территории муниципального образования и представляют заключения в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представляется, что предпосылками эффективного прокурорского надзора за исполнением градостроительного и земельного законодательства является: тесное взаимодействие подразделений аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Главной военной прокуратуры, территориальных и военных прокуроров; знание прокурорами законодательства, регулирующего градостроительную деятельность; наличие актуальных сведений о динамике, тенденциях и планировании застройки территорий, а также о процессе высвобождения и реализации земель обороны, о типичных нарушениях в указанной сфере деятельности; владение тактикой и методикой прокурорского надзора за исполнением законодательства о градостроительной деятельности.

При планировании и проведении прокурорских проверок в рассматриваемой сфере надзора следует предусмотреть: изучение правовых основ предмета надзора, определение круга подлежащих выяснению вопросов, анализ компетенции и обязанностей органов власти и военного управления, а также должностных лиц, привлечение для участия в проверке специалистов, истребование необходимых документов, выявление обстоятельств, способствовавших нарушениям, и принятие мер прокурорского реагирования к их устранению.

В целях устранения причин выявляемых нарушений прокуроры должны своевременно использовать предоставленные полномочия, предусмотренные законом, вплоть до направления материалов руководителям следственных органов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

С учетом развития процессов застройки территорий велика значимость органов прокуратуры, надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности требует постоянного совершенствования тактики и методики прокурорских проверок в указанной сфере. В свою очередь необходимость существенного улучшения состояния законности требует организации надлежащего взаимодействия и постоянного обмена информацией прокуроров.

Библиография

1. Анисимов, А. Зонирование территорий городских и сельских поселений: виды и правовое значение / А. Анисимов // Право и экономика. — 2004. — № 6.
2. Бахарев, А. В. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции органами военной прокуратуры на

военной службе (методические рекомендации) / А. В. Бахарев, Т. Л. Козлов, С. С. Харитонов. — М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2011. — 50 с.

3. Болтанова, Е. С. Виды и состав градостроительных правоотношений / Е. С. Болтанова // Журнал Российского права. — 2017. — № 10. — С. 81 — 91.

4. Болтанова, Е. С. Застройка земель как особый вид правоотношений / Е. С. Болтанова // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2014. — № 1. — С. 36 — 45.

5. Илий, С. К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства / С. К. Илий, С. С. Харитонов // Воен. право. — 2012. — № 3. — С. 58 — 70.

6. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2009. — 336 с.

7. Коряченцова, С. И. Особенности обеспечения законности прокурором в сфере градостроительства / С. И. Коряченцова // Военное право. — 2017. — № 4 (17). — С. 102 — 109.

8. Красинский, В. В. Правовой режим земель обороны и безопасности / В. В. Красинский // Военно-юридический журнал. — 2007. — № 7. — С. 19 — 29.

9. Кудрявцев, В. Н. Правовое поведение: норма и патология / В. Н. Кудрявцев. — М., 1982.

The effectiveness of supervision over the execution of urban planning legislation on the lands of the Ministry of defense of Russia

© Koryachentsova S. I.,

Senior lecturer of the Department of prosecutorial supervision and participation of the Prosecutor in criminal proceedings, civil and arbitration cases Saint-Petersburg law Institute (branch) University of Prosecutor's office of the Russian Federation

Abstract. The Article is devoted to the peculiarities of prosecutorial supervision over the execution of urban planning legislation, as well as the effective implementation of prosecutorial supervision over the execution of laws in the approval of urban planning documents of the Ministry of defense of Russia.

Key words: Prosecutor, town-planning, state property, land plot, town-planning regulations, objects of defense and security.

Обжалование прокурору действий и решений органов предварительного расследования как средство защиты прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве

© Кузьмина Е. А.,

аспирант Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы обжалования действий и решений органов предварительного расследования как средства защиты прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве. Проведен анализ точек зрения по данным вопросам с последующим предложением по внесению изменений в существующий уголовно-процессуальный закон.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, обжалование действий, предварительное расследование, средство защиты прав, права и свободы личности.

Рецензент — В. С. Шадрин, доктор юридических наук, профессор.

Обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц является одним из принципов, закрепленных конституционно (ст. 46, 50 Конституции Российской Федерации) и являющихся средством защиты прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве (ст. 19 УПК РФ). В правовом государстве и уголовному процессу необходимо быть процессом правового государства, где права человека являются высшей ценностью и должны обеспечиваться на высшем уровне с достаточной для этого степенью надежности¹.

Особенно актуально эффективное функционирование системы обжалования действий командиров (начальников) как органов дознания в связи с определенной «закрытостью» федеральных органов, в которых предусмотрено прохождение военной службы².

Закрепление в УПК РФ возможности обращения участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц в той части, в которой затрагиваются их интересы, с жалобой на действия (бездействие) и решения должностных лиц, осуществляющих досудебное производство, к руководителю следственного органа, прокурору и (или) в суд, позволило установить корреляцию уголовного процесса России в данной сфере с международными стандартами в области защиты прав и свобод человека.

Представляется необходимым принимать за аксиому тезис о том, что цель современного уголовного процесса России (и, соответственно, системы принципов, включенных в его содержание) выражается в приоритетной защите (обеспечении) прав, свобод и законных интересов личности (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Таким образом, представляется возможным определить суть, содержание и реальную роль в правовом регулировании идеи свободы обжалования действий и решений публичных процессуальных органов, впервые закрепленной в позитивном уголовно-

¹ Шадрин В. С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2000. С. 36.

² Харитонов С. С. Совершенствование правового регулирования дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации как одно из направлений обеспечения военного строительства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 47 — 51; Тараненко В. В., Харитонов С. С. Правовое регулирование рассмотрения обращений и организации приема военнослужащих и членов семей военнослужащих в

Главной военной прокуратуре // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 11. С. 24 — 30; Пономарева А. В. Некоторые особенности процессуальной деятельности дознавателей воинских частей по проверке сообщений о преступлениях // Военное право. 2018. № 3. С. 188 — 196.

процессуальном праве России в качестве самостоятельного принципа права, и соответственно принципа деятельности¹. Одним из законодательно закрепленных основополагающих прав граждан и наиболее эффективных средств защиты прав и свобод, является обжалование действий и решений органов государственной власти и управления².

Обеспечение прав, свобод и законных интересов участников российского уголовного судопроизводства предполагает существование целого ряда эффективных процессуальных гарантий. Одной из таких гарантий является обжалование прокурору, руководителю следственного органа и (или) в суд действий (бездействия) и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство³. Само понятие «уголовно-процессуальная гарантия» не находит в науке однозначного определения, что, как представляется, связано с взаимоотношениями власти и личности в государстве в различные исторические периоды. Рассматривая данный вопрос, невозможно не акцентировать внимание на мнении М. С. Строговича, который писал о том, что процессуальные гарантии являются установленными законом средствами, которыми охраняются и обеспечиваются права и законные интересы участвующих в уголовном процессе лиц⁴.

Обжалование действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования выступает в качестве разновидно-

сти социального контроля в уголовном судопроизводстве⁵. Такой контроль выражается в процессуальных правомочиях его субъектов по возможному обжалованию различных действий или решений государственных органов и должностных лиц, ведущих процесс, в процессуальной возможности внесения различного рода ходатайств и жалоб. В конечном итоге подобный «социальный» контроль объективно приобретает нормативные свойства и уже реализует себя как нормативный процессуальный контроль⁶.

Сущность (суть, основу) данного принципа, как представляется, составляет конституционное право личности на обжалование (в установленном законом порядке) действий и решений публичных процессуальных органов, реализуемых в уголовном судопроизводстве России и так или иначе нарушающих (ограничивающих) конституционные и (или) иные права и свободы личности и (или) ее интересы⁷. Поскольку основные положения принципа обжалования изначально распространяются не только на участников уголовного судопроизводства по конкретному уголовному делу, но и на иных граждан (лиц без гражданства и т.п.), так или иначе прикосновенных к процессу, следует говорить именно о правах и свободах личности, а не того или иного участника уголовного судопроизводства, что представляется необходимым уточнением для дальнейшего объективного рассмотрения вопросов обжалования в науке и правоприменительной деятельности⁸.

Анализируя значение обжалования в уголовном судопроизводстве, многие исследователи (к примеру, А. Н. Артамонов) приходят к выводу о том, что в досудебных стадиях уголовного процесса обжалование служит не только средством выявления нарушений закона и защиты личных интересов вовлеченных в судопроизводство лиц, но и гарантией наиболее эффективного исполнения своих обязанностей субъектами,

¹ Белобородов С. В. Принцип обжалования в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность и содержание [Электронный ресурс] / URL : <https://wiselawyer.ru/poleznoe/18293-princip-obzhalovaniya-ugolovnom-sudoproizvodstve-rossii-ponyatie-sushhnost>

² Корякин В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики : монография. М.: За права военнослужащих, 2007.

³ Курьшева Н. С. Обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 3.

⁴ Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. : Т. 1 : Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Наука, 1968. С. 56.

⁵ Белобородов С. В. Указ. соч.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

участие которых обусловлено выполнением конкретных процессуальных функций (свидетель, эксперт, специалист, понятой, переводчик)¹. Дополнительные критерии отнесения тех или иных лиц к субъектам права обжалования возможно установить при анализе Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

Исходя из того, что процессуальный порядок рассмотрения и разрешения жалобы может повлечь лишь жалоба на нарушения, допущенные в ходе уголовно-процессуальных отношений, А. Н. Артамонов предлагает в качестве критерия отнесения тех или иных лиц к числу субъектов обжалования в досудебном уголовно-процессуальном производстве рассматривать участие лица в уголовно-процессуальных правоотношениях². Приведенный тезис позволит точнее, насколько возможно, определить границы предмета обжалования действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования.

Обеспечение прав, свобод и законных интересов участников российского уголовного судопроизводства предполагает существование целого ряда эффективных процессуальных гарантий. Одной из таких гарантий является обжалование прокурору, руководителю следственного органа и (или) в суд действий (бездействия) и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство³. Само понятие «уголовно-процессуальная гарантия» не находит в науке однозначного определения, что, как представляется, связано с взаимоотношениями власти и личности в государстве в различные исторические периоды. Рассматривая данный вопрос, невозможно не акцентировать внимание на мнении М. С.

Строговича, который писал о том, что процессуальные гарантии являются установленными законом средствами, которыми охраняются и обеспечиваются права и законные интересы участвующих в уголовном процессе лиц⁴.

В том случае, когда соответствующие действия и решения не только затрагивают собственно уголовно-процессуальные отношения, но и порождают последствия, выходящие за их рамки, существенно ограничивая при этом конституционные права и свободы личности, отложение проверки законности и обоснованности таких действий до стадии судебного разбирательства может причинить ущерб, восполнение которого в дальнейшем окажется неосуществимым⁵. В его рамках представляется возможным разграничение обжалования прокурору (в порядке прокурорского надзора), руководителю следственного органа (ведомственный контроль) и в суд (судебный контроль). В науке такие виды обжалования выделяют внутри рассматриваемого института и называют их субинститутами⁶.

Участие прокурора, наряду с другими участниками уголовного судопроизводства, в рассмотрении и разрешении жалоб в досудебном производстве, является одним из существенных факторов, способствующих защите прав, свобод и законных интересов гражданина в стадиях возбуждения и предварительного расследования. Согласно ст. 2 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» защита прав и свобод человека и гражданина является одной из целей деятельности прокуратуры.

По данным прокуратур субъектов Российской Федерации, наблюдается тенденция постоянного увеличения количества жалоб

⁴ Строгович М. С. Указ. соч. С. 56.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1999 г. по делу о проверке конституционности положений ст. 133, ч. 1 ст. 218 и ст. 220 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан В. К. Борисова, В. И. Монастырецкого, Д. И. Фуфлыгина и ООО «Моноком».

⁶ Лалиев А. И. Проблемы судебного обжалования действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 27.

¹ Артамонов А. Н. Обжалование действий и решений органов расследования в досудебных стадиях российского уголовного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 11.

² Там же. С. 15.

³ Курышева Н. С. Указ. соч. С. 3.

на действия (бездействие) и решения органов предварительного расследования, направляемых для рассмотрения и разрешения в органы прокуратуры¹.

В настоящее время заявители чаще обращаются за защитой своих прав, свобод и законных интересов напрямую в органы прокуратуры Российской Федерации, чем в вышестоящий следственный орган либо суд. Указанную тенденцию подтверждает постоянное увеличение количества жалоб, перенаправленных органами прокуратуры Российской Федерации руководителям органов предварительного следствия для рассмотрения по существу. Прокурорами рассматривается и разрешается значительное количество жалоб на действия (бездействие) и решения самих руководителей органов предварительного следствия.

Целостное изучение участия прокурора в рассмотрении и разрешении жалоб на действия (бездействие) и решения органов, осуществляющих досудебное производство, предопределяет необходимость комплексного подхода к исследованию деятельности прокурора как во внесудебном, так и в судебном порядках рассмотрения жалоб. Таким образом, участие прокурора в рассмотрении и разрешении жалоб на действия (бездействие) и решения органов предварительного расследования, представляется одной из актуальных и перспективных тем для современных исследований в сфере науки уголовного процесса.

Некоторые исследователи делят нарушения закона, допущенные органами предварительного расследования, как основания обжалования, на две категории, выражающиеся в процессуальном аспекте и в организационном плане. В первом случае они выступают в виде неправильного составления процессуальных документов, а также нарушения процессуальной процедуры в ходе расследования по делу. В организационном

плане нарушения могут быть в виде непредоставления адвокату права на свидание с подзащитным, несвоевременное возвращение при отсутствии оснований к хранению вещественных доказательств их владельцу и т.д. В их перечень можно включить применение в отношении подозреваемого или обвиняемого недозволенных методов ведения расследования².

Не являются исключениями случаи обжалования прокурору действий, бездействия и решений не только органов предварительного следствия и дознания, но и иных участников уголовного судопроизводства. По официальным статистическим данным за период 2016, 2017 гг., представленным на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации, чаще всего из указанной категории участников уголовного судопроизводства прокурору обжалуются действия (бездействие) и решения специалиста, эксперта и переводчика.

Правом обжалования законом наделяется достаточно большой круг лиц, однако круг субъектов, чьи действия подлежат обжалованию, строго ограничен, несмотря на возможность иных участников уголовного судопроизводства, при привлечении их к предварительному расследованию в надлежащем порядке, влиять на ход и результат всего досудебного производства. Необходимо признать, что на настоящий момент существует система реагирования на нарушения экспертом, специалистом и переводчиком норм УПК РФ при выполнении возложенных на них функций в рамках уголовного судопроизводства. Однако многоступенчатость и несвоевременность реагирования на нарушения прав и свобод граждан приводит к затягиванию сроков уголовного судопроизводства. Остается неразрешенным вопрос, по какой причине прокурор, наделенный полномочиями и обязанный законом незамедлительно реагировать на нарушения прав и свобод человека и гражданина, лишен правомочий по непосредственному разрешению рассматриваемого вида жалоб.

¹ Статистические данные прокуратур субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL : <http://prokuratura39.ru/o-rezultatakh-rassmotreniya-zayavleni>;
http://www.prockomi.ru/news/?ELEMENT_ID=6572&print=Y;
<http://www.orenprok.ru/right-menu/feedback-work>.

² Курьшева Н. С. Указ. соч. С. 16 — 17.

Таким образом, представляется необходимым дополнить ч. 1 ст. 19 и ч. 1 ст. 123 УПК РФ нормами о возможности обжалования действий (бездействия) и решений эксперта, специалиста и переводчика, путем дополнения указанных статей в месте перечисления уже имеющихся должностных лиц — субъектов обжалования.

Библиография

1. Белобородов, С. В. Принцип обжалования в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность и содержание [Электронный ресурс] / URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/18293-prncip-obzhalovania-ugolovnom-sudoproizvodstve-rossii-ponyatie-sushhnost>.
2. Артамонов, А. Н. Обжалование действий и решений органов расследования в досудебных стадиях российского уголовного процесса : дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Артамонов. — Омск, 2003. — 215 с.
3. Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики : монография / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2007. — 240 с.
4. Курьшева, Н. С. Обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство : монография / Н. С. Курьшева. — М.: Юрлитинформ, 2011. — 280 с.
5. Лалиев, А. И. Проблемы судебного обжалования действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Лалиев. — Краснодар, 2011. — 208 с.
6. Пономарева, А. В. Некоторые особенности процессуальной деятельности дознавателей воинских частей по проверке сообщений о преступлениях / А. В. Пономарева // Военное право. — 2018. — № 3. — С. 188 — 196.
7. Тараненко, В. В. Правовое регулирование рассмотрения обращений и организации приема военнослужащих и членов семей военнослужащих в Главной военной прокуратуре / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 11. — С. 24 — 30.
8. Харитонов, С. С. Совершенствование правового регулирования дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации как одно из направлений обеспечения военного строительства / С. С. Харитонов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2011. — № 1. — С. 47 — 51.
9. Шадрин, В. С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений : монография / В. С. Шадрин. — М.: Юрлитинформ, 2000. — 232 с.

Appealing to the prosecutor the actions and decisions of the preliminary investigation bodies as a means of protecting the rights and freedoms of the individual in criminal proceedings

© **Kuzmina E. A.**,
postgraduate student Saint-Petersburg law institute
(branch) of University of Prosecutor's Office of the
Russian Federation

Abstract. The article deals with the issues of appealing the actions and decisions of the preliminary investigation bodies as a means of protecting the rights and freedoms of the individual in criminal proceedings. An analysis of the points of view on these issues was carried out, followed by a proposal to amend the existing criminal procedure law.

Keywords: criminal proceedings, appeal of actions, preliminary investigation, means of protection of rights, rights and personal freedoms.

Тактические приемы надзорной деятельности военного прокурора и их классификация

© Махьянова Р. М.,

преподаватель Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы тактики надзорной деятельности военного прокурора. Автор обосновывает ошибочность отождествления прокурорской тактики с правилами надзорной деятельности прокуроров в конкретных сферах жизнедеятельности. Доказывается, что тактика надзорной деятельности военного прокурора — это умение определять и применять в конкретной надзорной ситуации избранные методы и приемы в целях достижения ожидаемых результатов и эффективности деятельности органов военной прокуратуры.

Ключевые слова: военный прокурор, органы военной прокуратуры, прокурорская тактика, тактика прокурорской деятельности.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

В настоящее время в науке прокурорского надзора недостаточно исследованы вопросы, связанные с применением на практике военными прокурорами тактических приемов.

Вместе с тем, учитывая актуальность данного вопроса, связанной, прежде всего, с выполнением военными прокурорами одной из приоритетных функций органов прокуратуры — осуществление надзорной деятельности, его решение, представляется необходимым в целях достижения эффективности надзорной деятельности и обеспечения законности и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и органах.

Вопрос разработки тактики и тактических приемов в науке прокурорского надзора актуален с советских времен и по настоящее время. Ученые советского периода зачастую отождествляли прокурорскую тактику с определенными правилами, обобщенными рекомендациями по осуществлению надзорной деятельности¹.

На наш взгляд, с такой позицией нельзя полностью согласиться, поскольку в данном случае речь идет о методике или методических рекомендациях по осуществлению прокурорами надзорной деятельности. Кроме того, представляется недопустимым упо-

требленное некоторыми авторами выражение «тактические правила»². Под правилами принято понимать то, что кем-то или чем-то установлено, как общее правило (положение, в котором отражена закономерность, постоянное соотношение каких-нибудь явлений³).

Отсутствие в науке прокурорского надзора четкого понятия об основах формирования тактики и тактических приемов, их содержания, т.е. элементного наполнения, негативно отражается на осуществление прокурорского надзора. Кроме того, отсутствие уточненного определения данного понятия как такового лишает военных прокуроров возможности выработки единого подхода к формированию правильной тактики и применения наиболее рациональных, действенных и эффективных тактических приемов. В этой связи, предлагается такое определение понятия тактики надзорной деятельности военного прокурора: это умение прокурора определять и применять в конкретной надзорной ситуации избранные методы и приемы (всеми доступными и возможными средствами и силами) в целях достижения ожидаемых результатов и эффективности деятельности органов военной прокуратуры.

¹ Ломовский В. Д. Прокурорская проверка исполнения законов: учебное пособие. Тверь 1993. С. 61, 62.

² Махьянова Р. М. Место тактики в деятельности прокурора по предупреждению правонарушений в Вооруженных Силах // Военное право. 2017. № 4 (44). С. 110.

³ Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 566.

Основу тактики составляют ее основополагающие элементы, такие как, мышление, логика и интеллект; принципы и основные понятия прокурорского надзора; особенности информационной структуры надзорной ситуации, а также все входящие в нее компоненты, в том числе, являющиеся следствием динамических процессов. Особенности элементы составляют в основном те из них, которые связаны непосредственно с субъектным механизмом деятельности, с помощью которого приводятся в действие (имеется в виду — тактический прием) общие основные элементы тактики.

Тактический прием для своего применения в целях реализации сформированной тактики вбирает в себя часть необходимых элементов тактики и не должен выходить за пределы положений законодательства о прокурорском надзоре. Его применение более категорично, поскольку выражается в конкретных действиях, от которых всегда наступают последствия, иногда нежелательные. Такой результат подводит итоговую черту и позволяет сделать оценку о правильности сформированной тактики и избрании конкретного тактического приема.

При формировании тактики имеется возможность анализа различных гипотез (выбор одной из них), после чего принимается тактическое решение, позволяющее реализоваться тактике в конкретном действии — тактическом приеме.

Надзорная гипотеза — это логически обоснованное на фактических обстоятельствах надзорной ситуации и влияющих на ее содержание внутренних и внешних факторов предположение, подлежащее тщательной проверке и оценке (подтверждению или опровержению) в целях установления истины и принятия правильного тактического решения.

Тактическое решение (включающее в себя цель, субъект (объект) и средства достижения) может быть принято военным прокурором единолично или совместно с другими лицами (например, с другими прокурорскими работниками, участвующими в проведении проверки, а также со специалистами, привлеченными к ее проведению); главное — достичь общую цель законными

и допустимыми способами. Фактически, это тактика в состоянии ее логического формирования до момента применения, т.е. до принятия тактического решения, переходящего в действие (реализация и применение тактики). Логически принятие тактического решения прокурором включает в себя уяснение сложившейся ситуации; логическое осмысление всех возможных способов разрешения проблемы; убеждение в необходимости принятия одного из избранных способов. Из сказанного можно утверждать, что тактическое решение — это логически избранный вывод (заключение), подытоживающий в конкретной надзорной ситуации анализ выдвигаемых надзорных гипотез и процесс формирования тактики и тактических приемов, способствующий их последующей реализации и применению.

Тактический прием — избранный на основе сформированной тактики посредством тактического решения наиболее рациональный и эффективный теоретический или практический способ действий, применяемый в конкретной надзорной ситуации на условиях соблюдения основных понятий и принципов прокурорского надзора. Для тактических приемов характерны: избирательность; обоснованность; допустимость; практическое их применение должно быть основано на принципах и понятиях прокурорского надзора, особенностях надзорной ситуации, которые присущи и тактике.

Питательной средой для формирования тактики и тактических приемов является информационная база, которая приводит в движение основополагающие элементы тактики.

Вместе с тем, как показывают результаты проведенных научных и практических исследований прокурорской деятельности, тактика и тактические приемы применяются военными прокурорами преимущественно в ходе осуществления надзорной деятельности. Однако, термин тактический прием на практике, в большинстве случаев заменяется терминами «метод», «прием», «методика». В центральных аппаратах органов прокуратуры Российской Федерации, как правило, на постоянной основе обобщается деятельность подчиненных прокуроров, наиболее

успешная среди нее распространяется в качестве положительного опыта и использования на практике прокурорами. Вместе с тем, эта успешность, не что иное как результат, полученный при непосредственном применении тактики и тактических приемов.

В этой связи, представляется, что в целях обновления методов и приемов осуществления надзорной деятельности необходимо развивать институт тактики и тактических приемов, т.е. ту способность избирать и применять, которая позволяет воспользоваться военному прокурору в определенной ситуации тем или иным методом или способом действий. Иначе говоря, наряду с распространением положительного опыта, необходимо совершенствовать, прежде всего, навыки и умения профессиональные, т.е. то, что позволяет достигать определенных целей, устанавливая и восстанавливая законность в поднадзорных войсках. Учитывая сказанное, представляется, что тактика по отношению к системе средств и методов надзорной деятельности военного прокурора является организующим началом.

Тактика, тактические приемы, методы и методика в ходе их применения военными прокурорами в практической деятельности взаимно дополняются, обогащаются и совершенствуются, способствуют улучшению качества осуществления надзорных мероприятий. С помощью тактики и тактических приемов появляются новые методы осуществления надзора, способствующие в кратчайшие сроки достичь поставленной цели, что лишним раз подчеркивает необходимость применения и развития, прежде всего, в теории прокурорского надзора прокурорской тактики для оптимизации практической деятельности военных прокуроров.

В настоящее время первостепенной проблемой применения тактических приемов в практической деятельности военных прокуроров, особенно молодых специалистов, является умение избирать и применять конкретный метод, рекомендуемый методическими пособиями по направлениям надзорной деятельности, в конкретной

надзорной ситуации, которая является основным регулятором ее условий и обстоятельств, согласно которым военный прокурор и должен формировать правильную тактику, избирать и применять определенные тактические приемы, способствующие решению поставленных задач и достижению конечной цели.

При осуществлении надзорной деятельности военными прокурорами также на постоянной основе анализируется изменяющаяся обстановка (надзорная ситуация) при проведении проверочных (надзорных) мероприятий в целях выработки и применения правильного тактического приема. К примеру, при детальном изучении сложившейся надзорной ситуации, приведшей к нарушению законности, военному прокурору необходимо установить, какие обстоятельства (или действия конкретного лица) повлияли на изменение надзорной ситуации (здесь также необходимо учесть и временные границы ее формирования), оценить доказательства и следы правонарушения (ими могут быть документы, различные предметы, связанные с основной деятельностью поднадзорного объекта и т.п.), последствия, наступившие в результате совершенных противоправных действий. В целях достижения качества проверки военному прокурору необходимо обеспечить полное, всестороннее и объективное исследование обстоятельств нарушения законов, причин и условий к ним приведшим.

Военному прокурору в обязательном порядке необходимо учитывать и субъективную сторону надзорной ситуации. В этой связи, по возможности, в соответствии с имеющимися данными, следует провести предварительный всесторонний анализ (всесторонний разбор, рассмотрение) личностей — должностных и иных лиц, причастных или имеющих отношение к проверочным мероприятиям; произвести оценку занимаемой ими позиции относительно прокурорской проверки и возможности оказания военному прокурору какого-либо противодействия при осуществлении им надзорной деятельности.

Таким образом, на формирование структуры надзорной ситуации значитель-

ное влияние могут оказать внутренние и внешние факторы.

К внутренним факторам относятся обстоятельства и условия конкретной надзорной ситуации, их динамика, в том числе, связанные с оценкой этих обстоятельств военным прокурором, непосредственно участвующим в ходе надзорного мероприятия (мероприятий), а в более широком смысле, влияние деятельности прокурора на состояние законности в поднадзорных войсках.

Структуру или содержание надзорной ситуации составляют, к примеру:

— информация, послужившая поводом для проведения проверки; оценка последствий, наступивших от противоправных действий круга лиц, подвергшихся проверке, а также оценка на соответствие закону их деятельности;

— анализ и оценка военным прокурором имеющихся в органах военной прокуратуры документальных источников по вопросам проверки (справки, докладные записки, акты прокурорского реагирования);

— оценка условий проведения проверки (в том числе, состояние психологического климата, в которых проводится проверка, аналитическая оценка субъективной стороны (проверяемых лиц – их жизненный и профессиональный опыт, правильное восприятие проводимой проверки и законных действий прокурорских работников) и иные внутренние факторы.

К внешним факторам относятся, как правило те из них, на которые участники надзорной ситуации, включая военного прокурора не вправе повлиять и корректировать ее (политическая и экономическая ситуация в государстве, иные факторы), воздействие которых также в определенном смысле влияет и на формирование условий и обстоятельств надзорной ситуации.

Правильность и объективность оценки надзорной ситуации зависит от квалификации и опыта работы военного прокурора, производящего проверочные действия в рамках осуществления надзорной деятельности. Каждая конкретная надзорная ситуация является индивидуальной, соответственно и тактика должна вырабатываться применительно ко всем условиям ситуации

на определенный период времени. Таким образом, не представляется возможным как заранее сформировать правильную тактику, выработать определенные тактические приемы, так и точно спрогнозировать надзорную ситуацию, которая может измениться в корне за считанные минуты.

Представляется, что основным содержанием изменяющейся надзорной ситуации является взаимодействие субъекта (военного прокурора) с объектом надзора, включающим обстоятельства, условия совершения правонарушения, а также взаимодействие прокурорского работника с причастными и вовлеченными в надзорную ситуацию должностными лицами органов военного управления, военнослужащими, иными лицами. Иначе говоря, такое содержание можно охарактеризовать и как результат, и как процесс указанного взаимодействия, способствующие изменению условий и обстоятельств надзорной ситуации, достижению возможности ее понимания и прогнозирования (к примеру, взаимоотношения при осуществлении проверочных мероприятий, связанные с получением необходимых документов, отобранием объяснений, деятельностью привлеченных к проверке специалистов и т.п.).

Следственную ситуацию не надлежит полностью отождествлять с надзорной ввиду более широкого понятия последней. Так, надзорная ситуация должна оцениваться как при проведении отдельной проверки или ряда проверок, так и их результатов, формирующих надзорную ситуацию в поднадзорных войсках в целом, т.е. состояние законности в Вооруженных Силах.

Ситуация — это совокупность обстоятельств, положение, обстановка. Под надзорной ситуацией надлежит понимать совокупность обусловленных динамикой обстоятельств осуществления военными прокурорами надзорной деятельности, прогнозирующих ее результаты, порядок применения и содержание тактических приемов, отражающая в конкретном периоде реальное состояние законности в Вооруженных Силах, других войсках и органах.

Для того, чтобы военному прокурору при осуществлении надзорной деятельности

применить правильный тактический прием, необходимо по возможности предусматривать и учитывать все обстоятельства надзорной ситуации, на основании которых надлежит составлять предварительную тактику. Хорошая подготовка военного прокурора к проверке, несомненно, влияет на выработку правильной тактики. Кроме того, взаимодействие на постоянной основе (систематическое деловое контактирование) с поднадзорными объектами при осуществлении надзорной деятельности военными прокурорами, их творческий подход, профессиональное мастерство являются неотъемлемой частью и главным критерием успешности действий, позволяющими выработать правильную тактику в самых непредвиденных ситуациях. Основой этому служит наличие установленного обоюдного диалога, а главное — выработка общей тактики, направленной на установление (восстановление) законности, непримиримую борьбу с любым отступлением от требований действующего законодательства.

Кроме того, формирование правильной тактики не представляется возможным и в случае неполной осведомленности прокурора о данных проверяемого объекта, наличии минимальных сведений о выполнении своих обязанностей должностными лицами, деятельность которых проверяется, а также положений нормативных документов, которыми они руководствуются в своей деятельности. Большую роль в этом деле играет такой фактор, как наличие (или отсутствие) взаимодействия и делового сотрудничества с должностными лицами поднадзорного объекта на момент проведения прокурорской проверки. И это только часть факторов, которые необходимо учитывать военному прокурору в целях осуществления эффективной и успешной надзорной деятельности. Конечно же, здесь не обойтись без правильного тактического сопровождения каждого отдельно взятого действия.

В практике прокурорской деятельности, к сожалению, имеют место случаи, когда работник органов военной прокуратуры не способен умело и грамотно воспользоваться предоставленным законодателем арсеналом правовых средств прокурорского надзора, а

также и своими профессиональными знаниями, умениями и навыками, что негативно сказывается на процессе формирования правильной тактики и ее последующей реализации. Чтобы такие казусы не приводили к снижению качества и эффективности надзорной деятельности и не подрывали авторитет органов военной прокуратуры в глазах оппонентов, военному прокурору на постоянной основе необходимо совершенствовать свои знания, развивать активное и творческое мышление, обновлять и совершенствовать тактику и методику прокурорского надзора, в том числе продуктивно использовать обобщенный положительный опыт практической деятельности органов военной прокуратуры.

Обоснованность данного вывода подддержана в положениях указания Главной военной прокуратуры от 10 апреля 2008 г. № 70 «О задачах органов военной прокуратуры по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которым военным прокурорам на постоянной основе надлежит совершенствовать профессиональный опыт, повышать свою квалификацию. Так, наряду с иными принципами организации и деятельности органов прокуратуры, на основе которых, в том числе, формируются тактика и тактические приемы, принципу профессионализма присущи характерные черты, выражающиеся, прежде всего, в научной организации труда, в профессиональном мастерстве, в личностных характеристиках (интеллектуальные способности, жизненный опыт и опыт практической деятельности).

Вопросам классификации тактических приемов, применяемых военными прокурорами в надзорной деятельности в настоящее время не уделено достаточного внимания, как на теоретическом, так и на практическом уровнях. Ранее некоторыми учеными предпринимались определенные попытки решения данного вопроса. К примеру, предлагалось составить классификацию приемов на основе данных криминалистической науки — по различным основаниям (по степени общности; сложности; виду науки, на которой основаны приемы).

Некоторыми авторами приведено обоснование такой классификации, согласно которому приемы по степени общности — это меры, применяемые при проверках во всех сферах правовых отношений, в различных управленческих и хозяйственных системах в связи со всеми видами проверочных действий; осуществляемые в нескольких видах проверочных действий; реализуемые лишь в рамках проверочного действия одного определенного вида. По степени сложности могут быть выделены сложные (комплексные) и простые (элементарные) приемы. По виду науки — приемы, основанные на данных логики, научной организации научного труда, психологии и т.д.¹

Похожая классификация тактических приемов разработана и следственной тактикой (в зависимости от источников (научных) происхождения (логические, этические, психологические, педагогические и т.д.), и по другим основаниям (организационно-управленческие). При этом, все они, безусловно, обоснованы и применяются в следственной и прокурорской деятельности. Вместе с тем, в силу недостаточно развитого института тактики в прокурорской деятельности, отсутствует и классификация тактических приемов, применяемых военными прокурорами при осуществлении надзорной деятельности. На наш взгляд, такой классификации должна предшествовать более общая классификация, по отношению к которой вышеприведенные приемы будут являться ее составными частями. Общая классификация должна определять (задавать тон) всеобщее начало, направление формирования всех остальных видовых (в том числе и вышеприведенных) тактических приемов независимо от их направленности и принадлежности.

Вышеперечисленные виды приемов имеют в основе своего формирования логический анализ элементов, которые необходимо отсортировать и применить (встроить) сообразно (применительно) объекту или

субъекту (либо в их совокупности), на которые направлены конкретные тактические действия (приемы) для достижения определенных задач и целей.

Таким образом, исходными данными для определения источников и элементов формирования тактических приемов служат оценочные характеристики субъектов и объектов их применения во взаимосвязи с предметом (направлением деятельности) прокурорского надзора.

Характеристика субъекта включает в себя оценку военным прокурором законности их деятельности по отношению к объекту его деятельности (конкретной организации, учреждения), а также личностные характеристики — отношение к делу, соблюдение требований действующего законодательства, прежде всего связанного с предметом осуществляемой трудовой деятельности, а также в личном поведении на месте службе, с коллегами. Положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» регламентируют деятельность органов военной прокуратуры, осуществляемую путем реализации военными прокурорами установленных прав и обязанностей по отношению к субъектам и объектам надзора.

В соответствии с основными понятиями прокурорского надзора под субъектами прокурорского надзора понимается совокупность поднадзорных военному прокурору должностных и иных лиц, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора. Объекты надзора представляют собой совокупность поднадзорных военному прокурору органов, организаций и иных структур, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора. Предметом прокурорского надзора выступает соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории РФ, органами и должностными и иными лицами, которые поднадзорны военному прокурору.

Таким образом, общая классификация тактических приемов, применяемых военными прокурорами при осуществлении надзорной деятельности должна выстраиваться по субъекту, объекту применения,

¹ Ястребов В. Б., Григоренко В. Н., Рябцев В. П., Чернова К. Т. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. № 45. М.: Юридическая литература, 1987. С. 77.

или их совокупности. Предлагаемая нами классификация позволит правильно определить направление и элементное содержание тактического приема, правильно их сгруппировать в зависимости от цели воздействия, источника и предмета формирования. Однако данная общая классификация (в частности, рекомендуемые тактические приемы) может быть составлена и применяться только сообразно типичной надзорной ситуации в конкретном периоде времени с учетом ее условий, обстоятельств и динамики.

Библиография

1. Ломовский, В. Д. Прокурорская проверка исполнения законов : учебное пособие / В. Д. Ломовский. Тверь, 1993.
2. Махьянова, Р. М. Место тактики в деятельности прокурора по предупреждению правонарушений в Вооруженных Силах / Р. М. Махьянова // Военное право. — 2017. — № 4 (44).
3. Ястребов, В. Б. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / В. Б. Ястребов, В. Н. Григоренко, В. П. Рябцев, К. Т. Чернова // Вопросы борьбы с преступностью. — Вып. № 45. — М.: Юридическая литература, 1987.

Tactical methods of supervision of the military Prosecutor and their classification

© Mahanova R. M.,
teacher of Military University

Annotation. The article deals with the problems of tactics of supervision of the military Prosecutor. The author substantiates the fallacy of identification of Prosecutor's tactics with the rules of supervision of prosecutors in specific spheres of life. It is proved that the tactics of the military Prosecutor's Supervisory activity is the ability to determine and apply in a particular Supervisory situation the chosen methods and techniques in order to achieve the expected results and efficiency of the military Prosecutor's office.

Keywords: military Prosecutor, bodies of military Prosecutor's office, Prosecutor's tactics, tactics of Prosecutor's activity.

Деятельность прокуратуры в сфере защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве

© Панфилова Е. И.,

главный специалист отдела интернет-коммуникаций и общественных связей управления взаимодействия со средствами массовой информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируются деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере долевого строительства жилья, определены основные направления такой работы, показаны ее результаты.

Ключевые слова: жилье, долевое строительство, законность, прокурор, нарушения.

Рецензент — Н. В. Субанова, доктор юридических наук

С 1 июля 2019 г. российский рынок недвижимости ожидает полный отказ от существующей системы привлечения денег граждан на строительство жилья. Соответствующие законодательные новеллы¹ рассчитаны на активное использование застройщиком собственных или заемных средств и предполагают сокращение финансовых рисков покупателей (их денежные средства отныне будут находиться на специальных эскроу-счетах в банках² и лишь после сдачи дома поступят застройщику). Изменения направлены на упреждение проблемы обманутых дольщиков не только посредством усовершенствования правовых механизмов защиты имущественных интересов лиц, приобретающих жилье, но и упорядочения процессов государственного контроля, что, к сожалению, не исключает ожидаемый в различном диапазоне экспертных оценок рост цен³.

¹ См.: Федеральный закон от 1 июля 2018 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Баскакова И. В. Договор счета эскроу: отдельные вопросы правоприменения // Военное право. 2018. № 3. С. 116 — 121

³ Воробьев допустил рост цен на жилье в Подмоскowie на 10 — 15 % / 06.10.2018 / РБК: [сайт] URL:

На этом фоне целесообразно обратить внимание на современное состояние законности в данной сфере, задав тем самым платформу для сравнительной оценки в последующем другими исследователями результативности предстоящих правовых и организационных перемен. В данном случае материалы именно органов прокуратуры позволяют отобразить панорамное видение, учитывая потенциал надзорных и иных прокурорских полномочий, реализуемых по широкому спектру вопросов института долевого строительства (ситуацию всесторонне иллюстрируют данные официального интернет-сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации, где предаваемая огласке информация определяет основные контуры работы прокуроров на анализируемом участке, характер выявляемых нарушений, в том числе предмет соответствующих посягательств и алгоритм противодействия им).

Следует отметить, что прокурорами дается правовая оценка действий всех участников соответствующих правоотношений и прежде всего лиц, призванных осуществлять контроль в сфере строительства и защиты прав дольщиков, поскольку именно их бездействие или ненадлежащая работа приводит к

[https://www.rbc.ru/business/06/10/2018/5bb8fcad9a79472186005a53#xtor=AL-\[internal_traffic\]--\[rss.rbc.ru\]-\[top_stories_brief_news\]](https://www.rbc.ru/business/06/10/2018/5bb8fcad9a79472186005a53#xtor=AL-[internal_traffic]--[rss.rbc.ru]-[top_stories_brief_news]) (дата обращения: 08.10.2018).

разрастанию проблемы, а иногда напрямую формируют условия для ее возникновения.

Результаты проведенного Генеральной прокуратурой Российской Федерации обобщения практики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере за 2017 — 2018 гг.¹ свидетельствуют, что выявляются многочисленные злоупотребления, в том числе коррупционной направленности, в работе органов власти, органов местного самоуправления, контрольно-надзорных органов, зачастую связанные с аффилированностью хозяйствующих субъектов, неправомерным распоряжением денежными средствами, ненадлежащим осуществлением контрольных полномочий, неполнотой правового регулирования, несоблюдением конкурентных процедур.

Так, в Республике Северная Осетия — Алания прокуратурой, например, установлено, что, несмотря на актуальность для региона проблемы обманутых дольщиков (статус проблемных имеют 8 многоквартирных домов, более 800 граждан до настоящего времени не имеют возможности проживать в приобретенном ими жилье), республиканским министерством строительства предоставленные контрольные полномочия не реализуются, проверки в отношении недобросовестных застройщиков не проводятся, меры к устранению нарушений не принимаются.

На устранение соответствующих нарушений и привлечение виновных лиц к дисциплинарной ответственности было указано в представлении заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, внесенном главе Республики Северная Осетия — Алания. При этом отмечено, например, что в деятельности указанного министерства вскрыты многочисленные факты нарушения прав

граждан при предоставлении государственных услуг, а также при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Установлен и факт длительного непринятия мер к застройщику ООО «Оптторг», который не завершил в установленные сроки строительство многоквартирного дома, в результате чего оказались нарушенными права 94 дольщиков².

К сожалению, такого рода бездеятельность и другие факты нарушений со стороны лиц, призванных стоять на страже публичных интересов, распространены во многих регионах страны.

Например, в Ивановской области по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по факту превышения должностных полномочий бывшим руководителем службы государственного строительного надзора, выдавшего заключение о соответствии объекта долевого строительства (многоквартирного дома № 14а в мкр. Московский областного центра) требованиям технических регламентов и проектной документации при фактическом отклонении от проектных решений (в названном объекте отсутствовало необходимое оборудование для теплового пункта стоимостью более 2 млн руб., оплаченное гражданами в рамках договора долевого участия). В результате принятых прокуратурой мер реагирования застройщик устранил недостатки за счет собственных средств, гражданам обеспечено оказание коммунальных услуг надлежащего качества³.

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации обобщила практику прокурорского надзора в сфере соблюдения законодательства в области долевого строительства в 2017 — 2018 годах / 06.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1426150> (дата обращения: 08.10.2018).

² Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Иван Сыдорук внес представление главе Республики Северная Осетия — Алания / 21.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1434962> (дата обращения: 08.10.2018).

³ В Ивановской области по материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по факту превышения должностных полномочий бывшим начальником службы государственного строительного надзора / 14.09.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL:

Приведенный случай показывает, что нарушения имеют место в деятельности не только должностных лиц органов власти, но и самих хозяйствующих субъектов.

Только в Сибирском федеральном округе¹ за 1 полугодие 2018 г. при реализации надзорных полномочий прокурорами всего выявлено 987 нарушений законов. В целях их устранения опротестовано 78 незаконных правовых актов, внесено 220 представлений (по итогам их рассмотрения 75 должностных лиц наказаны в дисциплинарном порядке), 59 лиц привлечены к административной ответственности, объявлено 22 предостережения. Прокурорского реагирования потребовали, например, факты нарушения предусмотренного законом порядка привлечения денежных средств граждан на строительство многоквартирных домов, включения в договоры участия в долевом строительстве незаконных условий, невыполнения обязательств по передаче объектов строительства в установленные договорами сроки, неуведомления дольщиков о продлении сроков разрешения на строительство, необеспечения свободного доступа к информации о деятельности застройщиков и другие нарушения.

Практика показывает, что нередко по результатам прокурорских проверок вскрываются факты, когда руководством организаций-застройщиков допускалось расходование денежных средств дольщиков не по целевому назначению. Это противоречит требованиям законодательства и является одной из наиболее распространенных и решающих

причин неисполнения обязательств перед гражданами².

Например, в Архангельской области в начале 2018 г. по материалам прокурорской проверки органами предварительного расследования возбуждено уголовное дело в отношении директора ООО «Стройресурс» по ч. 1 ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями), допустившего в период с января по март 2016 г. расходование средств дольщиков в размере 15,1 млн. руб. по нецелевому назначению. Ход и результаты расследования этого дела находятся на контроле прокуратуры³.

Прокуратура Хабаровского края по обращениям граждан провела проверку исполнения требований законодательства о долевом строительстве жилья в деятельности ООО «Тополек». Установлено, что директор указанного общества привлек для участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома в пригороде г. Хабаровска денежные средства 14 граждан, пожелавших вступить в долевое строительство жилья, на общую сумму 28,4 млн. руб. Несмотря на условия договоров и установленные разрешительной документацией сроки, обязательства перед дольщиками этой организацией не исполнены, жилой дом не построен и в эксплуатацию не введен. При этом часть полученных от дольщиков денежных средств израсходована не по целевому назначению. По данным фактам прокуратурой инициировано возбуждение органами предварительного расследования

<http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1450276>

(дата обращения: 08.10.2018).

¹ Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Сибирском федеральном округе обобщило итоги работы прокуроров в сфере соблюдения прав граждан-участников долевого строительства жилья / 23.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1436480> (дата обращения: 08.10.2018).

² Игонина Н. А., Ережипалиев Д. И. Актуальные проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики в сфере долевого строительства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 65 — 69; Пелевина О. В. Защита прав участников долевого строительства // Законность. 2016. № 10. С. 19 — 22, и др.

³ В Архангельской области по материалам прокуратуры возбуждено уголовное дело в отношении директора фирмы, осуществлявшего долевое строительство / 16.01.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1154629> (дата обращения: 08.10.2018).

уголовного дела, ход его расследования взят на контроль¹.

В Вологодской области в августе 2018 г. заместителем прокурора региона утверждено обвинительное заключение в отношении бывшего руководителя коммерческой организации, обвиняемого в совершении преступлений по ч. 1 ст. 145.1 УК РФ (частичная невыплата свыше трех месяцев заработной платы) и ч. 2 ст. 145.1 УК РФ (полная невыплата свыше двух месяцев заработной платы и иных установленных выплат), а также ч. 2 ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями, повлекшее тяжкие последствия).

По версии следствия, обвиняемый, являясь директором ООО «Стройиндустрия», в период с сентября 2014 г. по декабрь 2017 г. умышленно использовал свои полномочия вопреки законным интересам организации. Им допускалось расходование денежных средств юридического лица на сторонние цели, в том числе не связанные с производственной деятельностью организации, направление привлеченных средств граждан — участников долевого строительства на иные строительные объекты, что повлекло невыплату заработной платы и иных установленных законом выплат более 600 работникам общества на сумму свыше 120 млн. руб. Также допущенные нарушения не позволили завершить доленое строительство жилых домов, причинили имущественный ущерб бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в виде задолженности по налогам и сборам в размере более 130 млн. руб., а также другим юридическим и физическим лицам на сумму свыше 590 млн руб. (для обеспечения защиты нарушенных прав пострадавших на возмещение причиненного преступлением

¹ В Хабаровском крае по результатам проверки прокуратуры возбуждено уголовное дело о растрате строительной организацией денежных средств дольщиков в размере 28,4 млн. руб. / 25.05.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1386746> (дата обращения: 08.10.2018).

ущерба судом наложен арест на имущество организации и обвиняемого на сумму более 600 млн. руб.). Соответствующее уголовное дело направлено в Вологодский городской суд для рассмотрения по существу².

Порой прокуратуре приходится противостоять совместно с другими правоохранительными органами откровенно мошенническим действиям в анализируемой сфере.

Так, например, при проверке военной прокуратурой Хабаровского гарнизона соблюдения должностными лицами «СУ № 715» — филиала ФГУП «Главное военно-строительное управление № 6» законодательства о капитальном строительстве при возведении жилых домов с долевым участием граждан, установлено, что начальник строительно-монтажного участка филиала сфальсифицировал документы на покупку строительных материалов и акты выполненных работ. Таким образом, он впоследствии представил отчет за использованные по своему усмотрению денежные средства дольщиков.

Военная прокуратура направила материалы проверки в военные следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения)³.

Дополнительно отметим, что и практика военных судов, и практика деятельности военных прокуроров иллюстрирует

² В Вологодской области перед судом предстанет руководитель строительной организации ООО «Стройиндустрия», имущественный ущерб от действий которого превысил 840 млн. руб. / 14.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1431280> (дата обращения: 08.10.2018).

³ В Хабаровске возбуждено уголовное дело о хищении денежных средств граждан — участников долевого строительства жилых домов / 20.09.2018 / Главная военная прокуратура: [сайт] URL: <https://gvp.gov.ru/news/view/2517/> (дата обращения: 01.11.2018).

масштабность нарушений закона, связанных с реализацией жилищных прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей¹.

Ситуация, связанная с мошенничеством, имела место и в Костромской области, где в начале 2018 г. первым заместителем прокурора региона утверждено обвинительное заключение в отношении 56-летнего местного жителя, от мошеннических действий которого на протяжении 2014 — 2016 гг. пострадало 36 семей (в общей сложности, от потерпевших получено более 49 млн. руб., тогда как строительные работы проведены на 37 млн. руб.). Кроме того, в 2015 г. обвиняемым был заключен договор на долевое участие в строительстве, в соответствии с которым жителю г. Костромы передавалась квартира, право собственности на которую уже зарегистрировано на другое лицо, и незаконно получил от потерпевшего более 1,3 млн. руб.².

В Кабардино-Балкарской Республике в 1 полугодии 2018 г. прокуратурой г. Нальчика утверждено обвинительное заключение в отношении двух местных жителей — матери с сыном, обвиняемых в совершении 16 эпизодов преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в особо крупном размере).

По версии следствия, в 2015 г. житель г. Нальчика с целью хищения денег у граждан под предлогом заключения договоров на участие в долевом строительстве учредил

¹ См., например: Харитонов С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемых военнослужащими // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 67 — 70; Его же. Предоставление дополнительной жилой площади военнослужащим: вопросы правоприменения // Вестник военного права. 2018. № 1. С. 52 — 57.

² В Костроме перед судом предстанет местный житель за мошенничество при использовании денежных средств участников долевого строительства / 30.01.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1323668> (дата обращения: 08.10.2018).

ООО «АРХОНД». При этом оно какой-либо предпринимательской деятельностью не занималось, штатом сотрудников не обладало, единственным членом указанного общества, учредителем и директором являлся сам мужчина. Действуя далее по предварительному сговору со своей матерью, он приобрел земельный участок и, не имея реальной возможности для выполнения обязательств перед потенциальными дольщиками по строительству многоквартирного жилого дома ввиду отсутствия финансовых средств и разрешительных документов, не намереваясь выполнить свои обязательства, объявил об установлении низкой стоимости одного квадратного метра жилья. Всячески создавая в последующем видимость законной предпринимательской деятельности, связанной со строительством многоквартирного жилого дома, сообщники привлекли для заключения договоров потенциальных участников долевого строительства, имея при этом только намерение хищения полученных от них денежных средств. Получив от введенных в заблуждение 14 потерпевших около 40 млн. руб., злоумышленники распорядились ими по своему усмотрению.

Уголовное дело направлено в Нальчикский городской суд Кабардино-Балкарской Республики для рассмотрения по существу³.

В целях обеспечения исполнения требований законодательства в анализируемой сфере иногда прокуроры задействуют и внеуголовно-правовые процессуальные средства, в том числе добиваясь в судебном порядке защиты нарушенных прав и законных интересов. При реализации соответствующих полномочий учитываются, среди прочего, особенности, связанные с передачей в собственность объектов долевого

³ В Кабардино-Балкарии прокуратура направила в суд уголовное дело о мошенничестве при привлечении средств граждан в долевое строительство домов / 01.06.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1391298> (дата обращения: 08.10.2018).

строительства. Существенное значение имеет факт того, на какой стадии нарушены права граждан. Как правило, нарушения выявляются до оформления в собственность объектов долевого строительства — например, при привлечении денежных средств граждан и до государственной регистрации права собственности.

Так, в Красноярском крае решением Советского районного суда г. Красноярска удовлетворен иск прокурора к ООО «Имхотеп» о запрете привлекать денежные средства граждан для строительства многоквартирного дома, а также размещать в общедоступных для граждан источниках, в том числе СМИ, сведения о продаже помещений в указанном жилом доме до получения соответствующего разрешения на строительство, правоустанавливающих документов на земельный участок¹.

Одновременно особое внимание уделяется прокурорами исполнению судебных актов, принятых по инициативе самих граждан.

Так, прокуратурой Северной Осетией — Алании в ходе проверки деятельности республиканского Управления Федеральной службы судебных приставов и его территориальных подразделений установлено, что в 2016 — 2018 гг. на принудительном исполнении судебных приставов находилось 10 исполнительных производств на сумму 7,7 млн. руб. о взыскании средств по договорам долевого строительства, но фактическим исполнением ни одно из них не окончено.

Одной из причин сложившейся ситуации явилось непринятие судебными приставами-исполнителями необходимых мер по выяснению имущественного положения должников. Во многих случаях нарушался законодательно установленный 3-дневный срок возбуждения

исполнительного производства, несвоевременно запрашивались необходимые сведения в регистрирующих и контролирующих органах и проводились соответствующие проверки. Прокурорами выявлены факты, когда при наличии оснований не налагался арест на имущество должников, нарушался порядок его реализации.

В целях устранения выявленных нарушений руководителю названного управления прокуратурой внесено представление, в котором поставлен вопрос и о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности².

Вышеизложенное подтверждает важность всестороннего охвата прокурорами различных аспектов сферы действия законодательства о долевом строительстве.

В качестве одного из примеров комплексного подхода к решению проблемы, позволившего добиться благополучного разрешения сложной ситуации, можно привести случай в пос. Новоберезовский Березовского городского округа Свердловской области, где 6 августа 2018 г. в торжественной обстановке состоялась церемония вручения ключей владельцам квартир в многоквартирном доме, долгое время являвшегося «проблемным» объектом долевого строительства.

При его возведении, осуществлявшегося с 2014 г. путем привлечения средств физических лиц по договорам долевого участия, начиная с осени 2016 г. возникли проблемы с финансированием проведения строительных работ. В частности, на основании иска третьего лица, предъявленного по обязательству, не связанному с рассматриваемыми правоотношениями, на счета фирмы-застройщика по решению суда

¹ Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Сибирском федеральном округе обобщило итоги работы прокуроров в сфере соблюдения прав граждан-участников долевого строительства жилья / 23.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1436480> (дата обращения: 08.10.2018).

² Прокуратура Северной Осетии выявила нарушения в деятельности службы судебных приставов при исполнении судебных актов в сфере долевого строительства / 14.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1431266> (дата обращения: 08.10.2018).

был наложен арест до погашения кредиторской задолженности, за которым последовало фактическое приостановление строительства. Сроки ввода в эксплуатацию были существенно нарушены и неоднократно переносились, а участники долевого строительства на протяжении длительного времени не могли реализовать свое право на жилище.

Для защиты интересов граждан прокуратурой ситуация со строительством объекта взята на постоянный контроль и во взаимодействии с региональными органами власти реализован комплекс мероприятий. А именно, в адрес компании-застройщика внесено 5 представлений, губернатору области направлено 4 информации в порядке ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Ход реализации совместных мер по защите прав дольщиков неоднократно рассматривался на специальных совещаниях в прокуратуре и заседаниях межведомственных рабочих групп с приглашением заинтересованных сторон. Прокурорскими работниками еженедельно осуществлялись выезды на объект для контроля за фактическим проведением работ на стройке. С представителями инициативной группы дольщиков проведен ряд личных встреч, в том числе руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В результате целенаправленного осуществления перечисленных и иных мер строительство многоквартирного дома завершено, осуществлен ввод здания в эксплуатацию¹.

Особо надо отметить, что привлечь внимание к решению проблем долевого строительства и результатам работы органов прокуратуры на данном направлении позволяет и начавший вещание

с 1 октября 2018 г. новый интерактивный видеосервис Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Эфир», отдельные тематические рубрики которого выходят в прямом эфире и посвящены исследуемой теме².

Состоявшиеся 5 сентября 2018 г. в г. Уфе с участием заместителя Генерального прокурора Российской Федерации оперативное совещание по вопросам соблюдения жилищных прав граждан в сфере долевого строительства жилья³, а 15 августа 2018 г. — в г. Хабаровске под председательством Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации выездное совещание межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав дольщиков⁴ отображают не только современный уровень внимания прокуратуры к существующим проблемам и результатам деятельности уполномоченных органов в сфере долевого строительства, но и заинтересованность в выработке новых мер, направленных на усиление межведомственного взаимодействия и в целом укрепление законности в указанной сфере. Причем прокуроры ориентированы на реальное восстановление нарушенных прав граждан, участвующих в долевом строительстве,

² См.: Сегодня в «Эфире» о льготном обеспечении граждан медикаментами, введении суда присяжных в районных судах и злоупотреблениях транспортных компаний / 09.10.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1465936> (дата обращения: 08.10.2018).

³ Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Сергей Зайцев в г. Уфе провел оперативное совещание по вопросам соблюдения жилищных прав граждан в сфере долевого строительства жилья / 05.09.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1444280> (дата обращения: 08.10.2018);

⁴ Первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Александр Буксман провел в г. Хабаровске выездное совещание межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав дольщиков / 15.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1431860> (дата обращения: 08.10.2018).

¹ В Свердловской области в результате принятых прокуратурой мер участникам долевого строительства «проблемного» жилого дома вручены долгожданные ключи от квартир / 07.08.2018 / Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт] URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1431266> (дата обращения: 08.10.2018).

рассматривают это как основной показатель результативности своей деятельности.

Таким образом, результаты настоящего исследования свидетельствуют о распространении нарушений законов в сфере долевого строительства. В условиях складывающейся неблагоприятной экономической конъюнктуры переломить эту ситуацию силами только правоприменителей фактически невозможно. А потому, на наш взгляд, законодатель вполне обоснованно начал смещать акценты в пользу правовых механизмов, позволяющих предотвращать основной объем нарушений. Такую инициативу следует поддержать, впрочем, лишь практика правоприменения станет истинным мерилom эффективности соответствующих нововведений.

Библиография

1. Баскакова И. В. Договор счета эскроу: отдельные вопросы правоприменения / И. В. Баскакова // *Военное право*. — 2018. — № 3. — С. 116 — 121.
2. Игонина, Н. А. Актуальные проблемы законодательного регулирования и правоприменительной практики в сфере долевого строительства / Н. А. Игонина, Д. И. Ережипалиев // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2016. — № 12. — С. 65 — 69.
2. Пелевина, О. В. Защита прав участников долевого строительства / О. В. Пелевина // *Законность*. — 2016. — № 10. — С. 19 — 22.
3. Харитонов, С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемых военнослужащими / С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10. — С. 67 — 70.
4. Харитонов, С. С. Предоставление дополнительной жилой площади военнослужащим: вопросы правоприменения / С. С. Харитонов // *Вестник военного права*. — 2018. — № 1. — С. 52 — 57.

Activities of the Prosecutor's office in the field of protection of citizens' rights, participating in shared construction

© **Panfilova E. I.**,
chief specialist of Department of Internet communications and public relations of management of interaction with mass media of the Prosecutor General's office of the Russian Federation

Abstract. The article analyzes the activities of the Prosecutor's office to ensure the rule of law in the field of shared housing construction, identifies the main directions of such work, shows its results.

Key words: housing, shared construction, legality, Prosecutor, violations.

О кадровой политике и морально-нравственных характеристиках военных прокуроров в контексте обеспечения законности принимаемых решений при осуществлении надзора и выполнении иных функций

© Харитонов С. С.,
полковник юстиции запаса,
кандидат юридических наук, профессор

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные вопросы моральной и нравственной составляющей характеристики военного прокурора в контексте обеспечения законности принимаемых решений при осуществлении надзора и выполнении иных функций.

Ключевые слова: военная прокуратура, морально-нравственные характеристики прокурора, военная служба, статус прокурора, Закон о прокуратуре

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

Известно, что от правильной в широком смысле этого слова кадровой политики по отбору и назначению на должности во многом зависит возможность достижения целей, стоящих перед организацией. Не являются исключением в этом отношении и органы военной прокуратуры, решение кадровых вопросов в которых регулируется Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) и Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

К сожалению, особенности кадровой работы в органах военной прокуратуры за редким исключением¹ не подвергались научному анализу, что позволяет обосновать некоторые суждения о состоянии и направлениях совершенствования этой работы.

Представляется, что целью кадровой политики органов военной прокуратуры является создание и развитие профессиональ-

ного кадрового состава из числа военнослужащих, федеральных государственных служащих и работников, способного компетентно решать задачи, стоящие перед органами прокуратуры.

Указанная цель достигается через решение общих задач в рамках управления кадровой работой в любой организации. В то же время специфика деятельности органов военной прокуратуры позволяет говорить о выделении приоритетных направлений кадровой политики, обеспечивающих меры по совершенствованию отбора и расстановки кадров. При этом речь не идет о подготовке кадров в ведомственных и других учебных заведениях, организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации, наставничестве и т.п. Это известные формы кадровой работы, и они неоднократно описывались и анализировались в научной периодике.

Наверное, в настоящее время совершенно по-новому должны оцениваться нравственные качества кандидатов для замещения должностей в органах военной прокуратуры, ведь ее авторитет напрямую зависит от нравственных качеств тех, кто в ней служит, и нарушения ими моральных норм является серьезным дестабилизирующим фактором в армейской среде.

Автор солидарен с утверждением об обязательности обладания военным прокурором «определенными личностными ха-

¹ Докучаев О. В. Правовые основы организационно-штатной деятельности органов военной прокуратуры : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Настольная книга военного прокурора : пособие / под общ. ред. С. Н. Фридинского. М.: Акад. Генер. прокуратуры РФ; Гл. воен. прокуратура, 2011; Бахарев А. В., Козлов Т. Л., Харитонов С. С. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции органами военной прокуратуры на военной службе (методические рекомендации). М.: Акад. Генер. прокуратуры РФ, 2011.

ра характеристиками, основанными, прежде всего, на нормах морали»¹.

Более 10 лет назад бывший в ту пору Генеральным прокурором Российской Федерации В. В. Устинов, выступая с эмоциональным докладом на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 21 января 2005 г., где присутствовал Президент Российской Федерации, подчеркнул, что «человеческий фактор был, есть и остается определяющим в прокурорской службе. Каждый прокурор, каждый следователь — изделие штучное. На том держалась и держаться будет почти трехвековая история прокуратуры. Русский философ И. А. Ильин считал, что править государством на всех этапах должны аристократы. "Аристос" по-гречески значит лучший. Значит не "самый богатый", не "самый родовитый", не привилегированный, не старший возрастом. Но именно — лучший. К руководству в любой системе управления, в том числе нашей, следует допускать только лучших, только аристократов своей профессии. Искренних патриотов, людей государственно мыслящих, людей чести и ответственности, умных, волевых и образованных. В персональном распознавании этих людей можно ошибаться. Можно соглашаться или не соглашаться в их оценке. Но задача выделения лучших в прокурорской среде и их продвижения по службе бесспорна»².

Известный ученый, Казанский губернский прокурор Г. Солнцев, занимавший эту должность бессменно в течение 20 лет (1824 — 1844), писал, что «звание стряпчего требует не только познания всего служебного порядка, но и хорошей нравственности желающего поступить в таковую должность»³.

¹ Корякин В. М., Махьянова Р. М. Надзорная деятельность и обеспечение законности // Морской сборник. 2018. № 5. С. 65.

² Устинов В. В. Доклад на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 21 января 2005 г. Якутск : Наряд делопроизводства прокуратуры Республики Саха (Якутия), 2005. URL: http://mirrorref.ru/ref_polmaqasatybew.html (дата обращения: 31.10.2018).

³ Багаутдинов Ф. Н. Подбор кадров: вековые традиции и новые веяния // Законность. 2012. № 5. С. 3 — 7.

Законодательным требованием к прокурору является обладание «необходимыми моральными качествами» (п. 1 ст. 40.1 Закона о прокуратуре) и необходимость быть «образцом моральной чистоты» (п. 1 ст. 40.4 Закона о прокуратуре). В п. 1.1 Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114, дается общая формулировка об обязанности прокурорского работника в служебной и во внеслужебной деятельности руководствоваться правилами поведения, установленными общепринятыми нормами морали и нравственности, основанными на принципах законности, справедливости, независимости, объективности, честности и гуманизма. Представляется, что подобная неконкретность формулировки не позволяет потребовать от прокурора выполнения указанных обязанностей.

Дополнительно отметим, что, несмотря на прямое указание в п. 5.4 Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114, о конкретизации требований к моральным качествам лиц, принимаемых в прокуратуру на должности прокурора в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, это правовое предписание не реализовано. В приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 316, которым утверждена квалификационная характеристика должности прокурора города, района и приравненного к ним прокурора, и от 2 ноября 2011 г. № 378, которым утверждена квалификационная характеристика должности помощника прокурора города, района и приравненного к ним прокурора, вопросы нравственных и моральных характеристик прокурорских работников обойдены вниманием.

Нравственные качества прокурорского работника описываются в указанных выше Кодексе этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации.

К сожалению, в названных документах, как и в Законе о прокуратуре, используется много понятий без их разъяснения или «расшифровки», что снижает эффективность восприятия и практической реализации их положений. Например, нет определения понятия «мораль». Казалось бы, это утверждение может вызвать критику, поскольку вроде бы очевидно, что моральные принципы имеют всеобщее значение, охватывают всех людей, закрепляют основы культуры их взаимоотношений, создаваемые в длительном процессе исторического развития общества. Однако с учетом специфики нашего многонационального государства в указанном утверждении есть изъяны. В первую очередь оно не учитывает определение морали, а как следствие — и специфику некоторых субъектов Российской Федерации, в которых в последнее время наблюдается существенное усиление норм морали и нравственности, устанавливаемых исламской культурой, которая, безусловно, отличается от христианской¹.

Не решают рассматриваемую проблему и проведенные научные исследования, хотя вроде бы из самого названия некоторых диссертаций очевидна необходимость решения научных задач по обоснованию важнейших для профессиональной деятельности прокурора нравственных и моральных правил².

При данных обстоятельствах приходится обращаться к п. 5.2 Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, где психологический критерий оценки пригодности работника к службе в органах и организациях прокуратуры среди так называемых четырех блоков профессионально важных психологических свойств и качеств субъекта прокурорского работника определяет морально-нравственные качества и мотивационные характеристики работника (развитое право-

сознание, доминирование социально значимых мотивов при осуществлении профессиональной деятельности, стремление к достижению успеха в работе, к завоеванию авторитета и уважения среди коллег и т. д., честность, принципиальность, гражданское мужество, чувство долга, совестливость, ответственность, обязательность, добросовестность, исполнительность, дисциплинированность, аккуратность), которые собраны «в кучу». После прочтения указанного правового предписания не ясен ответ на вопрос: что же все-таки это такое — морально-нравственные качества прокурорского работника? И почему именно они перечислены как психологические критерии пригодности прокурорского работника к службе? Почему не указаны очевидные морально-психологические качества, которые мы стараемся найти в тех, с кем вступаем в публичные отношения, — порядочность, терпимость, справедливость, бескорыстие, доброта, искренность, милосердие, трудолюбие...

Коль скоро мы уяснили обязанность прокурорских работников соответствовать морально-нравственным качествам, закономерен вопрос о моральной ответственности прокуроров.

Говоря о моральной ответственности тех, кто проходит службу в органах прокуратуры, отметим, что содержание моральной ответственности определяется как общественное осуждение лица, совершившего аморальный, безнравственный поступок, со стороны окружающих людей. Однако если моральные взгляды отдельного лица совпадают с господствующей моралью, существующей в обществе ментальностью, то поступки, например, государственного служащего, выражающиеся в нарушении этических требований, предъявляемых к конкретной категории лиц, не повлекут ни моральной ответственности, ни общественного осуждения. Лишь в тех случаях, когда поведение субъекта будет расходиться с устоявшимися этическими, нравственными нормами общества, он испытает моральное принуждение. Это предположение особенно актуально с точки зрения отношения современного общества к коррупционным прояв-

¹ Анисимов Г. Г. Теоретические проблемы реализации положений Кодекса этики прокурорского работника // Законность. 2013. № 3. С. 10 — 12.

² Порошина Т. Ю. Нравственные требования правовых норм к деятельности прокурора: проблемы содержания и реализации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

лениям, ставшим, по сути дела, нормой для большинства граждан, которые, вступая в коррупционные отношения, не видят в этом ничего аморального, безнравственного¹.

Попутно отметим, что изучению причин и выработке обоснованных предложений по противодействию коррупции в армейской среде средствами прокурорского надзора уделено достаточное внимание военными юристами², однако острота этой проблематики не снижается.

Говоря о нравственных началах в деятельности военных прокуроров, нельзя не отметить и воинские традиции нравственности и морали, характерные для офицерского корпуса. Очевидно, что выработанный столетиями этический кодекс офицерской чести в русской армии и положительный опыт морально-нравственного воспитания офицерского корпуса являются, наряду с профессионализмом, основой для принятия военными прокурорами решений при осуществлении надзора и выполнении иных функций. Патриотизм, долг, честь, верность своему Отечеству — эти вечные ценности офицерского корпуса должны культивироваться в среде нынешнего поколения военных прокуроров и выражаться в повседневном нравственном поведении.

Подводя итог нашим рассуждениям, отметим, что законодательство (как федеральное, так и ведомственное) о морально-нравственных характеристиках прокурорских работников в целом и военных прокуроров в частности изобилует субъективными, общими и оценочными категориями. Соответственно эти категории «на местах» трактуются разнообразно. Пытаясь сгладить указанные противоречия, в Кодексе этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федера-

ции предпринята попытка, к сожалению, не самая удачная, определить морально-нравственные характеристики прокурорских работников.

Представляется, что с учетом особого статуса военных прокуроров закономерна потребность в определении их моральных и нравственных качеств, что позволит, с одной стороны, безупречно реализовывать профессиональную деятельность и вызывать доверие и уважение со стороны военнослужащих, а с другой стороны, обеспечить обоснованность принимаемых решений при осуществлении надзора и выполнении иных функций в целях обеспечения законности в деятельности воинских должностных лиц и органов военного управления.

Библиография

1. Анисимов, Г. Г. Теоретические проблемы реализации положений Кодекса этики прокурорского работника / Г. Г. Анисимов // Законность. — 2013. — № 3. — С. 10 — 12.
2. Багаутдинов, Ф. Н. Подбор кадров: вековые традиции и новые веяния / Ф. Н. Багаутдинов // Законность. — 2012. — № 5. — С. 3 — 7.
3. Бахарев, А. В. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции органами военной прокуратуры на военной службе (методические рекомендации) / А. В. Бахарев, Т. Л. Козлов, С. С. Харитонов. — М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2011. — 50 с.
4. Докучаев, О. В. Правовые основы организационно-штатной деятельности органов военной прокуратуры : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Докучаев. — М., 2004.
5. Илий, С. К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства / С. К. Илий, С. С. Харитонов // Воен. право. — 2012. — № 3. — С. 58 — 70.
6. Корякин, В. М. Надзорная деятельность и обеспечение законности / В. М. Корякин, Р. М. Махьянова // Морской сборник. — 2018. — № 5. — С. 61 — 65.
7. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2009. — 336 с.
8. Настольная книга военного прокурора : пособие / под общ. ред. С. Н. Фридинского. — М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации; Гл. воен. прокуратура, 2011. — 368 с.
9. Порошина, Т. Ю. Нравственные требования правовых норм к деятельности прокурора: проблемы

¹ Пустовалова И. Н. К вопросу о моральной ответственности государственных служащих // Налоги. 2010. № 44. С. 26 — 29.

² См., напр.: Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М. : За права военнослужащих, 2009; Илий С. К., Харитонов С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства // Военное право. 2012. № 3. С. 58 — 70.

содержания и реализации : дис. ... канд. юрид. наук. / Т. Ю. Порошина. — М., 2010. — 175 с.

10. Пустовалова, И. Н. К вопросу о моральной ответственности государственных служащих / И. Н.

Пустовалова // Налоги. — 2010. — № 44. — С. 26 — 29.

On the personnel policy and moral characteristics of military prosecutors in the context of ensuring the legality of decisions taken in the implementation of supervision and the performance of other functions

© **Kharitonov S. S.,**

Colonel of Justice of the Reserve, PhD in Law, Professor

Annotation. The article discusses some issues of the moral and moral component of the characteristics of the military prosecutor in the context of ensuring the legality of decisions taken in the implementation of supervision and the performance of other functions.

Keywords: military prosecutor's office, moral characteristics of a prosecutor, military service, status of a prosecutor, Law on the Prosecutor's Office

Противодействие коррупции

Упрощенный порядок привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения

© Бараненкова И. В.,

кандидат юридических наук

Аннотация: в статье рассматривается недавно введенный законодателем упрощенный порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за малозначительные коррупционные правонарушения, анализируется его сущность, возникающие при его применении проблемы и обосновываются пути их решения.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, профилактика коррупции, коррупционные правонарушения, привлечение военнослужащих к дисциплинарной ответственности, аттестационные комиссии.

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

Институт ответственности за коррупционные правонарушения, являясь одним из важнейших элементов системы мер противодействия коррупции¹, продолжает привлекать внимание законодателя. 3 августа 2018 г. Федеральным законом № 307-ФЗ внесены изменения в порядок привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения². В частности, п. 2 ст. 51.1 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» дополнен нормой следующего содержания: «С согласия военнослужащего и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения взыскание³,

за исключением увольнения в связи с утратой доверия, может быть применено на основании доклада подразделения кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения, и письменного объяснения такого военнослужащего».

Совершенно очевидно, что военнослужащий, обвиненный в совершении коррупционного правонарушения, испытывает негативные эмоциональные нагрузки, негативные эмоции возникают и в воинском коллективе, в котором это произошло. И чем больше затягивается проверка (что особенно характерно для коррупционных правонарушений в силу их сложности), тем больше негативный эмоциональный фон, обстановка неопределенности, нервозности отвлекает личный состав от решения основных задач.

Введение возможности упрощенного порядка привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения позволит:

¹ См., например: Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4. С. 57 — 60.

² Как представляется, термин «коррупционное правонарушение» не совсем корректен и ряд правонарушений целесообразно отнести к «коррупциогенным правонарушениям» (см. подробнее: Юсупов А. Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 9 — 10; Корякин В. М. Либо увольнение, либо выговор: альтернативы нет? // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2015. № 4).

³ Имеются в виду взыскания, предусмотренные подп. «д.1» и «д.2» п. 1 и подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федераль-

ного закона «О воинской обязанности и военной службе» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации о прохождении военной службы.

— облегчить работу подразделений кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, значительно сократив количество оформляемых бумаг;

— уменьшить отрыв личного состава (включая членов аттестационных комиссий) от выполнения основных задач;

— сократить сроки принятия решений и ускорить применение взысканий за коррупционные правонарушения.

Вместе с тем реализация новой нормы на практике вызывает ряд вопросов.

Прежде всего, законом не определено, когда (при каких обстоятельствах — в ходе соответствующей проверки или до ее начала) и от кого военнослужащий может узнать о том, в чем его обвиняют, какое взыскание к нему может быть применено.

Дело в том, что ранее было установлено¹, что получение государственным органом «достаточной информации, представленной в письменном виде в установленном порядке», о признаках совершения госслужащим коррупционного дисциплинарного правонарушения является основанием для начала соответствующей проверки (п. 10 Положения о проверках). При этом руководитель соответствующей кадровой службы должен обеспечить:

а) уведомление в письменной форме госслужащего о начале в отношении его проверки — в течение двух рабочих дней со дня получения соответствующего решения;

б) проведение в случае обращения госслужащего беседы с ним, в ходе которой он должен быть проинформирован о том, соблюдение каких требований к служебному поведению подлежат проверке, — в течение семи рабочих дней со дня обращения госслужащего, а при наличии уважительной

причины — в срок, согласованный с госслужащим.

Это означает, что в соответствии с ранее установленным порядком военнослужащий должен узнать о том, что он подозревается в совершении коррупционного дисциплинарного правонарушения, и в отношении него начата проверка, в результате уведомления его об этом в письменной форме. А в ходе соответствующей беседы — узнать и о том, в чем конкретно он подозревается.

По результатам проведенной проверки, проведенной подразделением кадровой службы, готовится доклад, на основании которого² (в некоторых случаях также — с учетом рекомендаций аттестационной комиссии) соответствующим руководителем и принимается решение о привлечении военнослужащего к ответственности.

В соответствии с новым (упрощенным) порядком основанием для привлечения военнослужащего к ответственности может стать доклад не о результатах проверки, а «о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения», и письменное объяснение военнослужащего.

Обязательным условием применения упрощенного порядка является согласие военнослужащего и признание им факта совершения коррупционного правонарушения.

Означает ли это, что соответствующая проверка в подобном случае может не проводиться?

Допустим ситуацию, когда военнослужащий сам случайно (например, из телепередачи) узнал о том, что в госорган поступила информация о совершении им коррупционного правонарушения и, не дожидаясь начала проверки, сам написал рапорт, изложив фактические обстоятельства его совершения, сопроводив его согласием на применение в отношении него выговора.

В этом случае проверка может, конечно, не проводиться. Но это, пожалуй, исключительно редкий случай, когда проверка мо-

¹ Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065.

² А в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в аттестационную комиссию — и на основании рекомендации указанной комиссии.

жет не начинаться. Во всех остальных случаях законодательством не предусмотрена возможность или обязанность до начала проверки доводить до военнослужащего информацию о поступлении в воинскую часть сведений о совершении им коррупционного правонарушения.

Исходя из норм действующего законодательства, подразделение кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, получив достаточные сведения о совершении военнослужащим коррупционного правонарушения, обязано начать установленным порядком проверку, а уже после уведомления военнослужащего о ее начале с его согласия проверка может быть завершена в упрощенном порядке.

При этом важно учитывать, что еще одним обязательным условием применения упрощенного порядка привлечения к ответственности является малозначительность деяния, т.к. согласно п. 3.1 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» взыскание в виде выговора может быть применено к военнослужащему при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения¹. Это означает, что малозначительность коррупционного правонарушения должна быть определена уполномоченным на это лицом в рамках определенной процедуры. Ранее этой же статьей было установлено, что малозначительность должна устанавливаться на основании рекомендации аттестационной комиссии, но Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 307-ФЗ указанная норма отменена. Поэтому теперь определение малозначительности стало исключительной прерогативой службы кадров, как и принятие решения о том, применять или нет упрощенный порядок, и даже — предлагать ли его военнослужащему.

Из вышеуказанных норм следует, что прежде чем предлагать военнослужащему дать согласие на упрощенный порядок,

¹ О связанных с этим проблемах см.: Бараненкова И. В. Особенности применения к военнослужащим дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения (может ли идти один «в ногу», а остальные — нет?) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 7. С. 2 — 6.

служба кадров должна определить, что совершенное им правонарушение является малозначительным. Можно ли сделать это, не проводя и даже не начиная проверку?

Как представляется, при поступлении в воинскую часть (государственный орган) достаточных сведений о совершении военнослужащим коррупционного правонарушения в целях установления, помимо прочих, обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности коррупционного правонарушения, служба кадров должна начать проверку. Если военнослужащий до поступления информации в воинскую часть (государственный орган) сам решит сообщить, что он совершил коррупционный дисциплинарный проступок, то на основании его письменного сообщения в службу кадров и соответствующего рапорта сотрудника службы кадров², также в целях установления обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности коррупционного правонарушения, должна начаться проверка. Если в ходе проверки будет установлена малозначительность совершенного правонарушения, подразделение кадровой службы:

1) готовит доклад о совершении коррупционного правонарушения, в котором излагаются фактические обстоятельства его совершения³;

2) получают письменные объяснения военнослужащего;

3) фиксируют согласие военнослужащего с применением к нему взыскания в виде выговора⁴;

4) представляет указанные выше материалы соответствующему командиру (начальнику), имеющему право применять к указанному военнослужащему взыскание.

В случае принятия командиром (начальником) предложения подразделения кадровой службы и решения о применении

² Согласно подп. «а» и «а.1» п. 10 Положения о проверках.

³ Представляется целесообразным ознакомить с ним военнослужащего под роспись, с указанием, что он согласен с его содержанием.

⁴ Представляется целесообразным предложить военнослужащему оформить согласие в письменном виде (в виде отдельного рапорта или соответствующей надписи в его письменных пояснениях).

к указанному военнослужащему взыскания в виде выговора, проверка будет окончена.

Если же командир (начальник) не поддерживает предложение подразделения кадровой службы или военнослужащий не даст соответствующего согласия либо не согласится с содержанием доклада подразделения кадровой службы, проверка должна быть продолжена.

В этом случае проведение в ходе проверки всего комплекса мероприятий, предусмотренных Положением о проверках, может привести к получению новых сведений, которые повлекут уже иную квалификацию деяний военнослужащего, либо выявления сведений о совершении им иных коррупционных правонарушений. В таком случае уже может быть поставлен вопрос о привлечении его к ответственности в виде досрочного увольнения с военной службы.

Внесенные изменения в порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, как указано в начале статьи, в целом полезны, но, как представляется, требуют совершенствования. В частности, в исследуемых нормах содержатся признаки коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, перечисленные в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов¹, в том числе:

— широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения;

— определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан;

— выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установ-

ления исключений из общего порядка для граждан по усмотрению государственных органов, организаций (их должностных лиц);

— отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

— нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Как представляется, в целях устранения признаков коррупциогенности и предупреждения проблем правоприменения, необходимо указать в законе, что соответствующее согласие не отменяет проверку, а дает возможность завершить ее в ускоренном и упрощенном порядке. Кроме того, важно детально определить процедуру применения упрощенного порядка применения взыскания, установив, в частности, что согласие дается в письменном виде, что с содержанием доклада военнослужащий знакомится под роспись.

Остается нерешенной проблема нормативной неопределенности понятия «малозначительный», на что указывают военные ученые. В частности, В. М. Корякин предлагает (руководствуясь разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации²) малозначительным считать действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки коррупционного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений³. В целях решения указанной

¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

³ Корякин В. М. Указ. соч.

проблемы критерии малозначительности необходимо определить нормативным актом Российской Федерации (например, в Положении о проверке).

Несмотря на определяющую роль командиров (начальников) в сфере противодействия коррупционным правонарушениям¹, значительное место в этой работе отведено аттестационным комиссиям и, соответственно, введение упрощенного порядка снижает роль аттестационных комиссий в системе мер противодействия коррупции.

Военными учеными неоднократно отмечалась важная роль аттестационных комиссий в противодействии коррупции в военных организациях:

— аттестационные комиссии и участие в их заседании представителей военнослужащего рассматривают как форму реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права военнослужащих на защиту при привлечении их к ответственности за коррупционные правонарушения²;

— благодаря коллегиальному порядку принятия решений аттестационные комиссии существенно сужают возможности произвола командиров (начальников), способствуют повышению объективности и обоснованности принимаемых решений³;

¹ Харитонов С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // *Военное право*. 2012. № 2. С. 215 — 223; Илий С. К., Харитонов С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации // *Военное право*. 2012. № 3. С. 58 — 70, и др.

² Корякин В. М. О праве лиц, привлекаемых к ответственности за коррупционные правонарушения, на получение юридической помощи // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2015. № 10.

³ Горновский А. А., Корякин В. М. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2014. № 9. С. 2; Пленкин Н. А. Об участии коллегиальных органов в рассмотрении дел о коррупционных правонарушениях, совершаемых военнослужащими // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2015. № 3; Глухов Е. А. Коллегиальные органы управления в военных организациях: некоторые проблемы их статуса // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2013. № 4.

— позволяют правильно квалифицировать коррупционное правонарушение, исключить субъективизм и предвзятость со стороны командования при наказании военнослужащего, исключить случаи привлечения к ответственности невинного военнослужащего⁴;

— призваны оценить степень значительности коррупционного правонарушения и возможность применения к военнослужащему выговора вместо увольнения с военной службы⁵.

— позволяют выявить детали, позволяющие изменить квалификацию рассматриваемого деяния⁶.

Исходя из роли и предназначения аттестационных комиссий при решении вопросов профилактики коррупции, можно рекомендовать все-таки выносить рассмотрение информации о совершении коррупционного правонарушения на заседание аттестационной комиссии, хотя при упрощенном порядке это и не требуется. Рассмотрение на заседании аттестационной комиссии указанных вопросов позволит придать публичность («прозрачность») принимаемым решениям и тем самым усилить эффективность работы по формированию антикоррупционного правосознания. В случае же, когда вопрос о привлечении к ответственности не выносится на заседание аттестационной комиссии, целесообразно доводить информацию об обстоятельствах совершения коррупционного правонарушения и примененном к военнослужащему взыскании до личного состава воинской части.

Таким образом, несмотря на то, что скоро исполнится десять лет с момента принятия Федерального закона «О противодействии коррупции», нормативно-правовое

⁴ Штаненко В. И. Значимость участия аттестационных комиссий воинских частей в процессе определения меры ответственности военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2012. № 8.

⁵ Бараненков В. В. Организационно-правовые основы деятельности и функции аттестационных комиссий в сфере профилактики коррупции в воинских частях // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2015. № 4.

⁶ Там же.

регулирование процесса привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности продолжает совершенствоваться. В этой области правового регулирования еще предстоит много работы, в частности, в области определения сроков и процедуры упрощенного порядка привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.

Библиография

1. Бараненков, В. В. Организационно-правовые основы деятельности и функции аттестационных комиссий в сфере профилактики коррупции в воинских частях / В. В. Бараненков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 4.
2. Бараненкова, И. В. Особенности применения к военнослужащим дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения (может ли идти один «в ногу», а остальные — нет?) / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 7. — С. 2 — 6.
3. Глухов, Е. А. Коллегиальные органы управления в военных организациях: некоторые проблемы их статуса / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 4.
4. Горновский, А. А., Корякин, В. М. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах / А. А. Горновский, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9.
5. Илий, С. К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации / С. К. Илий, С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 3. — С. 58 — 70.
6. Корякин, В. М. Либо увольнение, либо выговор: альтернативы нет? / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 4.
7. Корякин, В. М. О праве лиц, привлекаемых к ответственности за коррупционные правонарушения, на получение юридической помощи / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10.
8. Пленкин, Н. А. Об участии коллегиальных органов в рассмотрении дел о коррупционных правонарушениях, совершаемых военнослужащими / Н. А. Пленкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 3.
9. Туганов, Ю. Н. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Российская юстиция. — 2014. — № 4. — С. 57 — 60.
10. Фатеев, К. В. О содержании понятия воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 1, 2.
11. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 2. — С. 215 — 223.
12. Штаненко, В. И. Значимость участия аттестационных комиссий воинских частей в процессе определения меры ответственности военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения / В. И. Штаненко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 8.
13. Юсупов, А. Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2014.

Simplified procedure for bringing a serviceman to disciplinary responsibility for corruption offenses

© Baranenkova I. V.,
candidate of legal Sciences

Abstract: the article considers a new simplified procedure for bringing military personnel to disciplinary responsibility for minor corruption offenses, analyzes its essence, the problems arising in its application and substantiates the ways to solve them.

Key words: anti-corruption legislation, prevention of corruption, corruption offenses, attraction of the military personnel to disciplinary responsibility, certifying commissions.

Предупреждение коррупциогенных проявлений в региональном законодательстве с применением независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов

© Туганов Ю. Н.,

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Российской таможенной академии

© Аулов В. К.,

доцент кафедры Байкальского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье анализируются проблемы проведения независимой экспертизы законодательных инициатив с целью превенции коррупциогенных факторов в региональном законодательстве. Основное внимание в работе авторы акцентируют на развитии в Российской Федерации законодательства о добровольческой (волонтерской) деятельности. Данная проблема мало изучена и требует дальнейших исследований. Поскольку законодательные инициативы субъектов Российской Федерации по выработке основ правового регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности на территории конкретного региона не всегда устраняют правовой неопределенности перечисленных выше статусов добровольческой (волонтерской) деятельности, не устанавливают однозначных требований, которым должны соответствовать добровольческие (волонтерские) организации, организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольцы (волонтеры), но содержат положения, которые возможно расценить как коррупциогенные факторы. В качестве главного доказательства данного вывода авторами используются законы, принятые некоторыми субъектами Российской Федерации, а также проект такого по Забайкальскому краю. Присутствующие в проекте данного закона нормативные коллизии создают риск совершения коррупциогенных действий государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами).

В этой связи авторы предлагают использование возможностей независимых экспертов, аккредитованных Министерством юстиции в качестве эксперта по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, для выявления коррупционных рисков регионального законодательства, регулирующего добровольческую (волонтерскую) деятельность. Своевременное выявление и устранение коррупционных предпосылок еще на стадии принятия нормативного правового акта способствует недопущению коррупционных проявлений со стороны правоприменителей — должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, законы субъекта Российской Федерации, добровольческая (волонтерская) деятельность.

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

Президент Российской Федерации В. В. Путин 1 декабря 2016 г. в Послании Федеральному собранию попросил Общественную палату и автономную некоммерческую организацию «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» «... предметно заняться поддержкой волонтерских и благотворительных движений, некоммерческих организаций» и призвал «снять все барьеры для развития

волонтерства»¹. 27 ноября 2017 г. Президент Российской Федерации подписал Указ «О Дне добровольца (волонтера)».

Столь пристальное внимание высшего политического руководства Российской Федерации к проблематике добровольческой

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 2.12.2017).

(волонтерской) деятельности понятно и оправданно.

Соответствующие структуры США «... уже приступили к активному использованию сетевых войн на практике: мы видели это на примере цветных революций в Сербии, Грузии, Украине и т.д. на постсоветском пространстве, где разнородные информационные стратегии и аморфные неправительственные, часто молодежные организации и фонды смогли привести ситуацию к желательному для США политическому результату¹.

При этом «... сетевые структуры могут выглядеть вполне мирными и внешне никак не связанными ни со стратегическими институтами, ни с профессиональной разведкой ...». Невинная неправительственная организация любителей шахмат, молодежное движение «габберов», правозащитная общественность или маргинальная религиозная секта вполне могут быть элементами опасной подрывной сети, при том, что большинство участников об этом не будут и догадываться².

Очевидно, что наши «вероятные партнеры» будут пытаться (и уже пытаются) использовать огромный социальный потенциал еще не полностью юридически оформленного, но легко интегрируемого в сетевые глобальные процессы, добровольческого (волонтерского) движения в собственных целях.

В этой ситуации поручение Президента Правительству Российской Федерации обеспечить в период осенней сессии Государственной Думы 2017 г. внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих определение статуса добровольческих (волонтерских) организаций, организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольцев (волонтеров), а также требований, которым должны соответствовать указан-

ные организации и лица³, выглядит вполне логичным обоснованным (на необходимость совершенствования федерального законодательства в области организации и деятельности добровольческих организаций указывали такие авторы, как Н. В. Лебедев, Т. Арсеньева, Х. Загладина, Э. Кондракова⁴.

Также закономерными выглядят и законодательные инициативы субъектов Российской Федерации, которые в инициативном порядке (о необходимости организации различных направлений волонтерской деятельности высказывались и ученые, занимающиеся проблематикой добровольчества⁵, не дожидаясь решения федерального законодателя, стараются сформулировать основы правового регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности на территории конкретного региона⁶.

Однако в некоторых случаях предложенные изменения не устраняют правовой неопределенности перечисленных выше статусов добровольческой (волонтерской) деятельности, не конкретизируют требований, которым должны соответствовать доб-

³ Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55419> (дата обращения: 2.12.2017).

⁴ Лебедева Н. В., Надолинская О. С. Взаимодействие органов государственной власти с добровольческими организациями как основа гражданского общества в России // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 23 (378). Право. Вып. 44. С. 24 — 30; Арсеньева Т., Загладина Х., Кондракова Э. Служить другим, чтобы найти себя (волонтерство и поступление в вуз) // Образовательная политика. 2015. № 4 (70). С. 95 — 100.

⁵ Звездина Е. Ю. Психологические ресурсы волонтерства в профилактике молодежного экстремизма // Казанский педагогический журнал. 2016. № 3 (116). С. 167 — 172.

⁶ Например: Закон Воронежской области от 11 марта 2013 г. № 02-ОЗ «О добровольческой деятельности (волонтерстве)»; Областной закон Ростовской области от 27 июня 2012 г. № 895-ЗС «О поддержке волонтерской деятельности в Ростовской области»; Закон Владимирской области от 14 февраля 2013 г. № 21-ОЗ «О развитии добровольчества во Владимирской области»; Закон Пермского края от 8 декабря 2014 г. № 410-ПК «О развитии добровольчества (волонтерства) в Пермском крае»; Закон Брянской области от 1 августа 2017 г. № 61-З «О добровольческой (волонтерской) деятельности в Брянской области» и др.

¹ Максимов И. В. «Цветная» революция — социальный процесс или сетевая технология? : монография. М.: Книга по Требованию, 2010.

² Дугин А. Г. Русская война. М.: ОО «ТД Алгоритм», 2015.

ровольческие (волонтерские) организации, организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольцы (волонтеры), но содержат положения, которые возможно расценить как коррупциогенные факторы. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов по праву считается важнейшим средством профилактики коррупции¹.

В этой связи представляется важным использование возможностей независимых экспертов, аккредитованных Минюстом России в качестве эксперта по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, для выявления коррупционных рисков регионального законодательства, регулирующего добровольческую (волонтерскую) деятельность.

Например, в ходе антикоррупционной экспертизы проекта Закона Забайкальского края «О добровольчестве (волонтерстве) в Забайкальском крае» (далее — Проект)², в этом законопроекте были выявлены нормативные коллизии — противоречия между нормами (как внутренние, так и с иными нормативными актами), создающими для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Такого рода разногласия могут быть квалифицированы по подп. «и» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экс-

пертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Концептуальной нормативной коллизией законопроекта является противоречие между провозглашенным в п. 2 ч. 3 ст. 3 Проекта принципом безвозмездности добровольческой (волонтерской) деятельности, финансовым обеспечением добровольческой деятельности всех без исключения субъектов волонтерства, любыми путями и в любых формах из бюджета Забайкальского края (ст. 9 Проекта), ограничениями, установленными в этой части ст. 31, 31.1 — 31.4, 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и прогнозом пояснительной записки, согласно которому принятие Проекта вовсе не потребует дополнительных расходов за счет средств бюджета края.

Сочетанное действие нормативных коллизий как коррупциогенных факторов, проявляется в том, что согласно упомянутым ограничениям, экономическая поддержка за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации может оказываться не всем, а только социально ориентированным некоммерческим организациям из числа субъектов волонтерской деятельности, и лишь при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами видов деятельности, перечисленных в ст. 31.1 того же закона.

Кроме того, за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации такая помощь оказывается исключительно путем предоставления субсидий (п. 5 ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях») и в формах, перечисленных в пункте 3 той же статьи этого закона. Проект же ограничений по путям и формам финансового обеспечения волонтерства не предусматривает.

Кумуляции коррупциогенных факторов также способствует отсутствие финансово-экономического обоснования Проекта, которое является обязательным в силу п. 1 ч. 2 ст. 6 Закона Забайкальского края от 16 декабря 2009 г. № 321-33К «О нормативных правовых актах Забайкальского края», в связи с тем, что дальнейшая реализация законопроекта потребует материальных затрат

¹ Корякин В. М. Организация антикоррупционной экспертизы правовых актов в Минобороны России и других органах государственной власти: сравнительно-правовой анализ // Военное право. 2010. № 2.

² С законопроектом можно ознакомиться на сайте Законодательного Собрания Забайкальского края // Режим доступа: http://www.zaksobr-chita.ru/documents/proektyi_zakonov/2017_god/may_2017_goda (дата обращения 21.11.2017).

(ст. 8 и 9 Проекта).

Коррупциогенный эффект вышеназванных нормативных коллизий усиливается через придание в Проекте правовым категориям «доброволец» и «добровольческая деятельность», присутствующим и в Федеральном законе от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (абз. 4 ст. 5), иных существенных параметров, качественно отличающихся от дефиниций исходного Федерального закона (отдельные вопросы формирования понятийного аппарата добровольчества (волонтерства) изложены в работах Т. С. Дороховой, В. М. Корякина, Н. В. Тарасовой, А. В. Трохиной и др.¹).

Если сравнить норму Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»: «Добровольцы — физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности)» и норму Проекта: «... доброволец (волонтер) — физическое лицо, осуществляющее добровольческую (волонтерскую) деятельность», то можно убедиться в наличии пробелов определения, содержащегося в законопроекте.

Вследствие этого возникает коррупциогенная предпосылка возможности придания различных смыслов этим и смежным с ними правовым категориям и юридическим терминам, регулирующим, по сути, одни и те же правоотношения.

¹ Дорохова Т. С. К вопросу о понятиях «благотворительность», «волонтерство», «добровольчество», «меценатство» // Социальная активность молодежи: векторы развития : Сб. матер. II социально-педагогич. чтений им. Б. И. Лившица / под ред. Б. М. Игошева, И. А. Ларионовой, В. А. Дегтерева, А. В. Коротун, А. С. Москалевой. Екатеринбург, 2010. С. 36 — 40; Корякин В. М. Волонтерство с точки зрения гражданского права // Вестник Юридического института МИИТ. 2013. № 4; Тарасова Н. В. Добровольчество — социально-психологический феномен развития российского общества // Сб. ст. I-й межд. студен. науч.-практ. конф. / отв. ред. С. И. Беленцов. Курск: ЗАО «Универкнига», 2016. С. 182 — 185; Трохина А. В. Волонтерство как особая форма занятости // Уровень жизни населения регионов России. 2012. № 12. С. 111 — 120.

Так, Проект, предусматривает открытый перечень видов волонтерской деятельности (ст. 4). Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» в п. 1 ст. 2 приводит исчерпывающий перечень целей благотворительности. Однако «задачи и виды добровольческой деятельности» Проекта могут интерпретироваться как «цели благотворительной деятельности» в смысле Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

По этой причине и поскольку Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» исключает из числа благоприобретателей коммерческие организации, политические партии, движения, группы и компании, а Проект не содержит таких ограничений, возможно осуществление финансирования из бюджета края (оказание помощи в иных формах) через добровольческую деятельность политических партий, движений, групп и компаний.

Таким же образом — с использованием коррупциогенного фактора нормативных коллизий, возможно преодоление запретов федерального законодателя (п. 3 ст. 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях») на добровольческую деятельность одновременно с предвыборной агитацией или агитацией по вопросам референдума.

К слову сказать, перечисленных недостатков сумели избежать многие уже принятые законы субъектов Российской Федерации, регулирующие добровольчество (волонтерство) на региональном уровне. Например, ст. 13 Закона Воронежской области от 11 марта 2013 г. № 02-ОЗ «О добровольческой деятельности (волонтерстве)» содержит отсылку к законодательству для социально ориентированных некоммерческих организаций при оказании финансовой поддержки добровольческой деятельности за счет средств областного бюджета. В этом же законе (ст. 2) оговаривается минимально допустимый (14 лет) возраст волонтера, прописан правовой статус добровольца (ст. 7 — 11), установлены формы (гл. 3) государственной (областной) поддержки добро-

вольческой деятельности на территории области.

Кроме того, модельный закон государств — участников СНГ «О добровольчестве (волонтерстве)», принятый на сорок втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 42-15 от 16 апреля 2015 г.), формулирует как принцип норму (п. 2 ст. 4), согласно которой добровольческая (волонтерская) деятельность не может быть направлена на поддержку политических партий, проведение референдумов, а также на коммерческое продвижение товаров, работ, услуг, коммерческое посредничество в целях достижения социальных или материальных выгод.

Как принцип добровольческой (волонтерской) деятельности аналогичная норма присутствует и в ч. 2 ст. 2 Закона Пермского края от 8 декабря 2014 г. № 410-ПК «О развитии добровольчества (волонтерства) в Пермском крае»: «Добровольческая (волонтерская) деятельность не может быть направлена на поддержку определенных политических партий, других общественных объединений и ассоциаций, а также на продвижение товаров, работ, услуг».

В этом же качестве запрет на поддержку такой деятельностью политических партий, других общественных объединений и ассоциаций, а также на продвижение добровольцами товаров, работ, услуг присутствует в ч. 2 ст. 4 Закона Брянской области от 1 августа 2017 г. № 61-З «О добровольческой (волонтерской) деятельности в Брянской области».

Указанное положение международно-правового акта, который признается Российской Федерацией и используется в национальном законодательстве, так же было проигнорировано в Проекте.

Изложенное выше свидетельствует о том, что присутствующие в проекте закона нормативные коллизии создают риск совершения коррупционных действий государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами).

Одновременно можно констатировать, что проект Закона Забайкальского края «О

добровольчестве (волонтерстве) в Забайкальском крае», как единый и целостный документ, содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подп. «и» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. Содержание данного фактора составляют нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Совокупность изложенных выше нормативных коллизий (не только внутренних, но и с иными нормативными актами) лишают Проект какого-либо юридического содержания, так как в нем проигнорированы положения федеральных законов по тому же предмету регулирования, имеющие высшую (относительно Проекта) юридическую силу.

При таких обстоятельствах заявленная цель законопроекта — установление основы правового регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности в Забайкальском крае, не может быть достигнута принятием Проекта.

Поскольку юридико-технические приемы Проекта и присутствие в нем коррупциогенного фактора не обеспечивают его полноценное, точное и единообразное применение, но создают для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, создание основы правового регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности в Забайкальском крае требует переработки проекта по существу.

Приведенные выше основные тезисы заключения антикоррупционной экспертизы по законопроекту подтверждают суждение о том, что своевременное выявление и устранение коррупционных предпосылок способствует недопущению коррупционных про-

явлений со стороны правоприменителей — должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Библиография

1. Арсеньева, Т. Служить другим, чтобы найти себя (волонтерство и поступление в вуз) / Т. Арсеньева, Х. Загладина, Э. Кондракова // Образовательная политика. — 2015. — № 4 (70). — С. 95 — 100.
2. Дорохова, Т. С. К вопросу о понятиях «благотворительность», «волонтерство», «добровольчество», «меценатство» / Т. С. Дорохова // Социальная активность молодежи: векторы развития : Сб. матер. II социально-педагогич. чтений им. Б. И. Лившица / под ред. Б. М. Игошева, И. А. Ларионовой, В. А. Дегтерева, А. В. Коротун, А. С. Москалевой. — Екатеринбург, 2010. — С. 36 — 40.
3. Дугин, А. Г. Русская война / А.Г. Дугин. — М.: ОО «ГД Алгоритм», 2015. — 272 с.
4. Звездина, Е. Ю. Психологические ресурсы волонтерства в профилактике молодежного экстремизма / Е. Ю. Звездина // Казанский педагогический журнал. — 2016. — № 3 (116). — С.167 — 172.
5. Корякин, В. М. Организация антикоррупционной экспертизы правовых актов в Минобороны России и других органах государственной власти: сравнительно-правовой анализ / В. М. Корякин // Военное право. — 2010. — № 2.
6. Корякин, В. М. Волонтерство с точки зрения гражданского права / В. М. Корякин // Вестник Юридического института МИИТ. — 2013. — № 4.
7. Лебедева, Н. В. Взаимодействие органов государственной власти с добровольческими организациями как основа гражданского общества в России / Н. В. Лебедева, О. С. Надолинская // Вестник Челябинского государственного университета. — 2015. — № 23 (378). Право. — Вып. 44. — С. 24 — 30.
8. Максимов, И. В. «Цветная» революция — социальный процесс или сетевая технология? : монография / И. В. Максимов. — М.: Книга по Требованию, 2010. — 116 с.
9. Мишунина, А.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) как гарантия доступа общественности к управлению делами государства / А. А. Мишунина, Ю. И. Воронина // Агропродовольственная политика России. — 2015. — № 9 (45). — С. 58 — 61.
10. Тарасова, Н. В. Добровольчество — социально-психологический феномен развития российского общества / Н. В. Тарасова // Сб. ст. I-й между студ. науч.-практ. конф. / отв. ред. С. И. Беленцов. — Курск: ЗАО «Универкнига», 2016. — С. 182 — 185.
11. Трохина, А. В. Волонтерство как особая форма занятости / А. В. Трохина // Уровень жизни населения регионов России. — 2012. — № 12. — С. 111 — 120.

Prevention of corruption-factors in the regional legislation with the use of an independent expert examination of drafts of regulatory legal acts

© Tuganov Yu. N.,

Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian customs Academy

© Aulov V. K.,

candidate of legal Sciences, docente, associate

Professor of the chair of the Baikal state University

Abstract. The article considers the problems of conducting an independent examination of legislative initiatives, aimed at prevention of corruption-factors in the regional legislation. The focus of the paper, the authors focus on development in the Russian Federation legislation on volunteer (volunteer) activities. This problem is poorly understood and requires further research. Because the legislative initiatives of constituent entities of the Russian Federation on the development of the foundations of legal regulation of volunteer (volunteer) activities in a particular region do not necessarily eliminate legal uncertainty the above status of the volunteer (volunteer) activities, do not establish unambiguous requirements that must be met by the volunteer (volunteer) organization, the organizers of the volunteer (volunteer) activities and the volunteers (the volunteers), but contain provisions that may be regarded as corruption-factors. As the main proof of this conclusion the authors used the laws of some constituent entities of the Russian Federation, as well as the project itself on Transbaikalian edge. Present in the draft law of normative conflicts pose the risk of committing corruption actions by state bodies, bodies of local self-government or organizations (their officials)

In this regard, the authors propose the usage possibilities of independent experts accredited by the Ministry of justice as an expert to conduct an independent anti-corruption expertise of normative legal acts and drafts of normative legal acts to identify corruption risks in regional legislation governing the volunteer (volunteer) activities. Timely detection and elimination of corruption prerequisites at the stage of adoption of normative legal act contributes to the prevention of corruption on the part of law enforcement officials - officials of public authorities and local self-government.

Key words: anti-corruption expertise of normative legal acts, laws of subjects of the Russian Federation, volunteer (volunteer) activities.

О некоторых аспектах субъективных признаков злоупотребления и превышения должностными полномочиями

© Борисов А. В.,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье рассматриваются особенности субъективных признаков злоупотребления и превышения должностными полномочиями на объектах транспорта, затронуты проблемы квалификации субъективной стороны данного преступления, затрагивается вопрос квалификации корыстной и иной личной заинтересованности при совершении данного состава преступления. Рассматриваются виды субъектов злоупотребления должностными полномочиями, совершаемыми на объектах транспорта.

Ключевые слова: субъективные признаки преступления, злоупотребление должностными полномочиями, субъективная сторона злоупотребления должностными полномочиями на объектах транспорта, корыстная заинтересованность, иная личная заинтересованность, субъект злоупотребления должностными полномочиями.

Рецензент — О. Р. Афанасьева, доктор юридических наук, профессор.

Раскрывая содержание субъективной стороны злоупотребления должностными полномочиями, отметим в первую очередь, что под ней понимается психическое отношение лица, совершившего преступное деяние, к своим действиям и их последствиям. Рассматриваемая сторона преступного деяния характеризуется виной, а также целью, мотивом, которые лицо планирует достичь посредством своего деяния.

УК РФ однозначно определяет, что данное преступление совершается умышленно. Что касается научных дискуссий, то в основном они касаются того, возможно ли совершение данного преступления с косвенным умыслом. Некоторые авторы предполагают, что анализируемое преступление может совершаться и с прямым, и с косвенным умыслом, тогда как другие считают, что данное преступление совершается только с прямым умыслом.

В рамках настоящей публикации сделаем допущение, что при злоупотреблении должностными полномочиями теоретически возможен и прямой, и косвенный умысел, складывающийся из волевого, интеллектуального момента. Интеллектуальный при-

знак характеризует понимание субъектом общественной опасности преступного посягательства при злоупотреблении своими полномочиями вопреки интересам службы, предвидение неизбежности наступления преступных последствий¹.

Давая характеристику волевому моменту, необходимо отметить, что он подразумевает желание наступления последствий в форме нарушения прав, законных интересов граждан, организаций, интересов общества, государства, которые будут вызваны его действиями. В этом контексте лицу, совершившему преступное деяние, важно добиться результата для реализации личных потребностей, пренебрегая общественными интересами, понимая, что он неизбежно нарушает чьи-либо права, интересы. Понимание неизбежности наступления последствий сближает косвенный и прямой умысел, увеличивая общественную опасность преступления. Фактически, симбиоз умысла

¹ Сулейманов Т. М. Ответственность за злоупотребление должностными полномочиями по уголовному праву России и Германии (уголовно-правовой и криминологический анализ) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 83.

прямого и косвенного происходит из законодательной формулировки прямого и косвенного умысла при толковании ч. 2, ч. 3 ст. 25 УК РФ, исходя из которого можно сделать вывод, что, когда субъект предвидит возможность наступления преступного результата, он его не только допускает, но и желает. Данный вывод можно сделать на основании того факта, что диспозиция ст. 286 УК РФ не указывает целей совершения преступления, которая бы предусматривала прямой умысел. В рассматриваемом составе лицо, являющееся специалистом в определенной области, не может логически не понимать, что при нарушении законных прав и интересов других лиц, он неизбежно причиняет им вред. В юридической литературе, рассматривающей проблемы должностных преступлений, по этому поводу имела место теория смешанной формы вины, в пределах которой рекомендовалось выделять и разграничивать формы вины в отношении действий, бездействия и наступивших негативно-опасных последствий¹.

Некоторые исследователи полагали, что недопустимо решать вопрос о форме вины, разделяя объективную сторону на множество составных частей. В частности, Б. В. Здравомыслов по данному вопросу утверждал следующее: «Указание на умышленность в злоупотреблении служебными полномочиями относится только к самому деянию, характер вины по отношению к последствиям непосредственно в законе не указан. Указание в законе на корыстную, иную личную заинтересованность характеризует само совершенное деяние, что допускает возможность самостоятельного определения вины в отношении последствий»².

Анализируя возможность признания в составе ст. 285 УК РФ двойной формы вины, важно отметить ст. 27 УК РФ, в которой законодателем предусмотрена возможность наличия двух форм вины в одном преступлении в некоторых случаях:

1) если деяние вне зависимости от последствий является преступлением, где последствия, наступающие в случае совершения умышленного преступного деяния, причиняются с неосторожной формой вины;

2) если законодателем предусмотрено два преступных последствия в едином составе преступления, одно из которых совершает умышленно, а второе — ввиду неосторожности.

Тем не менее, ст. 285 УК РФ такого не предусматривает. Указанное в ч. 1 ст. 285 УК РФ деяние не является само по себе преступлением. Последствие для данного состава существует лишь одно. Как результат, вывод о том, что в составе ч. 1 ст. 285 имеют место две формы вины, не может применяться — данное преступление может быть совершено либо с прямым, либо с косвенным умыслом.

Аналогично толкуется вина в преступлении, предусмотренном ч. 3 ст. 285 УК РФ, в которой указывается на злоупотребление должностными полномочиями, повлекшее наступление тяжких последствий. Литература содержит в себе мнения ученых, предполагающих, что здесь может существовать двойная форма вины, учитывая два преступных последствия: одно предусмотрено ч. 1 ст. 286 УК РФ (причиняется умышленно), а второе — ч. 3 ст. 285 УК РФ (причиняется по неосторожности). В рамках рассмотрения данного вопроса можно говорить о том, что при наличии неосторожной вины, с которой должностным лицом причиняются преступные последствия, следует говорить о халатности (ст. 293 УК РФ)³. По факту, в данном случае законодатель устанавливает один вид последствий — нарушение прав, законных интересов граждан, организаций, общества, государства⁴.

Также в качестве обязательного признака рассматриваемого состава преступления является и его мотив, который прямо указан диспозицией ч. 1 ст. 285 УК РФ в качестве корыстной, иной личной заинтересованно-

¹ Трайнин А. Н. Избранные труды. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2004. С. 27.

² Здравомыслов Б. В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М.: Юридическая литература, 1975. С. 76.

³ Волженкин Б. В. Служебные преступления : монография. М.: Юрист, 2000. С. 147.

⁴ Суденко В. Е. Уголовное право. Общая часть : учебное пособие / под ред. А. Г. Кибальника. Пятигорск, 2007. С. 78.

сти. Согласно п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», под корыстной заинтересованностью понимается «стремление должностного лица с помощью неправомερных действий получить выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу, пользу других лиц». Однако, если злоупотребление заключалось в хищении имущества, то данное деяние должно быть квалифицировано по соответствующей статье как хищение, и при должностном злоупотреблении происходит обогащение виновного лица за счет имущества иных лиц, в том числе путем причинения государству либо определенной общественной организации существенного имущественного ущерба, что не связано с безвозмездным незаконным изъятием имущества в собственную пользу.

Также, в упомянутом выше Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации в п. 17 содержится разъяснение о том, что «в отличие от хищения чужого имущества с учетом использования служебного положения, злоупотребление должностными полномочиями по корыстной заинтересованности образуется такими действиями виновного должностного лица, при которых они либо не связаны с непосредственным изъятием чужого имущества или же связаны с временным изъятием такового. В случае, если использование должностным лицом своих служебных полномочий выразилось в хищении имущества, фактически произошло его изъятие, то данные действия охватываются ч. 3 ст. 159 УК РФ, ч. 3 ст. 160 УК РФ и дополнительной квалификации по ст. 285 не требуют».

Кроме того, в ст. 285 УК РФ в качестве обязательного признака состава мотива указана личная заинтересованность лица. Так, по этому вопросу А. Б. Сахаров писал, что «употребление законодателем слова «иная» свидетельствует о том, что корыстные мотивы представляют собой разновидность личной заинтересованности, хотя при этом

допускаются мотивы неимущественного характера»¹.

В соответствии с п. 16 указанного выше Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, под термином «иная личная заинтересованность» подразумевается стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п. Тем не менее, можно согласиться с мнением, что «иная личная заинтересованность» не обязательно должна быть связана с порицаемыми побуждениями — заинтересованность может возникать, осуществляться с чувством товарищества, солидарности.

Личная заинтересованность отличается от корыстных мотивов тем, что имеет широкое содержание, что на практике порой может приводить к ошибочному толкованию при квалификации уголовных дел, связанных с злоупотреблением должностными полномочиями. Данная личная заинтересованность прикрывается служебной заинтересованностью, стремлением сделать как лучше, но якобы допускаются ошибки, что исключает умышленную вину².

Указание на низменный мотив определяет степень общественной опасности должностного преступления. Это вызвано тем, что злоупотребление должностными полномочиями лежит в основе коррупции, что нередко вызвано покровительством организованных преступных групп, хищениями в крупном, особо крупном размере. Зло-

¹ Сахаров А. Н. История России с древнейших времен до наших дней. М.: Проспект, 2012. С. 138.

² Афанасьев П. Б. Проблема изучения механизма преступного поведения лиц, совершающих умышленное причинение тяжкого вреда здоровью // Право и политика: теоретические и практические проблемы : сборник материалов 4-й Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина. Рязань, 2015. С. 324 — 326.

употребление должностными полномочиями — неизменный спутник коррупции¹.

Также в рамках настоящей статьи важно проанализировать группу субъективных признаков, характеризующих превышение должностных полномочий. В отличие от иных составов преступления, субъектом превышения должностных полномочий выступает исключительно должностное лицо, дефиниция которого раскрывается в примечании 1 к ст. 285 УК РФ. Анализ примечания позволяет выделить две разновидности субъектов:

1) лица, которые на постоянной, либо временной основе, по специальному полномочию осуществляют функции представителя власти;

2) лица, которые на постоянной, либо временной основе, по специальному полномочию выполняют организационные, распорядительные, административные, хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных, муниципальных учреждениях, государственных компаниях, корпорациях, государственных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях России.

Более содержательные разъяснения содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2009 г. № 19. Так, исходя из п. 3 названного Постановления, к исполняющим функции представителя власти относятся лица, наделенные правами, обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, судебной, исполнительной власти, в том числе, исходя из содержания примечания к ст. 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных, контролирующих органов, наделенных распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находя-

щихся от них в служебной зависимости, либо правом принятия решений, обязательных для исполнения организациями, гражданами, учреждениями без привязки к их ведомственной принадлежности, формам собственности².

Уголовно-правовая литература к представителям власти относит частнопрактикующих нотариусов, третейских судей, членов военно-врачебных комиссий, членов диссертационных советов, преподавателей вузов, что мотивировано публичным характером функций указанных лиц.

Так, исходя из позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации, важно выделить две разновидности представителей власти:

1) лица, которые осуществляют функции органов власти;

2) лица, обладающие властными полномочиями, исходя из которых они могут отдавать распоряжения не подчиненным им физическим лицам, организациями, без привязки к их ведомственной подчиненности и формам собственности.

Вторая группа субъектов превышения должностных полномочий наиболее явно характеризуется тем, что данные лица либо на постоянной, либо на временной основе, либо по специальному полномочию осуществляют организационные, распорядительные, административные, хозяйственные функции в перечисленных в примечании 1 ст. 285 УК органах, учреждениях, организациях.

Также, в п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2009 г. № 19 указывается, что организационным и распорядительным функциям относятся полномочия должностных лиц, касающиеся принятия юридически значимых решений, что приводит к спорам в юридической литературе: одни авторы полагают, что полномочия работника государственного органа, учреждения по соверше-

¹ Богунова А. А. Понятие коррупционных рисков в деятельности военных организаций // Военное право. 2018. № 1. С. 230 — 237.

² Антонян Ю. М., Антонян Е. А., Афанасьева О. Р., Гончарова М. В., Рачицкая В. А., Тимошина Е. М., Шиян В. И. Личность преступника и профилактика преступлений / под ред. заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Ю. М. Антоняна. М., 2017.

нию юридически значимых действий позволяют признать их организационно-распорядительными и, исходя из этого, данные полномочия разделять не следует¹.

Что касается понимания административно-хозяйственных функций, то Пленум Верховного Суда приводит следующую формулировку: «Как административно-хозяйственные функции важно рассматривать полномочия должностного лица по управлению, распоряжению имуществом, денежными средствами, которые находятся на балансе, банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей, в том числе, по совершению иных действий». Уголовно-правовая литература содержит точку зрения, исходя из которой вина в основном составе превышения должностных полномочий может быть только в форме, как уже говорилось выше, прямого либо косвенного умысла. Интеллектуальный элемент умысла складывается из осознания лицом опасного характера действий, предвидения возможности наступления общественно опасных последствий. В данном случае осознание общественно опасного характера совершаемого действия заключается в том, что, совершая преступление, лицо понимает выход за рамки предоставленных полномочий, понимает, что совершает действия, не входящие в его компетенцию. Кроме того, при превышении полномочий лицо осознает противоправность совершаемого действия. На этом фоне А. В. Галахова отмечает, что лицо не может не понимать, что, выходя за рамки полномочий и нарушая закон, он предвидит возможные последствия².

Ещё одним признаком интеллектуального элемента умысла является понимание неизбежности и возможности наступления последствий. Мотив превышения должностных полномочий не является конструктивным признаком состава превышения должностных полномочий, однако его установление обязательно для правопримените-

ля, ибо оно может повлиять на квалификацию содеянного.

Таким образом, можно говорить о том, что ст. 285 УК РФ в самом общем виде представляет характеристику непосредственного субъекта преступления — должностного лица и самого преступного деяния, включая использование служебных полномочий вопреки служебным интересам и их последствий, что распространяется практически на все нормы и статьи гл. 30 УК РФ. С учетом всех внесенных изменений определение должностного лица наиболее детальным образом конкретизирует субъективную сторону и сам субъект рассматриваемых должностных преступлений.

Библиография

1. Антонян, Ю. М. Личность преступника и профилактика преступлений; под редакцией заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Ю. М. Антоняна / Ю. М. Антонян, Е. А. Антонян, О. Р. Афанасьев, М. В. Гончарова, В. А. Рачицкая, Е. М. Тимошина, В. И. Шиян. — М., 2017.
2. Афанасьев, П. Б. Проблема изучения механизма преступного поведения лиц, совершающих умышленное причинение тяжкого вреда здоровью / П. Б. Афанасьев // Право и политика: теоретические и практические проблемы : сборник материалов 4-й Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина. — Рязань 2015. — С. 324 — 326.
3. Богунова А. А. Понятие коррупционных рисков в деятельности военных организаций / А. А. Богунова // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 230 — 237.
4. Волженкин, Б. В. Служебные преступления : монография / Б. В. Волженкин. — М.: Юрист, 2000.
5. Галахова, А. В. Должностные преступления. Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления / А. В. Галахова. — М.: Изд. Рос. правовой акад. МЮ РФ, 1998.
6. Здравомыслов, Б. В. Должностные преступления. Понятие и квалификация / Б. В. Здравомыслов. — М.: Юридическая литература, 1975.
7. Сахаров, А. Н. История России с древнейших времен до наших дней / А. Н. Сахаров. — М.: Проспект, 2012.
8. Суденко, В. Е. Уголовное право. Общая часть : Учебное пособие / В. Е. Суденко; под ред. А. Г. Кибальника. — Пятигорск, 2007.
9. Сулейманов, Т. М. Ответственность за злоупотребление должностными полномочиями по уголовному праву России и Германии (уголовно-

¹ Шиян В. И. Уголовное право. М., 2008. С. 98.

² Галахова А. В. Должностные преступления. Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. М.: Изд. Рос. правовой акад. МЮ РФ, 1998. С. 5.

правовой и криминологический анализ) : дис. ...
канд. юрид. наук / Т. М. Сулейманов. — М., 2016.
10. Трайнин, А. Н. Избранные труды /
А. Н. Трайнин. — СПб.: Изд. «Юридический центр
Пресс», 2004.

11. Шиян В. И. Уголовное право : учебное
пособие / В. И. Шиян. М., 2008

About some aspects of subjective signs of abuse and abuse of official powers

© **Borisov A.V.**,

PhD in law, associate Professor, head of the Department of Criminal law, criminal procedure and criminalistics of the Law Institute of the Russian University of transport (МИИТ)

Annotation. The article deals with the features of subjective signs of abuse and abuse of power at transport facilities, the problems of qualification of the subjective side of the crime, the question of qualification of selfish and other personal interest in the Commission of this crime. Types of subjects of abuse of the official powers made on objects of transport are considered.

Keywords: subjective signs of crime, abuse of official authority, subjective side of abuse of official authority at transport facilities, selfish interest, other personal interest, the subject of abuse of official authority.

Актуальные вопросы уголовно-правовой науки в условиях санкционной агрессии США

© Дамаскин О. В.,

главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются потребности и возможности развития уголовно-правовой науки в современных условиях санкционной агрессии США против России. Акцентируется внимание на новых направлениях исследований в сфере противодействия преступности и коррупции. Определяются перспективные направления фундаментальных и прикладных криминологических исследований в интересах национальной и международной безопасности.

Ключевые слова: агрессия, глобализация, преступность, коррупция, национальная безопасность, международная безопасность.

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

Нарастающая экспансия США в процессе глобализации, понимаемой ими как американизация, в интересах передела сфер влияния, сырьевых ресурсов, экономического и военного доминирования, представляет реальную угрозу международной и национальной безопасности¹.

Согласно стратегии США, одним из основных объектов их экспансии является Россия. Многолетняя борьба против СССР, завершившаяся его развалом, воодушевила руководство США на окончательную ликвидацию суверенитета России. При этом одним из средств ведения современной гибридной войны стала санкционная агрессия против России².

В сложившейся ситуации очевидной потребностью России становится ориентация на собственные силы, замещение импорта, укрепление экономики, системы управления, сил и средств обороны и безопасности.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³ основ-

ным направлением модернизации и развития является интеллектуальная научная деятельность, лежащая в основе новых открытий, новых технологий, конкурентоспособности. Вместе с тем, новые информационные технологии, цифровая экономика, виртуальные финансы, новые тенденции в изменении социальной психологии, межличностных отношений, возможностей влияния на массовое сознание, обуславливают возрастание роли философии, социологии, психологии и права, их взаимовлияния, в обществе и государстве.

Новые реалии практики обуславливают потребность адекватного интеллектуального осмысления происходящих процессов и нарастающих проблем. Именно поэтому в соответствующих институтах Российской академии наук осознание такой жизненно важной потребности становится необходимым условием результативной деятельности. Необходимым, но недостаточным. Подготовка востребованной научной продукции требует от исследователей знания потребностей практики, апробации и внедрения.

Необходимым условием результативности такой работы является оптимальная организация планирования, учета результатов и адекватное финансирование. В связи с этим, на основе выявившихся потребностей практики, Комитетом по обороне Государственной Думы и Институтом государства и права Российской академии наук, при уча-

¹ Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография. М., 2016. С. 432.

² Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М.: Юрлитинформ, 2015.

³ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

стии заинтересованных организаций в текущем году принято решение о научно-правовом обеспечении деятельности организаций оборонно-промышленного комплекса. Внесенными дополнениями в Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» существенно расширены её функции в названной сфере.

В связи с этим возрастает роль психолого-правовых исследований криминологической направленности в сфере противодействия преступности и коррупции в оборонно-промышленном комплексе, силах обороны и безопасности.

Ранее в уголовном праве и криминологии с переменным успехом исследовались личность преступника, социальная детерминация причин преступности и условий, ей способствующих, социальные и психологические аспекты противодействия преступности. Значительный вклад в эту работу внесли В. Н. Кудрявцев, И. И. Карпец, А. М. Яковлев, В. В. Лунеев, А. И. Долгова и ряд других ученых.¹

В современном глобальном мире активизируется транснациональная организованная преступность. Выявление новых тенденций и мер противодействия преступности в высоко технологичных сферах цифровой экономики, виртуальных финансов, средств коммуникации и воздействия на массовое сознание людей, объектах оборонно-промышленного комплекса, сил и средств обороны и безопасности становится реальной потребностью. Это обуславливает необходимость конвергенции, взаимопроникновения специальных знаний, взаимодействия специалистов на развивающейся новой общей основе интересов, достижения значимых результатов.

В настоящее время транснациональная организованная преступность становится одним из инструментов, используемых от-

дельными государствами для подрыва международной и национальной безопасности².

Проведенными исследованиями установлена высокая вероятность сотрудничества национальных, клановых, преступных организаций с зарубежными коллегами³. Нарастает уровень интеллектуальной, финансовой, технической оснащенности преступных организаций, их коррупционных связей, криминальных финансовых потоков. Актуализируются криминогенные факторы миграционных процессов во многих странах мира. В прибалтийских странах и Украине действуют националистические организации, реанимирующие фашистскую идеологию.

Поэтому выполнение сектором уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права РАН тем государственных заданий, связанных с разработкой мер противодействия преступности, совершенствованием уголовно-правовой политики и криминологического обеспечения противодействия преступности, обусловило потребность объединения в секторе известных юристов нашей страны: А. И. Долговой, В. В. Лунеева, А. Н. Харитоновой, П. А. Скобликовой, С. В. Полубинской и новых сотрудников, обеспечения необходимых связей с Верховным Судом, Генеральной прокуратурой, Следственным комитетом, МВД и ФСБ России, Российской криминологической ассоциацией, другими научными центрами.

В текущем году в секторе подготовлен ряд публикаций, представляющих полезными для нормотворческой, правоприменительной, правовоспитательной и научной работы, представлены правовые заключения для Верховного Суда, Государственной Думы и других структур.

В следующем году, объявленном годом уголовного права, уголовного процесса и криминологии, планируется проведение соответствующих конференций, способству-

¹ Криминальные реалии, реагирование на них и закон / Под ред. проф. А. И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2018. С. 316.

² Дамаскин О. В. Криминологические аспекты противодействия преступности. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 204.

³ Дамаскин О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 264.

ющих апробации новых подходов к потребностям практики и направленности уголовной политики.

Перспективой нашей работы мы видим широкомасштабное системное исследование правосознания и общественного мнения граждан, сил обороны и безопасности, обоснование адекватных мер противодействия преступности, конструктивной трансформации правоохранительной системы, направленности уголовной политики в интересах социальной устойчивости и нравственно-правового развития нашего общества, правового обеспечения суверенитета и безопасности нашего государства.

Укрепляются связи с заинтересованными специалистами. Актуализируется исследование проблем состояния, причин и организационно-правового обеспечения противодействия коррупции в интересах национальной безопасности в современных условиях. Это предполагает учет новых негативных внешних и внутренних факторов санкционной агрессии США против России.

Коррупция как социально-правовое понятие неразрывно связана с отношениями собственности, уровнем нравственной и правовой культуры общества, состоянием законности и правопорядка. Это явление, уходящее своими корнями в далекое прошлое, как и преступность, отражает нравственное и правовое несовершенство отношений в обществе и способствует усилению социального неравенства в нашем обществе, угрожающему его устойчивости.

Смена общественно-экономической формации в России, реставрация отношений частной собственности, борьба за ее захват на этапе приватизации, передел собственности, включая рейдерские захваты, в настоящее время стали факторами активизации коррупции. Эти процессы нашли свое отражение на всех уровнях законодательной, исполнительной и судебной власти, а также в отношениях между людьми в обществе. Об этом свидетельствует состояние нравственного и правового сознания граждан в восприятии проблемы противодействия коррупции, что подтверждается многочисленными социологическими опросами.

На протяжении ряда лет в законодательстве, особенно в сфере экономики и финансов, доминировали интересы олигархических промышленно-финансовых групп. Этим объясняется то обстоятельство, что попытки законодательного противодействия коррупции путем принятия соответствующих федеральных законов ранее не были реализованы.

Теперь, когда политическая воля Президента Российской Федерации получила конкретное выражение, основной задачей законодателей становится адекватное законодательное обеспечение его курса, определяющего перспективы дальнейшего развития нашей страны, изложенного в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации.

Справочный документ ООН определяет коррупцию как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях»¹. Однако и это определение некоторые специалисты не считают исчерпывающим. Они полагают, что ее следует рассматривать в виде ренты за монопольное положение государственных должностных лиц².

А. И. Долгова определяет коррупцию как «социальное явление, характеризующееся подкупом — продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»³.

Образную характеристику этого явления дает А. И. Кирпичников: «Коррупция — это коррозия власти. Как ржавчина разъ-

¹ Богданов И. Я., Калинин А. П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. М. Ин-т социал.-полит. исслед. РАН. 2001. С. 37.

² Шихата И. Взятка как рента за монопольное положение чиновников // Чистые руки: Будущее без коррупции. М.: Изд. Моск. Клуба юристов, 1999. № 1. С. 32.

³ Криминология : учебник для юридических вузов / Под общей редакцией А. И. Долговой. М., 1997. С. 501. Цит. по: Волженкин Б. В. Коррупция: Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. С. 5.

едает металл, так коррупция разрушает государственный аппарат и разъедает нравственные устои общества. Уровень коррупции — своеобразный термометр общества, показатель его нравственного состояния и способности государственного аппарата решать задачи не в собственных интересах, а в интересах общества. Подобно тому, как для металла коррозионная усталость означает понижение предела его выносливости, так для общества усталость от коррупции означает понижение его сопротивляемости»¹.

В. В. Лунеев рассматривает коррупцию «как социально-правовое или криминалистическое явление, которое охватывает ряд преступлений, представляющих злоупотребление государственной властью и иными должностными полномочиями для получения материальной и иной выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп»².

Но коррупции подвержены не только государственные чиновники. Поэтому, по нашему мнению, более корректной является позиция Д. И. Аминова, предлагающего определять ее как подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, общественных и политических деятелей³.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в ст. 1, устанавливает следующие основные понятия:

1) коррупция: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц

либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подп. «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Современное состояние коррупции требует проведения последовательной системной работы всего государства и общества по пресечению деятельности коррумпированных должностных лиц любого уровня и формированию условий, препятствующих дальнейшему развитию коррупции⁴. Таким образом, противодействие коррупции стало в настоящее время важной стратегической задачей деятельности Российского государства и его гражданского общества, в интересах национальной безопасности.

Правовая безопасность Российской Федерации обеспечивается: соответствием Конституции и других законов государства жизненно важным интересам законопослушного большинства граждан, объективным потребностям развития страны; законным способом принятия законов и других нормативных правовых актов; точным исполнением конституции и законов государственными и муниципальными служащими; развитым правосознанием граждан, их организованностью и гражданской активностью; наличием эффективной системы пра-

¹ Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997. С. 17.

² Лунеев В. В. Коррупция в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 20.

³ Аминов Д. С., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. М.: Юристъ, 2001. С. 23.

⁴ Национальный план противодействия коррупции на 2018 — 2020 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378.

воохранительных и судебных органов, других сил поддержания правопорядка в государстве; оптимальными мерами воздействия на правонарушителей.

Особую опасность для Российской Федерации, как демократического федеративного правового государства, представляют законы и другие нормативные правовые акты, содержащие криминогенные нормы, ведущие к росту преступности, коррупции, криминализации и падению престижа власти, усилению социальной напряженности.

Формирование антикоррупционной правовой базы, в том числе ее научных основ, представляется одним из приоритетных направлений организационно-правового обеспечения государственной и муниципальной службы и противодействия коррупции. Актуализируется потребность криминологической экспертизы проектов законодательных актов, с использованием потенциала соответствующих научных учреждений, системного мониторинга законодательства и правоприменения, правосознания и общественного мнения граждан.

Исследованию проблем противодействия коррупции посвятили свои работы А. И. Долгова, А. И. Кирпичников, И. Н. Клюковская, В. М. Корякин, А. В. Куракин, С. В. Максимов, И. М. Мацкевич, А. И. Мизерий, Н. В. Селихов, В. Е. Эминов и др.¹ Вопросы противодействия коррупции

¹ Долгова А.И. Коррупция опасна, но не опаснее ли борьба с ней? // ИНТЕРПОЛ в России. 2001, № 1; Кирпичников А. И. Коррупция в России. СПб., 2004; Клюковская И. Н. Коррупция в России: понятие, состояние и проблемы противодействия : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1999; Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография. М., 2009; Куракин А. В. Этапы становления и развития учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Право и политика. 2007. № 11; Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность : монография. М., 2008.; Мацкевич И. М. Коррупция в Вооруженных Силах (криминологический аспект) // Прокурорская и следственная практика. 2000. № 3 — 4; Мизерий А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти : дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000; Селихов Н. В. Коррупция в государственном механизме

в Вооруженных Силах Российской Федерации также были предметом внимания многочисленных научных публикаций, подготовленными военными юристами².

Учитывая, что коррупция представляет собой общественно опасное социальное явление, которое имеет транснациональный характер, согласно международным обязательствам по целому ряду конвенций ООН и Совета Европы необходимо международное сотрудничество в области предупреждения коррупции и борьбы с ней в интересах обеспечения международной и национальной безопасности. При этом приоритетным направлением является законодательное обеспечение социально-экономического развития.

Уровень и масштабы существующей в стране коррупции сдерживают экономическое развитие России. Коррупция превратилась в реальную угрозу национальной безопасности страны, привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые утрачивают доверие к власти и веру в справедливость³.

Поражение коррупцией властных структур ведёт к снижению роли государства как регулятора экономических и социальных процессов, стимулирует паразитирование незначительной части

современной России (теоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Эминов В. Е. Предупреждение организованной преступности и коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Проблемы социальной и криминологической профилактики преступлений в современной России. М., 2002.

² См., например: Зайков Д. Е. Проблемы совершенствования правового регулирования противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 11. С. 2 — 7; Корякин В. М. Министерство обороны Российской Федерации совершенствует ведомственную нормативную правовую базу противодействия коррупции // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 4. С. 2 — 8; Харитонов С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. 2012. № 2. С. 215 — 223, и др.

³ Дамаскин О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. М.: ИД «Триумфальная арка», 2009. С. 304.

общества на проблемах и тяготах большинства, способствует криминализации общества. Особенно опасна коррупция в правоохранительных органах, прокуратуре, судах, поскольку она подрывает веру населения в способность государства защитить права и свободы своих граждан.¹ Это предопределило потребность исследования актуальных проблем состояния, причин и организационно-правового обеспечения противодействия коррупции в интересах национальной безопасности в современных условиях, повышения образовательного уровня государственных служащих, специализирующихся в области государственного управления и национальной безопасности, защиты законных жизненно важных интересов граждан. Коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни общества.

В экономической сфере:

— сохраняется теневая экономика, что приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета, утрате государством финансовых рычагов управления экономикой, обострению социальных проблем из-за невыполнения бюджетных обязательств;

— нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки, что влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции;

— замедляется появление эффективных частных собственников, особенно малых и средних, в первую очередь из-за нарушений в ходе приватизации;

— неэффективно используются бюджетные средства, в частности при распределении государственных заказов и кредитов, что усугубляет бюджетные проблемы нашей страны;

— повышаются оптовые и розничные цены за счет коррупционных накладных

расходов, что ухудшает материальное положение потребителей;

— теряется доверие участников рыночных отношений к способности власти устанавливать, обеспечивать и соблюдать честные и стабильные правила рыночных отношений, что ведет к ухудшению инвестиционного климата, усугублению проблем преодоления спада производства, обновления основных фондов;

— расширяются масштабы коррупции в государственных и иных организациях, что ведет к снижению эффективности их работы, а, следовательно, эффективности экономики страны в целом.

В социальной сфере:

— отвлекаются огромные средства от целей общественного развития, чем обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы;

— нарастает имущественное неравенство, бедность большей части населения, коррупция обеспечивает перераспределение средств в пользу ряда финансово-промышленных групп за счет наиболее уязвимых слоев населения;

— дискредитируется право, как основной инструмент регулирования жизни государства и общества, в общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти, что ведет к дальнейшему ослаблению законности и правопорядка;

— коррумпированность органов власти и управления, правоохранительных органов и судов способствует укреплению организованной преступности, которая, срачиваясь с коррумпированными группами государственных, муниципальных служащих и предпринимателей, усиливается с помощью доступа к политической власти и благодаря возможностям для отмывания денег;

— увеличивается социальная напряженность, ослабляющая экономику и угрожающая политической стабильности в стране.

В политической сфере:

— происходит смещение целей политики от интересов общенационального разви-

¹ Тер-Акопов А. А. Нравственность и право. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 529.

тия к обеспечению доминирования олигархических группировок;

— уменьшается доверие населения к власти, нарастает ее отчуждение от общества, что ведет к неисполнению инициатив власти;

— снижается престиж страны на международной арене по ряду направлений обеспечения национальной и международной безопасности, растет угроза ее экономической и политической изоляции в условиях организованной международной конфронтации и санкционной агрессии;

— профанируется и снижается политическая конкуренция партий, граждане разочаровываются в ценностях демократии, что снижает роль демократических институтов;

— увеличивается риск дальнейшего ограничения демократических прав и свобод в системе выборов органов власти, ослабления демократии по сценарию усиления диктата коррумпированных структур, под лозунгом борьбы с коррупцией и преступностью.

В результате, национальным интересам нашей страны и общества наносится огромный и невосполнимый ущерб. Эффективность рыночной экономики снижается, а существующие демократические институты ослабляются. Усугубляется социальное, экономическое и политическое неравенство граждан, увеличивается бедность, растет социальная напряженность и криминализация отношений в обществе.

Рассмотрение коррупции как социально-правовой проблемы, угрожающей национальной безопасности нашей страны, в условиях санкционной агрессии США дает основание для ряда выводов и предложений.

1. Современная ситуация нарастающей санкционной агрессии США против России обуславливает потребность консолидации общества, укрепления сил и средств обороны и безопасности нашей страны. Признание и реальная защита приоритетов жизненно важных интересов законопослушного большинства общества зависит от выбора политическим руководством страны радикальных мер, направленных на снижение уровня коррупции в Российской Федерации. Отказ

или промедление от введения в действие эффективных антикоррупционных механизмов социализации общества и государства будет способствовать закреплению существующей коррупционной системы, имеющей своей целью формирование социально-экономического образования, ориентированного на обогащение незначительной части общества за счет большинства граждан России и ресурсное обслуживание мировой экономики.

2. В результате глобальной реструктуризации геополитического и геоэкономического мирового и постсоветского пространства усиливается внешнее воздействие на социально-экономическую систему России в виде миграции капитала и рабочей силы, а также организации различного рода системных интервенций — финансовых, идеологических и организационных. При этом совпадут как интересы консолидированной коррупционной системы, так и внешних факторов воздействия, что приведет к их сращиванию, которое негативно скажется на способности России к дальнейшему самостоятельному развитию, сохранению суверенитета и национальной безопасности.

3. В настоящее время нарастающее расслоение общества на узкий слой долларовых миллиардеров, погрязших в эгоцентризме, и широкий слой людей, лишаящихся жизненно важных благ в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, а также права на труд и достойные условия жизни, создает угрозу социальных конфликтов. Дефицит нравственности, аморальность и нечистоплотность абсолютно недопустимы, когда борьба с коррупцией и преступностью превращается в личный приоритет для каждого, кому не безразлична судьба России.

4. Эффективно противодействовать коррупции необходимо системными средствами, вытесняя коррупционные процессы из политической и общественной жизни, экономики и сферы управления. Комплексные меры противодействия

должны осуществляться по всем направлениям с учетом установленных приоритетов — правовых, организационных, управленческих, воспитательных и других. При этом должны быть задействованы не только инструменты государства, но и гражданского общества. Без общественной инициативы и гражданского контроля, развития правосознания и позитивного общественного мнения, социальной сбалансированности общества, снизить масштабы коррупции и преступности в России не удастся.

5. Актуализируется потребность нравственных начал в формировании полноценного гражданского общества. Формирование новой цифровой экономики, электронного управления, при всей заманчивости реальных и мнимых возможностей ускорения развития в соревновании новых технологий и технологического прорыва в экономике, без реального учета и прогноза человеческого фактора приведет лишь к новой форме изощренной технологичной эксплуатации людей, с закреплением системы социальной розни. Для противодействия этому необходимо оздоровление, очищение аппарата государственной службы на основе внедрения в повседневную общественную практику признанных нравственных норм, носителями которых должны быть государственные служащие, несущие повышенную ответственность за их соблюдение. Опора на организованное сообщество нравственно и профессионально ориентированных государственных служащих является жизненно важной социальной потребностью всего общества, как условия его позитивного развития и безопасности.

6. В современных условиях актуализируется проблема нравственного лидерства, признаваемого большинством законопослушного населения и обеспечивающего легитимацию власти. Однако, эта проблема не находит еще своего надлежащего решения, так как предполагает не игру, не манипулирование общественным мнением посредством

использования средств массовой информации, а осуществление реальных, социально значимых и полезных дел, признаваемых большинством населения и поддерживаемых им. Без такого признания и поддержки любые начинания власти будут, в конечном счете, обречены на провал.

Современный этап государственного строительства в интересах защиты суверенитета, противодействия санкционной агрессии, нуждается в приходе к власти в стране нравственных, образованных, ответственных людей, способных обеспечить социальную справедливость. Объективная оценка позитивного прошлого позволяет лучше понять реальное настоящее и определить направление развития оптимального будущего. Восстановив историческое самосознание, можно сформировать национальное правосознание, как руководство к действию, лежащее в основе национальной безопасности личности, общества и государства.

Библиография

1. Аминов, Д. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления / Д. С. Аминов, В. И. Гладких, К. С. Соловьев. — М.: Юристь, 2001.
2. Богданов, И. Я. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты / И. Я. Богданов, А. П. Калинин. — М. Ин-т соц.-полит. исслед. РАН, 2001.
3. Волженкин, Б. В. Коррупция : Серия «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе» / Б. В. Волженкин. — СПб., 1998.
4. Дамаскин, О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. / О. В. Дамаскин. — М.: ИД «Триумфальная арка», 2009.
5. Дамаскин, О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма / О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ, 2018.
6. Дамаскин, О. В. Криминологические аспекты противодействия преступности / О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ, 2017.
7. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. — М., 2016.
8. Долгова, А. И. Коррупция опасна, но не опаснее ли борьба с ней? / А. И. Долгова // ИНТЕРПОЛ в России. — 2001. — № 1.

9. Зайков, Д. Е. Проблемы совершенствования правового регулирования противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 11. — С. 2 — 7.
10. Кирпичников, А. И. Коррупция в России / А. И. Кирпичников. — СПб., 2004.
11. Ключковская, И. Н. Коррупция в России: понятие, состояние и проблемы противодействия : дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Ключковская. — Краснодар, 1999.
12. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография / В. М. Корякин. — М., 2009.
13. Корякин, В. М. Министерство обороны Российской Федерации совершенствует ведомственную нормативную правовую базу противодействия коррупции / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 4. — С. 2 — 8.
14. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2015.
15. Криминальные реалии, реагирование на них и закон / под ред. проф. А. И. Долговой. — М.: Российская криминологическая ассоциация, 2018.
16. Криминология : учебник для юридических вузов / под общей редакцией А. И. Долговой. — М., 1997.
17. Куракин, А. В. Этапы становления и развития учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы / А. В. Куракин // Право и политика. — 2007. — № 11.
18. Лунеев, В. В. Коррупция в России / В. В. Лунеев // Государство и право. — 2007. — № 11.
19. Максимов, С. В. Коррупция. Закон. Ответственность: монография / С. В. Максимов. — М., 2008.
20. Мацкевич, И. М. Коррупция в Вооруженных Силах (криминологический аспект) / И. М. Мацкевич // Прокурорская и следственная практика. — 2000. — № 3 — 4.
21. Мизерий, А. И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Мизерий. — Н. Новгород, 2000.
22. Селихов, Н. В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Селихов. — Екатеринбург, 2001.
23. Тер-Акопов, А. А. Нравственность и право / А. А. Тер-Акопов. — М.: Юрлитинформ, 2015.
24. Эминов, В. Е. Предупреждение организованной преступности и коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации / В. Е. Эминов // Проблемы социальной и криминологической профилактики преступлений в современной России. — М., 2002.
25. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 2. — С. 215 — 223.
26. Шихата, И. Взятка как рента за монопольное положение чиновников / И. Шихата // Чистые руки: Будущее без коррупции. — М.: Изд. Моск. Клуба юристов, 1999, № 1. — С. 32 — 36.

Current issues of criminal - legal science in conditions US sanctioning aggression

© Damaskin O. V.,

Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

Annotation. The article discusses the needs and opportunities for the development of criminal law science in the modern conditions of US sanctions against Russia. Attention is focused on new areas of research in the field of combating crime and corruption. It identifies promising areas of fundamental and applied criminological research in the interests of national and international security.

Keywords: aggression, globalization, crime, corruption, national security, international security.

Уголовно-правовая характеристика неисполнения приказа военнослужащим

© Макаров Д. Б.,
студент Юридического института Южно-Уральского государственного университета

Аннотация. В статье охарактеризовано понятие «приказ», его формы, проанализированы объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона преступления, предусмотренного статьей 332 УК РФ, которая устанавливает ответственность за неисполнение приказа военнослужащим. Автором также проведен анализ статьи 42 УК РФ, предусматривающей исполнение приказа или распоряжения как обстоятельство, исключающее преступность деяния. Особое внимание уделяется решению проблемной связи между ст. 332 УК РФ и ст. 42 УК РФ.

Ключевые слова: неисполнение приказа, приказ, формы приказа, уголовная ответственность, исполнение незаконного приказа.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Обеспечение правопорядка, законности в отечественной армии является актуальной задачей государства на сегодняшний день. И только в условиях правопорядка и законности возможно обеспечение соблюдения не только воинской дисциплины, но и также боеготовности и обороноспособности Российской Федерации. Заметим, что помимо командиров, задачи по поддержанию законности и правопорядка в войсках решают и другие, «невоенные» структуры, к которым могут быть отнесены военные суды, демонстрирующие неотвратимость и справедливость наказания¹. Следует отметить, что повышение законности и правопорядка напрямую зависит от обновления отечественного действующего законодательства, которое регулирует общественные отношения, возникающие в сферах воинской обязанности и военной службы.

Также следует отметить, что в обществе многократно возрастают угрозы, которые напрямую связаны с несогласованными действиями его отдельных его членов. Избавлением от данной проблемы является система управления, обеспеченная соблю-

дением принципа субординации. Разумеется, общественные отношения в данной сфере обусловлены правоограничениями и запретами с целью исключения какого-либо проявления негативного поведения отдельных граждан. Именно приказы и распоряжения регулируют общественные отношения, связанные с субъектами управления. В воинских правоотношениях правовую основу отношений командир — начальник составляют общевоинские уставы².

Согласно УВС ВС РФ приказом является распоряжение командира (начальника), обращенное к подчиненным и требующее обязательного выполнения определенных действий, соблюдения тех или иных правил или устанавливающее какое-либо порядок, положение. В толковом словаре С. И. Ожегова приказом или распоряжением называется «официальное указание, подлежащее неукоснительному исполнению». А толковый словарь Ушакова раскрывает термины приказа и распоряжения следующим образом: это официальное распоряжение органа власти (войскового начальника, начальника учреждения), обращенное обычно к подчиненным и требующее выполнения определенных действия, соблюдения тех или иных правил или устанавливающее определение порядок, положение.

¹ Харитонов С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8. С. 41 — 48.

² Корякин В. М. Воинские уставы как источники военного права // Военное право. 2017. № 2. С. 6 — 9.

Таким образом, усматриваются некоторые разногласия по поводу определения данного термина, но все-таки общим остается одно — обязательность выполнения приказа либо распоряжения. Следует отметить, что приказ является одной из форм регулирования уставных взаимоотношений между военнослужащими. Согласно УВС ВС РФ приказы могут быть отданы в трех формах: 1) устной; 2) письменной; 3) электронной (передача по техническим средствам).

Следует отметить, что письменный приказ является основополагающим актом военного управления, который издается на правах единоначалия командиром (начальником)¹.

В УВС ВС РФ указывается, что какая-либо критика, обсуждение приказа запрещены, а неисполнение приказа командира является преступлением против военной службы; отдавая приказ, командир никоим образом не должен допускать злоупотребления должностными полномочиями или их превышения.

Следует отметить, что для УК РФ приказ и распоряжение являются синонимами. По мнению В. П. Ревина, существуют также иные характеристики приказа: 1) приказ должен быть выполнен лишь в тех границах, которые определяют поставленные перед подчиненным какие-либо условия его начальником; 2) при выполнении приказа подчиненным, вред, причиненный охраняемым законом интересам, должен носить всегда минимальный характер².

УК РФ предусмотрена ответственность за неисполнение подчиненным приказа начальника, отданного в установленном порядке, причинившее существенный вред интересам службы (ст. 332 УК РФ).

По мнению С. А. Балева, если подчиненный не исполняет законный приказ начальника при прохождении военной службы, то это грозит причинением вреда

не меньшего, чем исполнение соответственно незаконного приказа³.

Также бы хотелось отметить то, что некоторые ученые недооценивают необходимую характеристику незаконного приказа, сущность которого состоит в следующем: неправовой характер требования, который имеет не только соответствующее содержание, но и также возможные последствия. Так, В. Я. Григенча определяет лишь формально-юридические критерии незаконного приказа: если форма отдачи приказа имеет ненадлежащую форму, а также если незаконный приказ отдан некомпетентным лицом⁴.

Общественная опасность преступления, предусмотренного ст. 332 УК РФ, обуславливается прежде всего тем, что оно напрямую нарушает закрепленный в воинских уставах порядок управления войсками, который установлен в целях обеспечения их постоянной боеготовности, а также усложняет общепринятое выполнение воинскими частями, подразделениями возложенных на них определенных задач, наносит тем самым реальный ущерб интересам обеспечения военной безопасности отечества.

Непосредственным объектом, по мнению Х. М. Ахметшина, является установленный в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также иных войсках, воинских формированиях, органах порядка воинской подчиненности⁵. Следует отметить, что в данный порядок воинской подчиненности включаются те военно-служебные отношения, которые урегулированы законодательными актами и воинскими уставами между командирами (начальниками) и подчиненными, где командиры наделены правом отдавать подчиненным приказы, распоряже-

¹ Корякин В. М. Военно-административное право : учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 72 — 82.

² Уголовное право России. Общая часть : учебник / под ред. В. П. Ревина. М.: Юстицинформ, 2016. С. 241.

³ Уголовное право России. Особенная часть : учебник / С. А. Балева, Л. Л. Кругликов, А. П. Кузнецов и др.; под ред. Ф. Р. Сундурова, М. В. Талан. М.: Статут, 2015. С. 794.

⁴ Григенча В. Я. Уголовно-правовые проблемы исполнения приказа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 10.

⁵ Ахметшин Х. М. Военно-уголовное право : учебник / под ред. О. К. Зателепина. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 106.

ния по службе, а вторые обязаны исполнять их.

Объективную сторону преступления, предусмотренного ч. ч. 1 и 2 ст. 332 УК РФ, составляют: 1) неповиновение, иное умышленное неисполнение приказа; 2) неисполнение приказа в связи с недобросовестным или небрежным отношением к военной службе. Под неповиновением понимается не что иное, как открытый отказ от исполнения приказа, где подчиненный в какой-либо форме заявляет, показывает, что приказ он выполнять не будет¹. Следует отметить, что неповиновение и случаи пререкания, где подчиненный показывает свое недовольство по поводу отданного ему приказа, в дальнейшем вступает в его обсуждение, но, в конце концов, действия, предусмотренные приказом, выполняет, являются противоположностями. Пререкание не образует преступления, а выступает дисциплинарным проступком, но лишь в отдельных моментах.

По мнению В. Н. Сидоренко, неисполнение приказа по неосторожности будет таковым лишь в том случае, когда подчиненный, получив приказ начальника, вследствие недобросовестного отношения к службе требования приказа не выполняет или выполняет их ненадлежащим образом². Следует отметить, что подобные действия подчиненного могут исходить из какой-либо забывчивости, нечеткого уяснения содержания приказа, а также явно выраженного легкомыслия в отношении места, времени, способа выполнения приказа. К тяжким последствиям, которые предусмотрены ч. 2 и 3 ст. 332 УК РФ, относят срыв мероприятий по обеспечению боеготовности подразделения, вывод из строя боевой техники и т.п.

Следует отметить, что, если при неисполнении приказа подчиненным был причинен тяжкий вред здоровью либо наступила смерть по неосторожности, действия будут квалифицированы по соответствующим

статьям о преступлениях против жизни и здоровья.

Субъектами неисполнения приказа выступают военнослужащие, которые подчинены начальнику по службе либо по воинскому званию. При анализе соответствующих признаков преступлений против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений целесообразно опираться на уставные положения о начальниках и подчиненных, старших и младших по званию, закрепленных в ст. 36 — 38 УВС ВС РФ. Основным положением, касающимся субъекта неисполнения приказа, считается правило о том, что младшие по званию обязаны беспрекословно соблюдать и выполнять абсолютно все требования старших. Если происходит невыполнение данных требований, то младшие соответственно будут выступать субъектами преступления, предусмотренного ст. 332 УК РФ.

Таким образом, преступлением признается неисполнение приказа командира (начальника), отданного в порядке службы и которое одновременно не противоречит закону.

Однако имеется проблема в том случае, когда изданный приказ имеет незаконный характер, ведь, согласно ст. 42 УК РФ неисполнение приказа (распоряжения), противоречащего закону или отданного не в порядке службы, не образует состава рассматриваемого преступления. Следует отметить, что приказ (распоряжение) должен иметь конкретную форму в том случае, если она имеет обязательный характер, ведь согласно ч. 1 ст. 332 УК РФ приказ или распоряжение должны иметь определенный порядок отдачи и соответственно должны исполняться в точности согласно данному приказу (распоряжению). Если возникает исполнение незаконного приказа, то всю ответственность в полном объеме понесет командир, отдавший этот незаконный приказ, при этом, как уже отмечалось ранее, сам исполнитель ответственности не несет.

Учитывая тот факт, что УК РФ имеет в большей степени императивные нормы, было бы нелогичным предполагать, что действия, а также бездействия исполнителя можно отнести в качестве дозволения. В

¹ Там же. С. 107.

² Сидоренко В. Н. Уголовная ответственность военнослужащих за неисполнение приказа. М.: За права военнослужащих, 2009. С. 81.

данном случае предполагается, что у подчиненного может возникнуть ошибочное восприятие отданных ему приказов начальником как законных и обязательных для исполнения. Опять же ст. 42 УК РФ устанавливает, что уголовная ответственность исполнителя исключается, если он в силу каких-либо обстоятельств не смог ясно понять незаконную природу приказа (распоряжения). Неверное понимание законности официальных указаний не приводит к наложению санкций в этом случае. Подразумевается, что исполнитель в связи с этим не мог предпринять каких-либо действий с целью исключить преступное деяние. И целесообразно будет считать верным тот факт, что, когда исполнитель не может осознать незаконность приказа, его исполнение будет признаваться за исполнение законного приказа (распоряжения).

При наличии возможности осознания подчиненным незаконности приказа либо распоряжения, он будет действовать неосторожно, совершая во всех указанных случаях общественно опасное деяние. Ведь если у исполнителя будет отсутствовать осознание необязательности и незаконности приказа, распоряжения, его действия при исполнении не будут носить правомерный характер. Необязательность как признак приказа (распоряжения) заключается в его противоречии нормам закона. Являющийся по всем признакам незаконным приказ является не желательным для исполнения. В данном случае уголовную ответственность

исполнитель понесет в случае незаконной природы приказов либо распоряжений, направленных на причинение вреда охраняемым законом интересам во исполнение заведомо незаконных распоряжений.

Таким образом, исполнению подлежат лишь законные приказы, и ответственность исполнитель будет нести лишь за неисполнение законного приказа. Решение вопроса по поводу исполнения незаконного приказа во всех случаях зависит лишь от самого исполнителя приказа, т.к. он принимает на себя ответственность за возможные негативные результаты, по аналогии с неисполнением законного приказа.

Библиография

1. Ахметшин, Х. М. Военно-уголовное право : учебник; под ред. О. К. Зателепина / Х. М. Ахметшин. — М.: За права военнослужащих, 2008.
2. Григенча, В. Я. Уголовно-правовые проблемы исполнения приказа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Я. Григенча. — Екатеринбург, 1997.
3. Корякин, В. М. Военно-административное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019.
4. Корякин, В. М. Воинские уставы как источники военного права / В. М. Корякин // Военное право. — 2017. — № 2. — С. 6 — 9.
5. Сидоренко, В. Н. Уголовная ответственность военнослужащих за неисполнение приказа / В. Н. Сидоренко. — М.: За права военнослужащих, 2009.
6. Харитонов, С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8. — С. 41 — 48.

Criminal-legal characteristic of non-execution of the order by the military serviceman

© Makarov D. B.,

Student of Law Institute of South Ural state University

Annotation. The article describes the concept of "order", its forms, analyzes the object, objective side, subject, subjective side of the crime under article 332 of the criminal code, which establishes liability for non-execution of the order by the military. The author also analyzes article 42 of the criminal code, which provides for the execution of an order or order as a circumstance precluding the criminality of the act. Special attention is paid to solving the problem connection between article 332 of the criminal code and article 42 of the criminal code.

Key words: non-execution of the order, order, forms of the order, criminal liability, execution of an illegal order.

Частные военные компании: уголовно-правовой аспект

© Овчаров А. В.,

кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора уголовного права, криминологии и проблем правосудия Института государства и права Российской академии наук

Аннотация. Статья посвящена характеристике частных военных компаний. В статье анализируются деятельность частных военных компаний в современных военных конфликтах и правовое регулирование деятельности частных военных и охранных компаний в Российской Федерации. Изучаются функции, осуществляемые частными военными компаниями, их преломление к российскому законодательству. В статье проводятся анализ элементов составов преступлений, содержащихся в ст. 208 и 359 УК РФ и анализируются случаи совершения данных деяний сотрудниками ЧВОК.

Ключевые слова: военный конфликт, компании военных услуг, военные консалтинговые компании, частные охранные компании, военные логистические компании, уголовная ответственность, наемничество, частные военные и охранные компании.

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

Частные военные и охранные компании в последние десятилетия стали полноценными участниками рынка частной военной силы. По оценке некоторых исследователей, ежегодный оборот этого рынка составляет 100 — 120 млрд долл.¹, по оценке других — 180 млрд.² 75 % этого оборота приходится более чем на 700 западных компаний³.

Все большее развитие ЧВОК и анализ их деятельности порождает вопросы о законодательной регламентации подобных формирований и их ответственности в случае совершения сотрудниками ЧВОК каких-либо правонарушений. Так, в недавнем конфликте на территории Украины активное участие принимали «территориальные батальоны» и «батальоны Нацгвардии», которые финансировались частными лицами. Такие батальоны использовались и в ходе так называемой «антитеррористической операции» на востоке Украины в 2014 г.

При этом, по данным ряда авторов, изучавших названные военные организации, «имелись многочисленные свидетельства о совершении ими ряда военных преступлений»⁴.

В научной литературе выделяются следующие группы правовых вопросов, возникающих в процессе осуществления ЧВОК своих функций и касающиеся ответственности как самих ЧВОК, так и их сотрудников по национальному и международному праву:

— ответственность ЧВОК как юридического лица за превышение полномочий и неправомерное применение силы;

— ответственность сотрудников ЧВОК за превышение своих полномочий и также за неправомерное использование силы;

— ответственность государственных заказчиков услуг ЧВОК;

— ответственность государства, в котором создана или зарегистрирована ЧВОК;

¹ Эндю Р. Россия выходит на рынок частных военных компаний //

/inosmi.ru/world/20150210/226182259.html.

² Мукин Ю. Использование гражданских контрактников и частных вооруженных формирований в современных конфликтах // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 7. С. 27 — 31.

³ Howden D. Making a killing: how private armies became a \$120bn global industry // The Independent. 2007. September, 21.

⁴ Смирнов С. В. Частные военные компании как угроза государственному суверенитету современного государства // Правовое государство: проблемы понимания и реализации. Сборник статей Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию журнала «Правовое государство: теория и практика». М., 2015. С. 100.

— ответственность международных организаций, привлекающих ЧВОК к своей деятельности¹.

Таким образом весьма актуальны как вопросы международно-правовой ответственности самих ЧВОК и их нанимателей, так и вопросы ответственности их сотрудников.

Остановимся более подробно на вопросе ответственности сотрудников ЧВОК и, прежде всего, на самом главном его аспекте — возможности привлечения сотрудников рассматриваемых организаций к ответственности за некоторые деяния, признанные УК РФ в качестве преступлений.

Следует отметить, что законодательное регулирование деятельности ЧВОК в России до сих пор отсутствует, а единственным нормативным правовым актом, который содержит термин «частные военные компании», является Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. В п. 12 разд. II «Военные опасности и военные угрозы Российской Федерации» Доктрина называет деятельность иностранных частных военных компаний в районах, прилегающих к государственной границе Российской Федерации и границам ее союзников, одной из основных внешних военных опасностей, а в п. 15 определяет участие в военных действиях иррегулярных вооруженных формирований и частных военных компаний в качестве характерной черты и особенности современных военных конфликтов.

Чем же собственно занимаются ЧВОК? В юридической литературе существуют различные классификации ЧВОК по месту создания, региону деятельности и другим признакам². Полагаем, что наиболее правиль-

ным для решения вопроса о создании и правовой регламентации ЧВОК в России будет классифицировать ЧВОК по видам услуг, предоставляемых этими структурами. Согласно данной классификации ЧВОК целесообразно разделить на четыре группы:

1) военные компании или компании военных услуг (*military provider companies*). В сферу деятельности таких компаний входит предоставление клиентам услуг, непосредственно связанных с ведением боевых действий. Сотрудники данных компаний непосредственно участвуют в различных боевых операциях и столкновениях;

2) компании по предоставлению консалтинговых услуг (*military consulting company*). Такие компании специализируются на тренировочной деятельности всевозможных армейских подразделений, на обучении работе с новыми типами вооружений, а также на консультировании государственных силовых структур по вопросам, связанным с реформированием вооруженных сил. Кроме того, к сфере деятельности подобных компаний относится и стратегическое планирование;

3) компании по предоставлению логистических услуг (*military support company*). ЧВОК данной группы в первую очередь осуществляют деятельность по строительству военных объектов, но вместе с тем занимаются и тыловым обеспечением войск. К данной группе следует также относить те компании, чья специализацией является обслуживание технически сложных армейских систем вооружения и военных компьютерных систем;

4) компании по предоставлению частных охранных услуг. Данные компании так же называют компаниями по безопасности (*private security companies*). Деятельность этих компаний сосредоточена на оценке рисков от военных операций, кризисном менеджменте и консалтинге безопасности. Кроме того, ЧВОК данной группы занима-

¹ Сазонова К. Л. Деятельность частных военных и охранных предприятий: вопросы ответственности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 5 — 2. С. 124.

² Кобакин М. В., Корякин В. М. Проблема толкования понятия «военная услуга» в контексте использования частных военных компаний в современных военных конфликтах // Военное право. 2015. № 3; Малышев В. Н., Руденко А. Е., Катун Е. С. Деятельность частных военных компаний и государственные

интересы // Вестник Военной академии материально-технического обеспечения. 2015. № 3; Небольсина М. А. Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний: сравнительный анализ политики международных организаций и мировых держав : дис. ... канд. полит. наук. М., 2016.

ются непосредственной охраной объектов, предоставляют услуги телохранителей. Подобные компании занимаются разминированием территорий и объектов и обучением различных как армейских подразделений, так и подразделений полиции.

Возникает вопрос: подпадают ли подобные виды деятельности под признаки некоторых составов преступлений по российскому уголовному законодательству и, прежде всего, можно ли квалифицировать деятельность работников ЧВОК по ст. 208 УК РФ (Организация незаконного вооруженного формирования) и по ст. 359 УК РФ (Наемничество).

Под организацией незаконного вооруженного формирования УК РФ понимает создание вооруженного формирования (объединения, отряда, дружины или иной группы), не предусмотренного федеральным законом, а равно руководство таким формированием или его финансирование, а под участием в таком формировании — участие в вооруженном формировании, не предусмотренном федеральным законом, а также участие на территории иностранного государства в вооруженном формировании, не предусмотренном законодательством данного государства, в целях, противоречащих интересам Российской Федерации.

Таким образом, основными признаками незаконного вооруженного формирования, конструирующими сам состав преступления, являются его незаконность и вооруженность. Под незаконностью, по нашему мнению, следует понимать создание подобного формирования как вне всякого законного основания, так и не в соответствии с законом. Возникает вопрос: каким образом создание или же участие в ЧВОК может быть законным, если, как уже отмечалось, какого-либо законодательного регулирования деятельности ЧВОК в России до сих пор нет? Кроме того, согласно п. 9 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» создание и существование формирований, имеющих военную организацию или вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, не предусмотрен-

ных федеральными законами, запрещаются и преследуются по закону.

Вооруженность незаконного вооруженного формирования означает наличие в распоряжении подобной организации оружия. Причем, как следует из текста статьи, на квалификацию содеянного не влияет ни вид оружия, находящегося в распоряжении незаконного вооруженного формирования, ни его количество, ни даже законность приобретения данного оружия. Если применить этот признак к ЧВОК, то следует отметить, что, наверное, возможны случаи, когда ЧВОК второй и третьей группы действуют без оружия (консалтинговые и логистические компании), но функционирование частных охранных компаний, осуществляющих свою деятельность в зоне военных действий, и уж тем более компаний военных услуг, непосредственно участвующих в боевых столкновениях, без наличия у них соответствующего вооружения просто невозможно.

Таким образом, большинство ЧВОК полностью подпадают под определение незаконного вооруженного формирования, содержащееся в ст. 208 УК РФ, а лица, создающие ЧВОК или участвующие в ней, могут и должны привлекаться к уголовной ответственности по рассматриваемой статье.

Вышесказанное относится к созданию ЧВОК и участию в ней. Что же касается непосредственной деятельности ЧВОК, то, прежде всего, встает вопрос о возможности привлечения сотрудников ЧВОК к уголовной ответственности за наемничество. Противодействию такому явлению, как наемничество, посвящен целый ряд международно-правовых документов. Определение наемничества содержится в ст. 47 Дополнительного протокола № 1 (далее — Протокол) к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (подписан в г. Женеве 8 июня 1977 г.). Согласно данной статье наемник — это любое лицо, которое:

а) специально завербовано на месте или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте;

б) фактически принимает непосредственное участие в военных действиях;

с) принимает участие в военных действиях, руководствуясь главным образом желанием получить личную выгоду, и которому в действительности обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантам такого же ранга и функций, входящим в личный состав вооруженных сил данной стороны;

д) не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте;

е) не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте;

ф) не послано государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил.

Следует сразу же отметить, что наемника следует отличать от комбатанта. Согласно ч. 2 ст. 43 Протокола комбатантами т.е. лицами, имеющими право принимать непосредственное участие в военных действиях, признаются лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте, за исключением медицинского и духовного персонала.

Вместе с тем, Протокол в ч. 1 ст. 43 определяет состав вооруженных сил сторон, находящихся в конфликте. Так, вооруженные силы стороны, находящейся в конфликте, состоят из всех организованных вооруженных сил, групп и подразделений, находящихся под командованием лица, ответственного перед этой стороной за поведение своих подчиненных, даже если эта сторона представлена правительством или властью, не признанными противной стороной. Такие вооруженные силы подчиняются внутренней дисциплинарной системе, которая, среди прочего, обеспечивает соблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов.

Опираясь на определение, содержащееся в международном праве, УК РФ в примечании к ст. 359 определяет наемника как лицо, действующее в целях получения материального вознаграждения и не являющееся гражданином государства, участвующего в вооруженном конфликте или военных действиях, не проживающее постоянно на его территории, а также не являющееся лицом, направленным для исполнения официальных обязанностей.

Ч. 1 ст. 359 УК РФ криминализирует вербовку, обучение, финансирование или иное материальное обеспечение наемника, а равно его использование в вооруженном конфликте или военных действиях. Наказание за такое деяние законодатель установил в виде лишения свободы на срок от четырех до восьми лет с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового.

В случае, если преступление совершается лицом с использованием своего служебного положения или в отношении несовершеннолетнего, то оно наказывается лишением свободы на срок от семи до пятнадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок от одного года до двух лет либо без такового (ч. 2 ст. 359 УК РФ).

Ч. 3 рассматриваемой статьи посвящена уголовной ответственности наемника за участие в вооруженном конфликте или военных действиях и предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок от трех до семи лет с ограничением свободы на срок до одного года либо без такового.

Ст. 359 УК РФ «Наемничество» помещена законодателем в раздел 12 «Преступления против мира и безопасности человечества» и гл. 34 с одноименным названием. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что если непосредственным объектом наемничества является установленные международным правом правила ведения войн, а также правила формирования вооруженных сил сторон конфликта, то видовым — определенные общественные отношения по поводу охраны мира и без-

опасности человечества на глобальном уровне. В уголовно-правовой литературе отмечалось, что, размещая норму в определенной главе Особенной части УК РФ, законодатель косвенным образом дает свою оценку характеру и степени общественной опасности преступления¹.

С объективной стороны наемничество может состоять в совершении ряда альтернативных действий: вербовке, обучении, финансировании или ином материальном обеспечении наемника, использовании его в вооруженном конфликте или военных действиях, а также в его участии в вооруженном конфликте или в военных действиях. Для наличия состава наемничества достаточно совершения любого из данных действий или любой совокупности таких действий.

Вербовка представляет собой действия по найму людей для военной службы или же действия, направленные на достижение устного или письменного соглашения с гражданином третьего государства о его участии в вооруженном конфликте или военных действиях за материальное вознаграждение. Под вербовку может также подпадать и агитационная деятельность, направленная на участие лица в наемничестве.

Под обучением наемников следует понимать деятельность по его физической, технической и психологической подготовке направленную на получения наемником специальных военных знаний. Например, А. Кибальник и И. Соломоненко под обучением наемника понимают передачу ему в различной форме любых знаний и умений, направленных на достижение им тех или иных целенаправленных результатов в вооруженных действиях².

Финансированием наемника в вооруженном конфликте или военных действиях является совершенное в любой форме финансовое обеспечение наемника, в том числе непосредственная передача наемнику де-

нег в качестве оплаты его труда, открытие счетов в банках, передача денег для содержания баз подготовки, штата инструкторов, закупки всего необходимого, обучения или вербовки. Под иным же материальным обеспечением наемников следует понимать их снабжение напрямую предметами материального мира. Под такую деятельность может подпадать закупка продовольствия, обмундирования, оружия, боеприпасов, техники и т.д.

Под использованием наемников в вооруженном конфликте или военных действиях следует понимать их привлечение к непосредственному участию в совершении таких действий, а под участием наемника в вооруженном конфликте или военных действиях понимается его непосредственное личное участие в рассматриваемых действиях, в том числе в их подготовке, планировании.

Кроме того, следует отметить, что обязательным признаком объективной стороны наемничества является обстановка совершения преступления — вооруженный конфликт или военные действия. Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом, а само преступление является преступлением с общим субъектом.

Кратко проанализировав состав наемничества, можно ответить на вопрос: подпадает ли деятельность сотрудников ЧВОК под признаки рассматриваемого преступления?

В научной литературе существует точка зрения, согласно которой под определение наемничества подпадают только члены полностью независимых наемных армий, а в ситуации, когда сотрудники ЧВОК выполняют работу в пользу какого-то государства, они не могут считаться полностью независимыми, так как фактически работают на государство, пусть и не являясь при этом солдатами национальных вооруженных сил, и потому определение наемников к ним неприменимо³.

¹ Эбзеева З. А. Уголовно-правовая характеристика наемничества // Современное право. 2012. № 5. С. 123.

² Кибальник А., Соломоненко И. Уголовная ответственность за наемничество // Российская юстиция. 2002. № 4.

³ Francioni F. The Responsibility of the PMSC's Home State for Human Rights Violations Arising from the Export of Private Military and Security Services//Academy of European Law, Project "Regulating Privatization of "War": The Role of the EU in Assuring the Compliance

По нашему мнению, эта точка зрения не учитывает целый ряд существенных характеристик ЧВОК. Так, сотрудники ЧВОК всегда действуют в целях получения материального вознаграждения, что естественно, поскольку ЧВОК представляют собой хотя и специфические, но все-таки коммерческие предприятия, а, следовательно, извлекают прибыль. Сотрудники ЧВОК, как правило, не являются гражданами государства, участвующего в вооруженном конфликте или военных действиях, не проживают постоянно на его территории, а также не являются лицами, направленным для исполнения официальных обязанностей.

Таким образом, примечание к ст. 359 УК РФ в действующей редакции не позволяет строго отграничить сотрудника ЧВОК от наемника, следовательно, в ситуации отсутствия законодательного регулирования деятельности ЧВОК в Российской Федерации их сотрудники в случае участия в вооруженном конфликте или военных действиях могут привлекаться к уголовной ответственности за наемничество.

Кроме того, применительно к наемничеству в целом и к случаям, когда субъектом данного преступления является сотрудник ЧВОК, в частности, возникает еще один вопрос, а именно: что понимать под использованием наемника в военных действиях или вооруженном конфликте? Если под такими деяниями понимается лишь использование наемника непосредственно в боевых столкновениях, то к ответственности за наемничество могут быть привлечены лишь сотрудники ЧВОК первой группы (*military provider company*). Однако подобная позиция оспаривается в юридической литературе. Так, по мнению некоторых авторов, понимать под использованием наемника в военных действиях или вооруженном конфликте следует всю совокупность возможных действий, связанных с участием в конфликте. Это могут быть и доставка грузов, и ремонт и обслуживание техники и многое другое¹. По такому пути идет и практика.

Так, в 2000 г. в Индии были осуждены за наемничество пять российских граждан, входящих в экипаж транспортного самолета АН-26 и осуществивших доставку оружия боевикам в штат Западная Бенгалия².

По нашему мнению, такая практика вполне заслуживает внимания, и к ответственности за наемничество могут привлекаться все сотрудники ЧВОК, независимо от направления деятельности самой ЧВОК, в случае их участия в военных действиях или вооруженном конфликте.

Библиография

1. Кибакин, М. В. Проблема толкования понятия «военная услуга» в контексте использования частных военных компаний в современных военных конфликтах / М. В. Кибакин, В. М. Корякин // *Военное право*. — 2015. — № 3.
2. Кибальник, А. Уголовная ответственность за наемничество / А. Кибальник, И. Соломошенко // *Российская юстиция*. — 2002. — № 4.
3. Мальшев, В. Н. Деятельность частных военных компаний и государственные интересы / В. Н. Мальшев, А. Е. Руденко, Е. С. Катун // *Вестник Военной академии материально-технического обеспечения*. — № 3. — 2015.
4. Мукин, Ю. Использование гражданских контрактников и частных вооруженных формирований в современных конфликтах / Ю. Мукин // *Зарубежное военное обозрение*. — 2008. — № 7.
5. Небольсина, М. А. Регулирование деятельности частных военных и охранных компаний: сравнительный анализ политики международных организаций и мировых держав : дис. ... канд. полит. наук / М. А. Небольсина. — М., 2016.
6. Сазонова, К. Л. Деятельность частных военных и охранных предприятий: вопросы ответственности / К. Л. Сазонова // *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. — 2013. — № 5 — 2.
7. Смирнов, С. В. Частные военные компании как угроза государственному суверенитету современного государства / С. В. Смирнов // *Правовое государство: проблемы понимания и реализации* : Сборник статей Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию журнала «Правовое государство: теория и практика». М., 2015.
8. Чародеев, Г. Нашим летчикам грозит пожизненная каторга / Г. Чародеев // *Известия*, 2000, 2 февраля.

with International Humanitarian Law and Human Rights". 2009. P. 20.

¹ Эбзеева З. А. Указ. соч. С. 127.

² Чародеев Г. Нашим летчикам грозит пожизненная каторга // *Известия*, 2000, 2 февраля.

9. Эбзеева, З. А. Уголовно-правовая характеристика наемничества / З. А. Эбзеева // Современное право. — 2012. — № 5.

10. Эндо, Р. Россия выходит на рынок частных военных компаний // inosmi.ru/world/20150210/226182259.html.

11. Howden D. Making a killing: how private armies became a \$120bn global industry // The Independent. 2007. September, 21.

12. Francioni F. The Responsibility of the PMSC's Home State for Human Rights Violations Arising from the Export of Private Military and Security Services//Academy of European Law, Project "Regulating Privatization of "War": The Role of the EU in Assuring the Compliance with International Humanitarian Law and Human Rights". 2009.

Private military companies: criminal law aspect

© Ovcharov A. V.,

PhD in law, researcher in the sector of criminal law, criminology and justice problems of the Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences

Annotation. The article is devoted to the characteristics of private military companies. The article analyzes the activities of private military companies in modern military conflicts and the legal regulation of private military and security companies in the Russian Federation. The functions carried out by private military companies, their refraction to the Russian legislation are studied. The article analyzes the elements of crimes contained in articles 208 and 359 of the criminal code of the Russian Federation and analyzes the cases of these acts committed by PMSC employees.

Keywords: military conflict, military service companies, military consulting companies, private security companies, military logistics companies, criminal liability, mercenary activities, private military and security companies.

Постоянно увеличивающаяся наркопреступность солдат, сержантов и старшин, проходящих службу по контракту, требует принятия соответствующих мер

© Оноколов Ю. П.,

кандидат юридических наук, судья в отставке,
полковник юстиции

Аннотация. В статье на основе данных о судимости военнослужащих излагаются результаты анализа преступности, связанной с незаконным оборотом в войсках наркотических средств. Автором сделан вывод о том, что постоянно увеличивающаяся наркопреступность солдат, сержантов и старшин, проходящих службу по контракту, требует принятия соответствующих мер по предупреждению и борьбе с данным видом преступлений.

Ключевые слова: наркотические средства, преступления военнослужащих, наркопреступность, предупреждение и борьба с преступностью, осужденные военнослужащие.

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

Как отмечает И. М. Мацкевич, основная часть причин и условий преступлений и правонарушений, имеющих место в военной среде, происходит из гражданской среды¹. При этом условия военной службы в незначительной степени индуцируют правонарушения и преступления военнослужащих².

Наркотики уносят до 70 тыс. жизней молодых людей в год. В Российской Федерации около 8 млн. наркопотребителей, значительная часть которых привлекается к уголовной и административной ответственности за причастность к наркотрафику³. По экспертным оценкам 2/3 граждан, потребляющих наркотики, находятся в возрасте до 30 лет, что, по мнению руководства страны, реально угрожает безопасности страны⁴. Тем более, основная часть 18 — 30-летних молодых мужчин впоследствии прибывает в войска для прохождения военной службы по призыву либо по контракту.

Проблема незаконного оборота наркотиков в Вооруженных Силах Российской Федерации⁵ тесно связана с преступностью среди допризывников⁶. На учёте у наркологов стоят почти 138 тыс. детей и подростков, страдающих наркозависимостью⁷, значительная часть которых, как правило, через несколько лет при отсутствии сведений о продолжении употребления наркотических средств снимается с учёта и прибывает для прохождения военной службы по призыву. В последующем многие из них поступают на военную службу по контракту.

Как отметил заместитель председателя Следственного комитета Российской Федерации — руководитель Главного военного следственного руководителя А. С. Сорочкин, в 2016 — 2017 гг. сократилось как общее число зарегистрированных преступлений, совершенных военнослужащими, так и число совершенных ими преступлений,

¹ Мацкевич И. М. Преступность военнослужащих // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2002. № 1. С. 84 — 161.

² Зникин В. К. Проблемы оперативно-розыскного обеспечения раскрытия и расследования преступлений субъектами военного права. М.: Изд. дом Шумиловой И.И. 2005. С. 159.

³ Игла против бюджета // Российская газета, 2014, 2 декабря.

⁴ Кузьмин В. Стратегия ясного сознания // Российская газета, 2009, 9 сентября.

⁵ Аббасов А. К. Особенности наркоситуации в Российской армии // Уголовная юстиция. Волгоград: Изд. Волгоградского государственного университета, 2003. С. 44 — 47.

⁶ Гишинский Я. И. Преступность в современной России: ситуация, тенденции, перспективы // Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. 2002. № 4 (5). С. 43.

⁷ Егоров И. Пресечь наркотрафик // Российская газета, 2010, 1 марта.

связанных с незаконным изготовлением, приобретением, хранением, перевозкой, пересылкой либо сбытом наркотических средств или психотропных веществ¹.

Однако, если проследить динамику судимости военнослужащих за последние 20 лет, то, по нашему мнению, говорить об уменьшении наркопреступности в воинской среде пока ещё рано.

Согласно ч. 1 ст. 8 УПК РФ никто не может быть признан виновным в совершении преступления иначе как по приговору суда. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 29 УПК только суд правомочен признать лицо в совершении преступления. Поэтому представляется целесообразным и более объективным проанализировать динамику наркопреступлений в воинской среде по количеству осуждённых за эти преступления.

Данные же о судимости свидетельствуют о том, что в 2001 г. доля военнослужащих, осуждённых за наркопреступления, составляла 2,59 % от общеуголовных преступлений. А в 2016 г. доля военнослужащих, осуждённых за наркопреступления, составляла уже 8,31 %, однако уже от всех преступлений, совершённых военнослужащими (то есть от суммы общеуголовных и воинских преступлений). Причём такая явно негативная тенденция особенно просматривается с 2009 г. С 1998 г. до 2008 г. доля военнослужащих, осуждённых за наркопреступления, среди общеуголовных преступлений, была относительно небольшой, а стала увеличиваться примерно с 2007 г., когда начали в массовом порядке стали заключать контракты на прохождение службы с солдатами и сержантами. Это наглядно видно из нижеследующей таблицы, составленной автором на основании обзоров Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации².

¹ Сорочкин А. С. Интервью // Вестник военного права. 2018. № 1. С. 13 — 14.

² Обзор судебной работы гарнизонных военных судов за 2005 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2006. С. 1 — 5; Обзор судебной работы гарнизонных военных судов за 2002

Из таблицы 1 следует, что с 1999 до 2005 г. наблюдалась устойчивая тенденция к снижению доли преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в общей структуре армейской судимости, что, по нашему мнению, свидетельствует также об увеличении их латентной составляющей. Ведь с 2006 — 2007 гг. стала постоянно и стабильно увеличиваться доля осуждённых за наркопреступления. В 1998 и в 2009 г. упомянутая доля была наибольшей, а в последующие годы она ни разу не приближалась к уровню 2009 г. и вплоть до настоящего времени удельный вес осуждённых за наркопреступления в воинской среде гораздо выше уровня 2009 г., на что следует обратить внимание субъектам противодействия преступности в войсках.

Данные обстоятельства объективно подтверждает нижеследующая таблица 2, составленная автором на основании обзоров и обзорных справок Военной коллегии (с февраля 2014 г. — Судебной коллегии по делам военнослужащих) Верховного Суда Российской Федерации (в данной таблице, в отличие от предыдущей, указано процентное отношение военнослужащих, осуждённых за наркопреступления, к числу всех военнослужащих, осуждённых за все виды преступлений, то есть как за воинские, так и общеуголовные).

Из таблицы 2 видно, что с 2012 г. по 2015 г. постоянно увеличивались как доля, так и количество военнослужащих, осуждённых за незаконный оборот наркотических средств: с 6 % в 2012 г. до 9,9 % — в 2015 г. При этом в 2014 г., когда число контрактников превысило число военнослужащих по призыву³, доля наркопреступлений, совершённых солдатами и сержантами —

— 2003 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2004. С. 2 — 4; Обзор судебной работы гарнизонных военных судов за 2003 — 2004 годы. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2004. С. 1 — 4; Обзорные справки о судебной работе гарнизонных военных судов за 2007 г., 2009 г., 2010 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2008, 2010, 2011. С. 1 — 4.

³ Соколов Д. Служи, негодник // Собеседник. 2018. Март. № 14. С. 3.

контрактниками, была максимальной и составила 10,19 % от всех осуждённых военнослужащих. Причём столь значительная доля (указанная в процентах) исчислялась не от общеуголовных (как в предыдущей

таблице), а от всех осуждённых военнослужащих (то есть осуждённых как за воинские, так и за общеуголовные преступления).

Таблица 1

	1998 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)
Доля наркопреступлений в общеуголовных (ст. 228 — 234 УК)	5,21	3,98	3,14	2,59	2,5	2,61	2,67	1,52	2,43	3,4	3,9	5,6

Таблица 2

	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Доля наркопреступлений военнослужащих среди всех преступлений в/служащих (ст.ст. 228 — 234 УК РФ)		6,0%	7,74%	10,19% 523 в/сл.	9,9 % 553 в/сл.	8,31% 439 в/сл.
Всего примерно осуждено военнослужащих за все преступления	9012 в/сл.	5496 в/сл.	4834 в/сл.	5133 в/сл.	5577 в/сл.	5281 в/сл.

Изложенные данные, по нашему мнению, свидетельствуют также о том, что латентность преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотикотических средств, в течение длительного времени, до 2009 г., накапливалась, а затем, вероятно в связи с улучшением борьбы с наркопреступностью, произошёл как бы «взрыв» накопленной латентности и уменьшение латентной составляющей данного вида преступлений. Не случайно к борьбе с наркопреступностью в Вооруженных Силах активно подключились органы военной полиции¹.

Как отмечает К. В. Харабет, основными причинами (одновременно — и мотивами) первичного потребления наркотиков военнослужащими являются:

— желание получить «кайф», (то есть генодистические мотивы — около 80 %);

— любопытство относительно действия наркотика (это около 20 — 40 %, в зависимости от военно-социальной группы);

— действие фактора «групповой психологии» (около 20 % военнослужащих по

призыву);

— желание снять психологический и иной дискомфорт, преодолеть реальные либо мнимые проблемы, связанные с трудностями военной службы (40 — 50 % военнослужащих, проходящих службу по контракту и по призыву, в возрасте 18 — 20 лет).

К. В. Харабет также обращает внимание на то, что наркомания является обстоятельством, влияющим на совершение военнослужащими других преступлений, так как:

а) наркотизация военнослужащих всё более тесно связывается с деятельностью организованной региональной и межрегиональной наркопреступности;

б) наркотизм является детерминирующим фактором общеуголовных и воинских преступлений и проявляется в следующих основных формах:

— совершение под влиянием немедицинского потребления немедицинского употребления наркотиков дезертирства либо самовольного оставления воинской части в целях «праздно провести время»;

— наркопотребление как распространённый способ уклонения от призыва на военную службу;

— совершение в состоянии наркоопьянения преступлений, (в частности) преду-

¹ Харабет К.В. Органы военной полиции в системе мер профилактики наркоправонарушений военнослужащих // Военное право. 2017. № 6. С. 247 — 253.

смотренных ст. 264 УК РФ (нарушение правил техники безопасности) и ст. 350 УК РФ (нарушение правил вождения и эксплуатации боевых машин);

— хищения чужого имущества в целях получения средств для приобретения наркотиков;

— совершение под влиянием употребления психоактивных веществ преступлений насильственной мотивации, в том числе предусмотренных ст. 105, 111, 335 УК РФ;

в) рост наркотизма (немедицинского потребления психоактивных веществ) и преступлений, совершаемых в состоянии наркоопьянения;

г) наркотизация выступает одной из основных причин иных «фоновых» явлений преступности, прежде всего, суицидов, пьянства и алкоголизма военнослужащих¹.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что наркопреступность в воинской среде нередко является обстоятельством, влияющим на формирование мотивации преступного поведения военнослужащих, направленного как на совершение преступлений, связанных с наркотиками, так и на совершение других преступлений².

Совершение военнослужащими преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, является результатом взаимодействия большого количества экономических, социальных, психофизических, психологических, социокультурных и других факторов, которые необходимо учитывать в профилактической работе, в работе по принятию мер по устранению причин и условий преступности военнослужащих³.

Давая анализ преступности в военной составляющей России, начальник Главного

военного следственного управления А. С. Сорочкин также обратил внимание на то, что незаконное потребление, перевозку или изготовление наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов чаще всего совершают солдаты и сержанты — контрактники, которые при этом совершают каждое третье преступление среди военнослужащих и втрое больше преступлений, чем военнослужащие по призыву⁴.

В связи с этим представляется, что комплектование воинских формирований солдатами и сержантами, проходящими службу по контракту, часто производится без должного учёта особенностей здоровья, индивидуального правосознания и индивидуальной установки на совершение правонарушений, в том числе часто без учета возможности употребления и сбыта ими наркотических средств и психотропных веществ⁵.

Вместе с тем в 2000-х годах были приняты достаточно эффективные меры противодействия преступности в военной среде, что привело, начиная с 2009 г., к значительному уменьшению общего количества осуждённых военнослужащих, что наглядно усматривается из нижеследующей таблицы 3, составленной на основании исследований других авторов, а также общедоступных источников информации⁶.

⁴ Сорочкин А. С. Указ. соч. С. 14.

⁵ Харитонов С. С. Правовые аспекты увольнения с военной службы военнослужащих, использующих наркотические средства не в медицинских целях // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8. С. 9 — 11.

⁶ Лунеев В. В. Преступность XX века. М.: Норма, 1997. С. 401 — 402. (Данные за 1997 — 1998 г. подсчитаны Мацкевичем И.М.); Лунеев В. В. Преступность XX века / Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 257 — 758; Хомяков А. И. Преступления против порядка подчинённости и воинских уставных взаимоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 52, 247; Яковлев А. В. Предупреждение преступлений с неосторожной формой вины, совершаемых военнослужащими : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 74 — 75, 202 — 203; Шикалова О. В. Социальное содержание «нового облика» Вооружённых Сил Российской Федерации // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 7. С. 90 — 91.

¹ Харабет К. В. Актуальные проблемы противодействия наркотизму и наркопреступности в Вооружённых Силах Российской Федерации // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 2. С. 18 — 24.

² Оноколов Ю. П. Мотивация преступлений, совершаемых военнослужащими во время ведения войн и иных боевых действий : монография. М.: Спутник+, 2017. С. 163 — 164.

³ Оноколов Ю. П. Актуальные причины и условия современной преступности военнослужащих, меры по ее предупреждению : монография. Новороссийск: СТМ Торг, 2006. С. 33.

Таблица 3

Годы	Примерная численность военнослужащих в ВС РФ (млн.)	Зарегистрировано преступлений военнослужащих	Примерное количество осужденных в/служащих	Разница	Разница в %
1992	3,0	24 129	11 218	12 911	— 54 %
1993	—	19 149	10 731	8 418	— 44 %
1994	—	15 196	9 525	5 671	— 37 %
1995	—	17 563	9 041	8 522	— 49 %
1996	2,4	17 233	10 041	7 192	— 42 %
1997	—	15 583	10 177	5 406	— 35 %
1998	1,9	16 244	9 586	6 658	— 41 %
1999		16 365	9 688	6 677	— 41 %
2000	1,5	15 978	9 254	6 724	— 42 %
2001	1,35	16 186	9 839	6 347	— 39 %
2002	1,26	15 867	-		
2003	1,26				
2009	примерно 1,1		10 348		
2010	примерно 1,0		9 012		
2012	примерно 1,0		5 496		
2013	примерно 1,0		4 834		
2014	примерно 1,0		5 133		
2015	примерно 1,0		5 577		
2016	примерно 1,0		5 281		
2017	примерно 1,0		4 272		

Таблица 4

Годы	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всего осуждено в/служащих (примерно)	10348	9012		5496	4834	5133	5255	5281
Осуждено срочнотрудовым служащим	3604 35%	4059 45%		2523 45,9%	1962 40,6%	1365 26,6%	1375 26,17 %	
Осуждено в/сл-х по контракту, из них:	6744 65%	4955 55%		2973 54,1%	2872 59,4%	3768 73,4%	3880 73,83%	
Офицеров	1914 18,5%	1614 17,9%	1605	1282 23,3%	1156 24%	1259 24,5%	1227 23,35%	
Старших офицеров		748		493	390	427	421 8 %	
Младших офицеров		866			766	832	806 15,34 %	
Прапорщиков (мичманов)	685 6,5%	565 6,4%		472 8,6%	351 7,2%	352 6,9%	333 6,34 %	
Рядовых и сержантов по контракту	4145 40%	2774 30,7%		1219 22,2%	1365 28,2%	2157 42%	2320 44,15 %	

Таким образом, пик преступности военнослужащих Российской Федерации имел место примерно в 2009 — 2010 гг. В те же

годы доля осужденных за наркопреступления (см. выше), как и доля осужденных солдат, сержантов и старшин — контрактников,

были достаточно велики.

Последнее обстоятельство подтверждается таблицей 4, составленной автором исходя из содержания обзоров и обзорных справок Военной коллегии (с февраля 2014 г. — Судебной коллегии по делам военнослужащих) Верховного Суда Российской Федерации.

При этом основную часть наркопреступлений стали совершать солдаты, сержанты и старшины, проходящие службу по контракту, что также подтверждают исследования Я. Н. Ермоловича, из которых усматривается, что за 15 лет, с 2000 г. по 2014 г., удельный показатель таких преступлений вырос примерно в 19 раз, а в абсолютных показателях наблюдается рост, по сравнению с показателями 2002 г., в рекордные 42,8 раза¹.

Помимо недостатков в подборе «контрактников», это, по нашему мнению, связано и с тем, что численность призываемых граждан из года в год уменьшалась, а численность «контрактников» увеличивалась.

Например, во время весенне-летнего призыва 2018 г. в войска отправили 128 тыс. человек (это минимальное количество призывников за последние 12 лет), а в период осеннего призыва 2018 г. будет призвано 132,5 тыс. человек. В настоящее же время в Вооружённых Силах Российской Федерации по призыву проходят службу около 240 тыс. человек, а солдат и сержантов по контракту — 360 тыс. человек².

В последние годы, несмотря на то, что общая численность военнослужащих в стране была приблизительно одинаковой, количество осуждённых военнослужащих стабильно уменьшалось: с 10348 человек в 2009 г. — до 4272 человек в 2017 г. Однако доля осуждённых военнослужащих-профессионалов (особенно — солдат, сержантов и старшин, проходящих военную

службу по контракту), как и доля военнослужазших, осуждённых за наркопреступления, росла либо была стабильно высокой.

Причем с 2008 г. до 2014 г. удельный вес военнослужащих, осуждённых за наркопреступления, ежегодно увеличивался и увеличился практически в несколько раз, ведь в 2008 г. за данные преступления было осуждено 3,9 % от всех военнослужащих, осуждённых за общеуголовные преступления, а в 2014 г. — 10,19 % от всех преступлений, то есть от суммы общеуголовных и воинских преступлений (2015 г. — 9,9 %, в 2016 г. — 8,31 %).

В последнее десятилетие, в отличие от предшествовавших периодов, основную часть не только наркопреступлений, но и иных преступлений, стали совершать не военнослужащие по призыву, а солдаты, сержанты и старшины, проходящие службу по контракту.

Так, в 1999 г. военнослужащие-профессионалы составляли 18,52 % от всех осуждённых (из них: 9,98 % — офицеры, 4,75 % — прапорщики, 3,79 % — солдаты и сержанты-контрактники), а военнослужащие по призыву — 81,48 %. В 2015 г. военнослужащие-профессионалы составляли 73,83 % от общего количества осуждённых военнослужащих (из них: 23,35 % — офицеры, 6,34 % — прапорщики, 44,15 % — солдаты и сержанты — «контрактники»), а военнослужащие по призыву — 26,17%³.

С 1999 до 2015 г. удельный вес осуждённых профессионалов увеличился: всех профессионалов — почти в 4 раза, офицеров — примерно в 5 раз, солдат и сержантов по контракту — в 12 раз. При этом была стабильно высокой доля наркопреступлений, совершаемых солдатами, сержантами и старшинами, проходящими военную службу по контракту.

¹ Ермолович Я. Н. Судимость военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, в Вооружённых Силах Российской Федерации, в период с 2000 по 2015 гг. // Военное право. 2017. № 2. С. 180 — 181.

² Борисов Т. «Косить» уже немодно // Российская газета, 2018, 12 апреля.

³ Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1999 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2000. С. 5; Обзорная справка о судебной работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2015 г. Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. М., 2016. С. 4.

Как отметил И. М. Мацкевич, наблюдается известное противоречие: военнослужащие-контрактники, желающие поступить или продолжить военную службу, чаще всего не соответствуют предъявляемым требованиям, и, наоборот, лица, отвечающие современным представлениям о профессиональном военнослужащем, не готовы заключать договор с армией¹.

Приведённые выше данные, по нашему мнению, требуют улучшения работы по подбору граждан, желающих проходить военную службу по контракту, при этом особое внимание следует обращать на возможность причастности к незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ.

Наш вывод о том, что основную часть наркопреступлений стали совершать солдаты, сержанты и старшины, проходящие службу по контракту, подтверждают указанные выше исследования Я. Н. Ермоловича, из которых усматривается, что за 15 лет, с 2000 г. по 2014 г., удельный показатель таких преступлений вырос примерно в 19 раз, а в абсолютных показателях наблюдается рост, по сравнению с показателями 2002 г., в рекордные 42,8 раза.

Кроме того, данным автором установлено, что в 2000 г. по ст. 228 — 234 УК РФ было осуждено 27 солдат, сержантов и старшин, которые составляли 6,55 % от общего числа военнослужащих по контракту и 0,29 % от общего числа осуждённых военнослужащих Вооружённых Сил. В 2014 г. по ст. 228 — 234 УК РФ было осуждено уже 257 солдат, сержантов и старшин, которые составляли 13,73 % от общего числа военнослужащих по контракту и 5,76 % от общего числа осуждённых военнослужащих Вооружённых Сил.

В связи с изложенным представляется, что субъектам противодействия преступности в военной составляющей России (командованию, военной полиции, органам ФСБ в войсках, органам военной прокуратуры и военного следствия) необходимо

принять дополнительные меры по предупреждению и борьбе с преступлениями, связанными с незаконным оборотом наркотических средств в воинской среде, а особенно — среди солдат, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту.

Библиография

1. Аббасов, А. К. Особенности наркоситуации в Российской армии / А. К. Аббасов // Уголовная юстиция. — Волгоград: Изд. Волгоградского государственного университета, 2003.
2. Гишинский, Я. И. Преступность в современной России: ситуация, тенденции, перспективы / Я. И. Гишинский // Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. — 2002. — № 4 (5).
3. Ермолович, Я. Н. Судимость военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, в Вооружённых Силах Российской Федерации, в период с 2000 по 2015 гг. / Я. Н. Ермолович // Военное право. — 2017. — № 2.
4. Зникин, В. К. Проблемы оперативно-розыскного обеспечения раскрытия и расследования преступлений субъектами военного права / В. К. Зникин. — М.: Изд. дом Шумиловой И.И., 2005.
5. Лунеев, В. В. Преступность XX века / В. В. Лунеев. — М.: Норма, 1997.
6. Лунеев, В. В. Преступность XX века; изд. 2-е, перераб. и доп. / В. В. Лунеев. — М.: Волтерс Клувер, 2005.
7. Мацкевич, И. М. Преступность военнослужащих: криминологические и социально-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук / И. М. Мацкевич. — М., 2000.
8. Оноколов, Ю. П. Актуальные причины и условия современной преступности военнослужащих, меры по ее предупреждению : монография / Ю. П. Оноколов. — Новороссийск.: СТМ Торг, 2006.
9. Оноколов, Ю. П. Мотивация преступлений, совершаемых военнослужащими во время ведения войн и иных боевых действий : монография / Ю. П. Оноколов. — М., Спутник+, 2017.
10. Харабет, К. В. Актуальные проблемы противодействия наркотизму и наркопреступности в Вооружённых Силах Российской Федерации / К. В. Харабет // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 2.
11. Харабет, К. В. Органы военной полиции в системе мер профилактики наркоправонарушений военнослужащих / К. В. Харабет // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 247 — 253.
12. Харитонов, С. С. Правовые аспекты увольнения с военной службы военнослужащих, использующих наркотические средства не в медицинских целях / С. С. Харитонов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8. — С. 9 — 11.

¹ Мацкевич И. М. Преступность военнослужащих: криминологические и социально-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 95, 291.

13. Хомяков, А. И. Преступления против порядка подчинённости и воинских уставных взаимоотношений : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Хомяков. — М, 2002.

14. Шикалова, О. В. Социальное содержание «нового облика» Вооружённых Сил Российской Федерации / О. В. Шикалова // Право в Вооружённых

Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 7.

15. Яковлев, А. В. Предупреждение преступлений с неосторожной формой вины, совершаемых военнослужащими : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Яковлев. — М., 2003.

Constantly increasing drug crime of soldiers, sergeants and petty officers serving under contract requires the adoption of appropriate measures

Onokolov Yu. P.,

PhD in Law, retired judge, Colonel of Justice

Annotation. The article, on the basis of data on the criminal record of servicemen, sets out an analysis of crime related to illicit trafficking in the army of narcotic drugs. The author concludes that the ever-increasing drug crime of soldiers, sergeants and petty officers serving under contract requires the adoption of appropriate measures to prevent and combat this type of crime.

Key terms: drugs, military crimes, drug crime, crime prevention and control, convicted military personnel.

Некоторые особенности привлечения юридических лиц к ответственности за экстремизм

© Петров И. В.,

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

Аннотация. В настоящее время роль мер уголовно-правового противодействия экстремисткой деятельности имеет большое значение в связи с повышенной общественной опасностью данного противоправного феномена, что в свою очередь подтверждается большим количеством норм Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающих уголовную ответственность за экстремизм и его проявления в качестве основного или дополнительного объекта правового регулирования, однако вопрос ответственности юридических лиц за экстремизм установлен только в рамках Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. В настоящей статье автор анализирует некоторые особенности применения мер уголовно-правового и административного характера, имеющих своей целью противодействие экстремисткой деятельности, в том числе в отношении юридических лиц.

Ключевые слова: экстремизм, уголовное право, административное право, ответственность, юридические лица, УК РФ, КоАП РФ.

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

В настоящее время экстремизм выступает как объект исследования различных социально-гуманитарных наук, таких как педагогика, социология, философия, политология, психология и юриспруденция. Среди юридических наук, по мнению автора, экстремизм наиболее интересен для криминологии и уголовного права. Но также при этом необходимо не забывать и про административное право, предусматривающее меры административного противодействия экстремистской деятельности.

В качестве универсальных мер административного воздействия, используемых органами власти и их должностными лицами, выступают административно-правовое убеждение и принуждение¹. Основной формой выражения данных мер является их письменное закрепление в виде указов (распоряжений, постановлений, указаний и т.п.) в печатном или электронном виде. При этом не исключается выражение данных мер в

устной форме (например, выступления руководства органов исполнительной власти в СМИ).

Субъектами государственной власти в интересах противодействия экстремистской деятельности в качестве основных способов реализации мер административного воздействия в форме убеждения, могут использоваться следующие виды, такие как:

- пропаганда (социальная реклама, популяризация деятельности органов власти);
- информирование;
- мероприятия профилактики правонарушений (разъяснительная работа).
- и др.

Административное принуждение по мнению автора является действенным видом государственного принуждения, предназначенным для охраны общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Выполняя карательную функцию, а также функции предупреждения и пресечения административных правонарушений, в том числе в сфере экстремистской деятельности, предусматривающие меры административной ответственности, административное принуждение остается действенным

¹ Лобода В. В. Методы административно-правового убеждения и принуждения в обеспечении соблюдения установленного порядка пропуска лиц через государственную границу Российской Федерации // Юридическая мысль. 2012. № 2 (70). С. 54 — 66.

инструментов воздействия в сфере государственного управления.

По мнению Ю. С. Сергеевой, нормами административного права ответственность за осуществление экстремистской деятельности установлена в двух аспектах: во-первых, это ответственность физических лиц за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ), организацию деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности (ст. 20.2.1 КоАП РФ), пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ); во-вторых, административным законодательством установлена ответственность общественных объединений за осуществление экстремистской деятельности, за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (ст. 20.3 КоАП РФ)¹.

Необходимо отметить и обратить внимание на то, что ст. 20.2.1 КоАП РФ утратила силу еще с принятием Федерального закона от 29 апреля 2006 г. № 57-ФЗ. Ст. 20.3 КоАП РФ не выделяет общественные объединения в качестве специальных субъектов административной ответственности, а что касается юридических лиц в целом, то они привлекаются к ответственности и по ст. 20.1 КоАП РФ, и по ст. 20.3 КоАП РФ. Также Ю. С. Сергеевой не отмечена ст. 20.2.2 КоАП РФ, введенная еще в 2012 г. и устанавливающая ответственность за организацию массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка.

В рамках действующего антиэкстремистского законодательства Российской Федерации возможность привлечения к административной ответственности за экстремистские правонарушения предусмотрено

как для физических лиц, так и юридических лиц, в том числе общественных объединений, не исключая и иностранные юридические лица, и общественные организации².

В настоящий период времени можно дать следующую классификацию юридических лиц:

I — по основной цели деятельности:

1) коммерческие организации — юридические лица, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (п. 1 ст. 50 ГК РФ);

2) некоммерческие организации — юридические лица, не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (п. 1, 4 ст. 50 ГК РФ);

II — по наличию участников и права участия (членства), корпоративных прав и обязанностей у учредителей:

1) корпоративные юридические лица (корпорации) — организации, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с п. 1 ст. 65.3 ГК РФ (абз. 1 п. 1 ст. 65.1 ГК РФ);

2) унитарные юридические лица — организации, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства (абз. 2 п. 1 ст. 65.1 ГК РФ);

III — по правам учредителей (участников) в отношении юридического лица:

1) юридические лица, на имущество которых их учредители имеют вещные права, — государственные и муниципальные унитарные предприятия, учреждения (абз. 1 п. 3 ст. 48 ГК РФ);

2) юридические лица, в отношении которых их участники имеют корпоративные права, — корпоративные организации (абз. 2 п. 3 ст. 48 ГК РФ);

IV — по организационно-правовым формам и их группам (п. 2, 3 ст. 50 ГК РФ).

Все российские юридические лица подлежат обязательной государственной регистрации. В настоящее время правовую основу государственной регистрации юридических лиц и ведение государственного ре-

¹ Сергеева Ю. С. Механизм административно-правового регулирования противодействия экстремистской деятельности // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 78 — 80.

² Ст. 2.6 КоАП РФ.

естра юридических лиц законодательно закреплена в Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

При этом необходимо помнить, что понятие «иностранный юридический лицo» в действующем законодательстве не раскрывается. При определении правового статуса юридического лица, созданного за пределами Российской Федерации, необходимо учитывать положения ст. 1202 ГК РФ, содержащей коллизионную норму об определении правоспособности иностранных юридических лиц. С учетом данной нормы, отсылающей к нормам зарубежного законодательства, необходимо учитывать, что не во всех государствах мира используется понятие «юридический лицo» при определении правового статуса коллективных образований, организаций и учреждений. Поэтому понятие «иностранный юридический лицo», по мнению автора, является в достаточной степени условным.

В связи с этим субъектом административной ответственности за совершение экстремистского правонарушения может быть российское юридический лицo, образованное в установленной гражданским законодательством форме, зарегистрированное в государственном реестре юридических лиц, а также иностранный юридический лицo или иностранная организация, созданные в соответствии с личным законодательством такого иностранного юридического лица или иностранной организации, и на которое распространяются положения ГК РФ о юридических лицах.

Поскольку юридический лицo может быть подвергнуто реорганизации в силу решения уполномоченного органа самого юридического лица, или суда, то в ч. 3 — 6 ст. 2.10 КоАП РФ выделяются особенности определения субъекта административной ответственности юридических лиц при их реорганизации.

Юридические лица могут иметь обособленные подразделения — филиалы и представительства, расположенные вне места расположения самого юридического лица (ст. 55 ГК РФ). В настоящее время во-

прос привлечения к административной ответственности филиалов юридических лиц нормами КоАП РФ не урегулирован. Следовательно, за административные правонарушения, связанные с деятельностью филиала, несет административную ответственность юридический лицo¹. Это в свою очередь может вызвать определенные трудности по привлечению виновных лиц к административной ответственности за экстремизм.

Юридический лицo несет административную ответственность в случае установления его вины в совершении административного правонарушения. В ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ сформулировано понятие вины юридического лица: юридический лицo признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, вина юридического лица за экстремистскую деятельность может носить как субъективный, так и объективный характер вменения².

К статьям, которые определяют составы преступлений экстремистской направленности, следует в первую очередь отнести:

— ст. 280 УК РФ, устанавливающая уголовную ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности;

— ст. 280.1 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации;

— ст. 282 УК РФ, устанавливающую уголовную ответственность за разжигание

¹ Бюллетень судебной практики Омского областного суда № 1 (54) 2014 / под ред. зам. пред. Омского областного суда Е.С. Светенко.

² Панов А. Б. Актуальные вопросы КоАП РФ // Мировой судья. 2015. № 3. С. 31 — 36.

вражды и ненависти, то есть за экстремистскую деятельность;

— ст.282.1 УК РФ, предусматривающую уголовную ответственность за организацию экстремистского сообщества;

— ст.282.2 УК РФ, устанавливающую уголовную ответственность за организацию деятельности экстремистской организации;

— ст.283.3 УК РФ, предусматривающую уголовную ответственность за финансирование экстремистской деятельности.

Помимо этого, как совершенно справедливо отмечает Л. В. Григорьев, еще целый ряд статей УК РФ предусматривают ответственность за проявления экстремизма, например, п. «л» ч. 2 ст. 105 за квалифицированное убийство, совершенное по экстремистским мотивам; ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а также соответствующие положения п. «е» ч. 2 ст. 111 УК РФ и ч. 2 ст. 112 УК РФ за причинение вреда здоровью различных степеней тяжести, по тем же мотивам; п. «б» ч. 1 ст. 213 «Хулиганство»¹.

Также необходимо отметить, что большая группа уголовно-правовых норм содержит запрет на совершение преступлений экстремистской направленности. Это кроме отмеченных выше норм ст. 278 УК РФ «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти», ст. 279 «Вооруженный мятеж». По мнению А. Б. Смушкина, к числу преступлений, содержащих элементы экстремизма, можно отнести: ч. 2 ст. 141 («Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, сопряженное с насильем»); ст. 149 («Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них»); преступления, связанные с терроризмом (ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 207, 208 УК РФ), а также ст. 211 («Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава»),

ст. 212 («Массовые беспорядки»), преступления связанные с приведением в негодность объектов социальной инфраструктуры (ст. 215.1, 215.2, 215.3 УК РФ) и другие².

По мнению Л. В. Григорьевой, такое разнообразие уголовных запретов создает определенные сложности в правоприменительной деятельности³. По мнению автора, главный вывод заключается в том, что основной упор на противодействие экстремизму лежит именно в сфере действия как норм уголовного права, что следует из довольно большого числа норм, значительно превышающего количество аналогичных норм в КоАП РФ, и предусматривающих экстремизм и его проявления если не в качестве основного объекта уголовно-правового регулирования, то, по крайней мере, в качестве дополнительного объекта, отягчающего ответственность, так и в сфере административного права в рамках применения мер убеждения и принуждения (административной ответственности).

Возвращаясь к вопросу субъекта ответственности за экстремистскую деятельность, стоит отметить, что в российской уголовно-правовой науке на протяжении многих лет обсуждается возможность законодательного признания юридического лица субъектом преступления⁴. Приверженцы такой позиции обосновывают свои доводы тем, что в области целого ряда преступлений нередко трудно разграничить ответственность отдельного сотрудника и всей организации, с которой он находится в трудовых отношениях соподчиненности. Сторонники признания деликтоспособности за юридическими лицами ссылаются на соответствующий зарубежный опыт и полагают, что для решения такой проблемы достаточно внести необходимые поправки как в Общую, так и в Особенную части УК РФ. При этом предлагается установить для юридиче-

¹ Григорьева Л. В. О научном подходе к уголовно-правовой оценке действий экстремистской направленности // Современное право. 2015. № 7. С. 99 — 105.

² Смушкин А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс», 2015.

³ Григорьева Л. В. Указ. соч.

⁴ Виноградова Е. Юридические лица должны нести ответственность за экологические преступления // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 62.

ских лиц и организаций такие наказания, которые не связаны с ограничением и лишением свободы, а именно — штраф, лишение права заниматься некоторыми определенными видами деятельности, требующими специального разрешения. В число уголовных наказаний юридических лиц можно включить также прекращение их деятельности или запрещение выпуска определенной продукции, что позволит более результативно бороться с преступлениями в сфере экологии.

Тем не менее, на современном этапе российское уголовное право не признает юридическое лицо в качестве субъекта преступления, поскольку это вступает в противоречие с одним из базовых принципов российского уголовного права — принципом субъективного вменения (ст. 5 УК РФ).

Подводя итог, необходимо отметить, что основными направлениями для дальнейшего научного исследования уголовного и административного законодательства в сфере противодействия экстремизму следует признать анализ возможности установления уголовной ответственности за экстремизм для юридических лиц, в том числе вопросы сбалансированности уголовной ответственности за экстремистскую деятельность для многочисленных норм УК РФ, тем или иным образом регулирующих от-

ношения в указанной сфере. Также существует необходимость закрепления административной ответственности филиалов юридических лиц за экстремистские правонарушения на уровне федерального законодательства.

Библиография

1. Виноградова Е. Юридические лица должны нести ответственность за экологические преступления / Е. Виноградова // Российская юстиция. — 2001. — № 8.
2. Григорьева, Л. В. О научном подходе к уголовно-правовой оценке действий экстремистской направленности / Л. В. Григорьева // Современное право. — 2015. — № 7. С. 99 — 105.
3. Лобода, В. В. Методы административно-правового убеждения и принуждения в обеспечении соблюдения установленного порядка пропуска лиц через государственную границу Российской Федерации / В. В. Лобода // Юридическая мысль. — 2012. — № 2 (70). — С. 54 — 66.
4. Панов, А. Б. Актуальные вопросы Кодекса РФ об административных правонарушениях / А. Б. Панов // Мировой судья. — 2015. — № 3. — С. 31 — 36.
5. Сергеева, Ю. С. Механизм административно-правового регулирования противодействия экстремистской деятельности / Ю. С. Сергеева // Административное право и процесс. — 2013. — № 4. — С. 78 — 80.
6. Смушкин, А. Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (постатейный) / А. Б. Смушкин // СПС «Консультант Плюс», 2015.

Some features of bringing legal entities to responsibility for extremism

© Petrov V. I.,

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

Annotation. Currently, the role of measures of criminal law counteraction to extremist activity is of great importance in connection with the increased public danger of this illegal phenomenon, which in turn is confirmed by a large number of norms of the Criminal code of the Russian Federation, providing for criminal liability for extremism and its manifestations as the main or additional object of legal regulation, but the issue of liability of legal entities for extremism is established only within the Code of administrative offences of the Russian Federation. In this article, the author analyzes some features of the application of criminal and administrative measures aimed at countering extremist activity, including against legal entities.

Keywords: Extremism, criminal law, administrative law, responsibility, legal entities, the criminal code, the administrative Code.

Позитивная уголовная ответственность и правомерное причинение вреда

© Попов К. И.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Российского университета транспорта (МИИТ), член Российской академии юридических наук

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы позитивной (перспективной) или положительной уголовной ответственности и возможность распространения рассматриваемой теории на обстоятельства, исключающие преступность деяния.

Ключевые слова: позитивная (перспективная) уголовная ответственность; обстоятельства, исключающие преступность деяния; правомерное причинение вреда.

Рецензент — О. К. Зателепин, доктор юридических наук, профессор.

В настоящее время в доктрине уголовного права развивается более широкий и конструктивный подход к определению понятия и сущности уголовной ответственности. Многие авторы выделяют два ее аспекта — негативный (ретроспективный) и позитивный (перспективный).

Первый аспект предполагает ответственность за уже совершенное преступление. Второй — это ответственность, лежащая в основе правомерного поведения и выражающаяся в осознании индивидом своей обязанности не совершать запрещенного уголовным законом преступного деяния, то есть фактическое соблюдение им требований и предписаний уголовно-правовых норм¹.

По мнению сторонников теории позитивной² или положительной уголовной ответственности, в общем виде она сводится к отсутствию нарушений запретов, установленных уголовным законом. Данный вид уголовной ответственности понимается как «обязанность соблюдать требования уголовного закона», «правовые требования»,

«выполнение должного», «социальный правовой долг»³.

Правовым последствием позитивной уголовной ответственности является положительная уголовно-правовая оценка поведения лица со стороны государства, в том числе поощрение его действий⁴. Она проявляется, например, в том, что исключается уголовная ответственность за преступление, которое лицо не совершало; в освобождении от ответственности лица, добровольно отказавшегося от совершения преступления и т.д.

Представляется возможным распространить рассматриваемую теорию и на обстоятельства, исключающие преступность деяния (гл. 8 УК РФ, сущность которых состоит в вынужденном правомерном причинении вреда охраняемым уголовным законом прав и интересов при соблюдении определенных условий.

Следует подчеркнуть, что в доктрине уголовного права деление уголовной ответственности на негативную (ретроспективную) и позитивную (перспективную) не является общепризнанным.

¹ Подробнее см.: Елеонский В. А. Уголовное наказание и воспитание позитивной ответственности. Рязань, 1979; Похмелькин В. В. Социальная справедливость и уголовная ответственность. Красноярск, 1990; Тарбагаев А. Н. Понятие и цели уголовной ответственности. Красноярск, 1986; Чистяков А. А. Уголовная ответственность и механизм формирования ее основания. М., 2003.

² Происходит от лат. *positivus* — положительный.

³ Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : Учебник для вузов / под ред. В. С. Комиссарова, Н. Е. Крыловой, И. М. Тяжковой. М.: Статут, 2012. С. 119.

⁴ Уголовное право России : Практический курс / под общ. ред. А. И. Бастрыкина; под науч. ред. А. В. Наумова. — 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 102.

Одни авторы отмечают, что позитивная уголовная ответственность не имеет большого правового значения, поскольку «перенесение понятия ответственности в область должного, толкуемого не как объективная реальность, а как определенный психологический процесс, лишает ее правового содержания»¹. Другие ученые указывают, что позитивная уголовная ответственность скорее является институтом морали, чем права².

Позитивная школа уголовного права возникла в 70 — 80-е годы XIX в. в Италии. Впоследствии ее идеи быстро распространились в европейских странах, в том числе и в России. Популярность позитивного научного направления объяснялась тем обстоятельством, что его представители выдвинули на первый план идею защиты общества от преступлений, обеспечения его безопасности³. Рассмотрение указанных аспектов позитивной уголовной ответственности представляется особо актуальным и в настоящее время.

К сожалению, позитивный (перспективный) взгляд на категорию уголовной ответственности не нашел должного понимания в юриспруденции и до определенного момента вообще отрицался официальной юридической наукой. Шире взглянуть на данную проблему позволила концепция В. Г. Смирнова о позитивной уголовной ответственности⁴.

Позитивная уголовная ответственность — это ответственность за нарушение требований уголовного закона, определенный внутренний объективно существующий долг гражданина перед обществом и государством. Очевидно, что преступление лучше предупредить, чем затем наказывать

за его совершение. Требования уголовного закона выражают волю каждого члена общества и рассчитаны на сознательное, добровольное их соблюдение.

Следует подчеркнуть, что позитивная (перспективная) роль уголовной ответственности служит основной цели уголовного права — недопущении преступлений. Однако позитивный момент не должен ни в коем случае подменять ретроспективный аспект уголовной ответственности.

При наличии уголовно-правового запрета у лица объективно возникает отношение к этому запрету и обязанность по его ненарушению, поэтому представляется, что позитивный момент в уголовной ответственности имеет право на существование. В данном случае имеет место целенаправленное формирование у граждан уголовно-правовой активности. Таким образом, позитивная (перспективная) уголовная ответственность — это обязанность уголовно ответственного субъекта не совершать нарушений запретов, установленных УК РФ.

Уголовная ответственность изначально возникает как позитивная в рамках общих уголовно-правовых отношений. Formой реализации позитивной ответственности является добровольное соблюдение субъектом требований, предъявляемых уголовным законом⁵.

Развивая указанные выше положения, представляется возможным пойти дальше и рассматривать не только пассивную позитивную уголовную ответственность, а на примере обстоятельств, исключающих преступность деяния, выделять так называемую активную позитивную (перспективную) уголовную ответственность, которая состоит не просто в соблюдении уголовно-правовых запретов, а в активных действиях субъектов по причинению правомерного вреда в ситуациях необходимой обороны, крайней необходимости, задержании лица, совершившего преступление и т.п.

В настоящее время большинством авторов уголовно-правовое поощрение признается только в ситуациях положительного

¹ Шаргородский М. Д. Детерминизм и ответственность // Правоведение. 1968. № 1. С. 47.

² Назаренко Г. В. Русское уголовное право. Общая часть : курс лекций. М.: Ось-89, 2015. С. 51.

³ Медведева Н. Т. Позитивная школа уголовного права: идеи и их отражение в законодательстве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Рязань, 2001. С. 14.

⁴ Смирнов В. Г. Функции советского уголовного права (Предмет, задачи и способы уголовно-правового регулирования). Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1965. С. 116.

⁵ Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М.: Юрид. лит., 1978. С. 78.

посткриминального поведения лица, нарушившего уголовно-правовой запрет (см., например, диссертацию И. А. Тарханова). Полагаем, что поощрение позитивного поведения может быть эффективно реализовано в уголовном праве в рамках единой концепции правового поощрения позитивного противодействия преступности путем вынужденного правомерного причинения вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния.

Представляется, что наименование гл. 8 УК РФ «Обстоятельства, исключающие преступность деяния» следует изменить на «Основания правомерного причинения вреда» с учетом поощрения названных активных действий законопослушных граждан по пресечению общественно опасных посягательств и противодействия преступности путем причинения вынужденного, вызванного особыми внешними факторами, правомерного вреда лицам, посягающим на охраняемые уголовным законом социальные ценности.

Признание такого поведения правомерным представляется вполне обоснованным, поскольку оно направлено на защиту интересов личности, общества, государства от противоправных посягательств. Позитивная цель характерна для таких обстоятельств, как необходимая оборона, задержание лица, совершившего преступление, обоснованный риск. Часто такая цель имеется и у лица, причиняющего вред в состоянии крайней необходимости. Следовательно, такое поведение признается общественно полезным либо социально допустимым.

Указанные изменения, по мнению автора, будут способствовать расширению реализации положения ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации о праве каждого за-

щищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе и связанными с правомерным причинением вреда.

Библиография

1. Елеонский, В. А. Уголовное наказание и воспитание позитивной ответственности / В. А. Елеонский. — Рязань, 1979.
2. Кудрявцев, В. Н. Право и поведение / В. Н. Кудрявцев. — М.: Юрид. лит., 1978.
3. Медведева, Н. Т. Позитивная школа уголовного права: идеи и их отражение в законодательстве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Н. Т. Медведева. — Рязань, 2001.
4. Назаренко, Г. В. Русское уголовное право. Общая часть : Курс лекций / Г. В. Назаренко. — М.: Ось-89, 2015.
5. Похмелкин, В. В. Социальная справедливость и уголовная ответственность / В. В. Похмелкин. — Красноярск, 1990.
6. Смирнов, В. Г. Функции советского уголовного права (Предмет, задачи и способы уголовно-правового регулирования) / В. Г. Смирнов. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1965.
7. Тарбагаев, А. Н. Понятие и цели уголовной ответственности / А. Н. Тарбагаев. — Красноярск, 1986.
8. Тарханов, И. А. Поощрение позитивного поведения и его реализация в уголовном праве: вопросы теории, нормотворчества и правоприменения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / И. А. Тарханов. — Казань, 2002.
9. Уголовное право России. Практический курс / под общ. ред. А. И. Бастрыкина; под науч. ред. А. В. Наумова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М., 2017.
10. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник для вузов / под ред. В. С. Комиссарова, Н. Е. Крыловой, И. М. Тяжковой. — М.: Статут, 2012.
11. Чистяков А. А. Уголовная ответственность и механизм формирования ее основания / А. А. Чистяков. — М., 2003.
12. Шаргородский, М. Д. Детерминизм и ответственность / М. Д. Шаргородский // Правоведение. — 1968. — № 1.

Positive criminal liability and lawful infliction of harm

© **Popov K. I.**,

candidate of legal sciences, associate professor of the department «Criminal law, criminal procedure and forensics» of the Russian University of Transport (MIIT), member of the Russian Academy of Law

Abstract. The article deals with topical issues of positive (prospective) or positive criminal liability and the possibility of extending the theory under consideration to circumstances precluding the criminality of the act.

Keywords: positive (prospective) criminal liability; the circumstances excluding criminality of the act; legitimate harm.

Влияние социальных сетей Интернет на преступность в Российской Федерации

© Сотникова В. В.,

старший преподаватель кафедры уголовного права
Военного университета

© Гороховский А. А.,

курсант прокурорско-следственного факультета,
член военно-научного общества Военного
университета

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются вопросы, связанные с влиянием социальных сетей на развитие различных новых видов преступлений в Российской Федерации, а также основные методы борьбы с данными противозаконными проявлениями.

Ключевые слова: социальные сети, преступность, противозаконная деятельность, уголовная ответственность.

Рецензент — Л. В. Бертовский, доктор юридических наук.

Вопросы достойного воспитания молодого поколения граждан в России находится в центре внимания законодательных и исполнительных органов. Понимание этого обусловлено существующим идеологическим противоборством с рядом государств, которые пытаются внедрить в сознание подростков элементы индивидуализма, приоритета личных интересов перед общественными и т.д., что размывает моральную и психологическую готовность молодых людей к защите Отечества.

Отметим, что на необходимость активного участия государства в военно-патриотическом воспитании будущих защитников Родины отмечалось в ряде научных публикаций¹.

Особое место в борьбе за души подростков отводится всемирной паутине — Интернету.

В настоящее время в уголовно-правовой литературе информационно-коммуникативной сети Интернет все чаще и чаще отводится роль среды совершения различных преступлений либо даже инструмента (орудия) совершения преступления. Руководители и члены организаций террористической и экстремистской направленности активно используют возможности сети Интернет, в том числе, социальных сетей, для пропаганды и распространения своих идей и вовлечения в свои ряды как можно большего количества людей. То же можно сказать и о лицах, занимающихся мошеннической деятельностью.

Благодаря использованию возможностей сети Интернет указанные лица ведут свою деятельность на условиях анонимности либо под вымышленными, так называемыми «фейковыми» именами, а в случае необходимости могут в кратчайшие сроки избавиться от прямых доказательств своей противоправной деятельности путем удаления своих страниц, переписки, «следов» взлома систем безопасности и т.д.

Для достижения своих преступных целей и затруднения работы правоохранительных органов по их установлению данные лица используют прокси-сервера, социальные сети («ВКонтакте», «Instagram» и др.), вредоносные программы-вирусы, программы-шпионы и многое другое. Перечень

¹ См., например: Зорин О. Л. Подготовка российских граждан к военной службе на основе военно-патриотического воспитания: некоторые вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации // Военное право. 2018. № 5. С. 83 — 89; Харитонов В. С. О необходимости правового закрепления определения военно-патриотического воспитания граждан России // Военное право. 2016. № 4. С. 123 — 124; Харитонов С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект // Военное право. 2018. № 5. С. 41 — 44.

этих инструментов далеко не полон, он имеет устойчивую тенденцию к расширению как по уровню технического исполнения, так и по уровню реальной или скрытой опасности.

Важным является то, что подавляющее большинство людей, и прежде всего, представителей молодого поколения, пользуются Интернетом и с высокой степенью доверия относятся к информации, которую получают из всемирной сети, что создает почти идеальные условия для вовлечения их в различные запрещенные законом организации, мошеннические схемы и т.п., в результате чего они становятся либо потерпевшими от действий вышеуказанных лиц, либо сами совершают противоправные деяния со всеми вытекающими из этого последствиями в виде уголовной ответственности. Приходится, к сожалению, констатировать, что человек с гораздо большей осторожностью относится к общению с незнакомыми людьми в реальном мире, чем в виртуальном. Связано это, по мнению психологов, с тем, что для обычного человека сам по себе Интернет, и получаемые посредством него информационные потоки, представляют собой совершенно новое явление, к которому человек еще не адаптировался и не научился ими управлять, в том числе, отсеивать опасную и вредоносную информацию. Зачастую люди, не задумываясь, начинают общение в социальных сетях с незнакомыми лицами, завязывают с ними переписку, обмениваются фотографиями, а также доверяют получаемой новой информации, которая является заведомо ложной. На уровне подсознания человек привык распознавать в качестве возможных источников опасности реальные объекты — других людей, животных или стихию, а в сети на уровне подсознания полученная информация очень часто не воспринимается как источник опасности. Злоумышленники используют данное обстоятельство и тем самым создают для себя «благоприятную почву», широкие возможности для подготовки и совершения преступных деяний.

Эти лица фактически «чужими руками» достигают своих преступных целей. Наиболее часто подобный способ используют

члены экстремистских организаций, которые через социальные сети пропагандируют свои взгляды и идеи, вовлекая в свои ряды подверженных такой психологической атаке лиц. Также, помимо экстремистов, в социальных сетях активно работают вербовщики международных террористических организаций (таких как ДАИШ, Джебхат ан-Нусра и другие ячейки Аль-Кайды, Хизб-ут-Тахрир, запрещенные в Российской Федерации). Они выбирают социальные сети как идеальный способ вербовки и технологии так называемых цветных революций, благодаря социальным сетям они формируют протестный электорат¹. Например, для вербовки молодежи члены террористической организации ДАИШ используют довольно таки простую схему: они анализируют сотни аккаунтов в социальных сетях и свое внимание останавливают на тех, которые принадлежат молодым лицам (обычно это школьники и студенты), именно данная категория людей с не окрепшей еще психикой больше всего подвержена Интернет-«атаке» террористов. Как правило, вербовка осуществляется не один день и не одним вербовщиком, а в течение длительного времени и целой группой вербовщиков, у каждого из которых своя четко определенная роль. Сначала формируется интерес к исламской культуре и традициям, объект вербовки втягивается в изучение новой культуры и не замечает, как погружается в виртуальный мир-халифат, в котором ценности мусульманской культуры подменяются более простыми идеологическими послылками и концепциями радикальных исламистов. У объекта вербовщик-мотиватор формирует ложные знания, выдает за истинные учения ваххабистов и салафистов, а истинные учения мусульман преподносит как негативные, представляя их искажением учения пророка Моххаммеда. Одновременно с этим, объекта (ученика) все больше отдалают от окружающего мира (социальной среды), ученик начинает сознательно отдаляться от своих сверстников, считая, что они неправильно видят этот мир, начинает изучать арабский

¹ Адельханян Р. Современный терроризм // Законность. 2004. № 11. С. 33 — 36.

язык и еще более глубоко погружаться в эту культуру и, в конечном итоге, становится членом террористической организации. От всего этого никто не застрахован, любой может стать подверженным такой «обработке», чему немало примеров, в том числе, получивших широкий общественный резонанс. Все это ставит под угрозу безопасность жизни как отдельного гражданина, так и всего населения страны¹.

Также социальные сети используются злоумышленниками как провокация так называемых цветных революций, схема вовлечения схожа со схемой организаторов террористических и экстремистских движений. Цель у провокаторов цветных революций та же — вовлечение молодых людей в формируемое ими протестное движение. Организаторы создают в социальных сетях группу «любителей животных», название данной группы у пользователей (объектов вербовки) не вызывает никаких подозрений и постепенно набирает большое количество подписчиков. После того, как группа набрала некоторое количество подписчиков, злоумышленники выкладывают выдуманную историю про то, как определенный чиновник Н. убил собаку, чтобы развлечься, общаются его данные, вследствие чего у объектов вербовки постепенно «созревают» недовольства, выраженные в негативных комментариях по отношению к чиновнику Н. Далее появляется еще одна информация в группе, что данный чиновник Н. является сотрудником администрации Президента, и, таким образом, у людей автоматически образ чиновника замещается образом власти, и данные недовольства приобретают антиполитическую направленность. После того, как возмущения подписчиков достигли определенного уровня, подстрекатель дает данной группе установку на совершение конкретных действий, делается финальный «вброс» информации примерно такого содержания: «Граждане! Сегодня наша власть убила беззащитную собаку ради забавы, а

завтра это беззаконие может случиться и с нами!», народ после этого переходит к финальной точке — митинг против действующей власти. Противоправная цель, благодаря использованию социальной сети и умению манипулировать пользователями данной сети, достигнута.

Подобная деятельность не только подрывает авторитет государственной власти, но и, в конечном счете, может привести к крайне негативным для всей страны последствиям. Проблема в том, что организатора почти никогда не удается установить на стадиях подготовки такой деятельности, подобные действия приобретают массовый характер, обладают большой общественной опасностью, ставят под угрозу государственную власть.

Чтобы обезопасить граждан от подобных атак террористов и провокаций «цветных» революций, авторы предлагают: ограничить доступ лиц подросткового возраста к социальным сетям; установить возрастные ограничения при пользовании Интернетом; запретить ряд социальных сетей на территории Российской Федерации; установить уголовную ответственность за создание так называемых «фейковых» аккаунтов и сайтов «мошенников»; ввести в школах новый предмет «Безопасный Интернет» с целью формирования у учащихся правильного понимания предназначения Интернета, в ходе изучения которого будут рассматриваться следующие вопросы: возможные угрозы социальных сетей, скрытые опасности, как отличить достоверные сайты от сайтов «мошенников» и т.д.; установить в России определенный перечень государственных безопасных сайтов, на которых будет находиться только лишь достоверная информация.

В социальной сети «ВКонтакте» существует огромное количество групп и публичных страниц («Орленок», «MDK», «MRZLK» и др.), которые содержат порнографическую, экстремистскую и иную запрещенную законом информацию, которая находится в открытом доступе, что обеспечивает доступ к ней неограниченного круга лиц. Материалы (фото, видео, записи и иная информация) из подобных групп способ-

¹ Тропина Т. Л. Борьба с киберпреступностью: возможна ли разработка универсального механизма? // Международное правосудие. 2012. № 3. С. 86 — 95.

ствуют формированию у пользователей такого психологического статуса, который зачастую приводит к совершению ими преступлений и суицидов.

Особую опасность и наиболее сильную тревогу вызывает то, что к данной информации имеют доступ дети, у них уже в раннем возрасте формируются негативные качества личности, такие как: ненависть, лживость, безответственность, нетерпимость и т.д., что самым отрицательным образом повлияет на дальнейшую их жизнь. Кроме того, возрастает риск, что в будущем такой «обработанный» ребенок может совершить противоправные деяния в отношении другого человека и стать ни кем иным, как преступником¹. Несмотря на правильное воспитание родителей, ребенок посредством социальных сетей и информации, которая в них содержится, может «воспитать» в себе потенциального преступника, сам того не желая. В данной ситуации авторы предлагают обратить особое внимание на социальные сети «ВКонтакте», «Одноклассники», «Instagram» и т.д., так как они содержат материалы, которые могут являться способом манипуляции людей для достижения злоумышленниками своих преступных целей.

Проанализировав влияние социальных сетей Интернет на уровень преступности в современной России, авторы пришли к выводу, что социальные сети, в частности, и в целом Интернет являются, бесспорно, одним из самых легких способов достижения своих преступных целей злоумышленниками. В настоящее время законодателям необходимо обратить особое внимание на данную проблему. Прежде всего противозаконная деятельность в социальных сетях направлена на молодое поколение, которое сильнее всех подвержено манипуляциям и обману.

Преступники используют социальные сети для незаконной торговли оружием, наркотиками, совершения мошеннических действий в целях подрыва авторитета госу-

дарственной власти, организации экстремистских движений, для вовлечения в террористические организации, распространения материалов, содержащих порнографический характер, для организации занятия проституцией и т.д. Социальные сети в наше время являются для мира преступности очень легким способом совершения и достижения своих преступных целей, так как тут они могут действовать безнаказанно, тщательно скрываться, имеют огромный спектр возможностей, быстро достигают своих результатов. Эта проблема только лишь набирает обороты, следует более тщательно подойти к данному вопросу правоохранительным органам, ужесточить наказание за данную деятельность, заблокировать ряд социальных сетей, которые представляют наиболее сильную угрозу, ограничить доступ детей к сети Интернет, ввести регистрацию аккаунтов по паспорту гражданина Российской Федерации, создать программы, способные моментально блокировать «фейковые» аккаунты.

Библиография

1. Адельханян, Р. Современный терроризм / Р. Адельханян // Законность. — 2004. — № 11. — С. 33 — 36.
2. Зорин, О. Л. Подготовка российских граждан к военной службе на основе военно-патриотического воспитания: некоторые вопросы совершенствования законодательства Российской Федерации / О. Л. Зорин // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 83 — 89.
3. Петровский, А. В. Криминологическое прогнозирование преступного поведения молодежи / А. В. Петровский. — М.: Юридический центр Пресс, 2016.
4. Тропина Т. Л. Борьба с киберпреступностью: возможна ли разработка универсального механизма? / Т. Л. Тропина // Международное правосудие. — 2012. — № 3. — С. 86 — 95.
5. Харитонов, В. С. О необходимости правового закрепления определения военно-патриотического воспитания граждан России / В. С. Харитонов // Военное право. — 2016. — № 4. — С. 123 — 124.
6. Харитонов, С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 41 — 44.

¹ Петровский А. В. Криминологическое прогнозирование преступного поведения молодежи / А. В. Петровский. М.: Изд. Юридический центр Пресс, 2016. С. 232.

Influence of social networks of the Internet on crime in the Russian Federation

© **Sotnikova V. V.**,

Senior teacher of the criminal law department Military University

© **Gorokhovskiy A. A.**,

a fourth year student of the prosecutor's and investigative faculty, a member of the Military Science Society of the Military University

Abstract. In actual article we consider issues related to the influence of social networks on the growth of various new types of criminality in the Russian Federation, and also the main methods of fighting against these illegal delinquency.

Key word: social networks, crime, illegal activity, criminal liability.

Проблемы уголовной ответственности за нарушение правил лесопользования

© Терещук С. С.,

военный прокурор отдела надзора (за исполнением законов органами военного управления и воинскими должностными лицами), капитан юстиции

© Юшкин И. А.,

оперуполномоченный Управления экономической безопасности и противодействия коррупции Главного управления МВД России по Свердловской области, старший лейтенант полиции.

Аннотация. Статья посвящена комплексному анализу сложившейся ситуации с незаконной рубкой лесных насаждений в России. Выделены ключевые причины столь высоких показателей. Особое внимание уделено тому, как выйти из такой ситуации, с помощью каких технических средств, правовых нововведений, направлений деятельности государства имеется возможность нормализовать положение дел в лесной отрасли.

Ключевые слова: леса Минобороны России, незаконная рубка лесных насаждений, экономическое благополучие, коррупция, дистанционный мониторинг, охрана окружающей среды, лесовосстановление, совершенствование лесного законодательства.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

В современный период в стране широкое распространение получило такое преступление, как незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ). Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации лес, как и другие природные ресурсы, является ее национальным достоянием. Леса в России занимают площадь 779 млн. га, что составляет почти половину территории страны и около одной четверти мировых лесных ресурсов. От рационального и бережного использования лесов во многом зависит экологическая безопасность населения всей страны и экономика почти половины ее субъектов. В связи с этим организация рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов является стратегически важной задачей государства. Правовая реформа, проводимая в России, призвана обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества, в том числе и в сфере лесных отношений.

Вопросы защиты и охраны лесов имеют непосредственное отношение к Минобороны России, поскольку последнее осуществляет ведение лесного хозяйства в границах лесных участков на площади

более 4,5 млн. га лесов на территории 61 субъекта Российской Федерации.

Леса, расположенные на землях обороны и безопасности, закреплены за Минобороны России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 № 135 «О закреплении лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны» Согласно указанному постановлению, леса, расположенные на землях обороны, исключены из состава лесного фонда и предоставлены Минобороны России с целью обеспечения нужд Вооруженных Сил Российской Федерации. Управляет и контролирует ведение лесного хозяйства на землях обороны и безопасности специальное уполномоченное учреждение — ФГКУ «Управление лесного хозяйства и природопользования» Минобороны России, в состав которого входят 39 военных лесничеств.

Данное учреждение является некоммерческой организацией и осуществляет следующие основные задачи:

— государственное управление и контроль в сфере лесных отношений и лесного хозяйства в соответствии с полномочиями и компетенцией Минобороны России;

— использование природных ресурсов;

— предоставление услуг в лесной отрасли.

Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты исходят из того, что при осуществлении любой деятельности в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов должно обеспечиваться устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала.

В этих целях Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России и Рослесхозом России принято совместное указание от 16 апреля, 12, 14 мая 1997 г. № 25/7, 1/8588, ДО-5-27/166 «Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы» регламентирующее вопросы межведомственного взаимодействия, в том числе по вопросам незаконных рубок лесных насаждений.

Если мы обратимся к статистике по рассмотрению дел по ст. 260 УК РФ «Незаконная рубка лесных насаждений» в суде первой инстанции в целом по России, мы увидим, что, например, за период 2014 — 2017 гг. число дел выросло. Так, в 2014 г. рассмотрено 22 249 дел, в 2015 г. — 22 039 дел, в 2016 г. — 34 570 дел, а в 2017 г. — 29 151 уголовное дело. Но даже если статистика по поимке «черных лесорубов» демонстрирует рост показателей, нужно понимать, что происходит это в основном за счет отдельных мелких нарушителей. По словам экспертов, именно на такие действия поступают жалобы в правоохранительные органы по прямой линии, а о крупных

дельцах рынка граждане если и знают, то молчат¹.

Статистические данные свидетельствуют, что охрана лесных ресурсов требует усиления, а борьба с преступностью в лесной отрасли — совершенствования. В связи с этим необходимо обозначить основные проблемы, существующие на современном этапе в сфере регулирования уголовной ответственности за указанные деяния.

Отдельно отметим, что деятельность в области использования лесов характеризуется проявлением коррупционных составляющих, в связи с чем, по справедливому утверждению ученых, в организациях должны приниматься меры противодействия коррупции, к которым относятся «организация подготовки работников, в обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, правовое и антикоррупционное просвещение, организация взаимодействия со средствами массовой информации и т.д.»². Нормы УК РФ, предусматривающие уголовную ответственность за преступления в лесной отрасли, носят бланкетный характер. Для полного определения сущности деяния необходимо обращаться к иным законам и подзаконным актам. Правила оборота леса и лесоматериалов устанавливаются в Лесном кодексе Российской Федерации (ЛК РФ) и Земельном кодексе Российской Федерации (ЗК РФ).

Общим объектом незаконной рубки лесных насаждений является окружающая природная среда. Родовой и видовой объекты определяются исходя из

¹ Игнатъева И. А. Научные основы интеграции и дифференциации в правовом регулировании экологических отношений: проблема установления предмета исследования // Российский юридический журнал. 2017. № 1.

² Воробьев А. Г., Харитонов С. С. Организационно-правовые меры противодействия коррупции в военной организации государства как составная часть предмета надзора органов прокуратуры Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 2. С. 113

расположения ст. 260 в Особенной части УК РФ.

Анализируемая статья входит в гл. 26 УК РФ «Экологические преступления», которая находится в разделе «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Таким образом, родовый объект незаконной рубки лесных насаждений — это охраняемые уголовным законом общественные отношения, интересы и блага, входящие в сферу общественной безопасности и общественного порядка.

Видовым объектом рассматриваемого преступления являются экологические отношения, складывающиеся в сфере охраны и использования окружающей природной среды и ее отдельных компонентов, которыми, в частности, являются лесные насаждения.

Судебная практика показывает, что у правоприменителя не сложилось единого понимания термина «рубка». В одном случае под рубкой понимают действия, заключающиеся только в спиливании, срубании и срезании деревьев, кустарников, лиан. С другой стороны, существует расширительное толкование, при котором в понятие рубки входит трелевка лесных насаждений, частичная переработка, хранение и вывоз древесины из леса. Для решения данного вопроса необходимо обратиться к ЛК РФ. Ст. 16 названного кодекса предлагает определение, в котором указано, что под рубками лесных насаждений следует признавать процессы их спиливания, срубания и срезания.

Ч. 1 ст. 29 ЛК РФ содержит определение заготовки древесины, включающей в себя рубку, трелевку, частичную переработку, хранение и вывоз. Таким образом, рубка представляет собой лишь часть процесса заготовки. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» в п. 16 также предлагает определение рубки, фактически дублируя его из ЛК РФ, и разъясняет, что

незаконной является рубка, совершенная с нарушением требований законодательства (без оформления необходимых документов) либо в объеме, превышающем разрешенный, либо с нарушением породного или возрастного состава, либо за пределами лесосеки.

Ст. 260 УК РФ предусматривает умышленную форму вины. Вина в отношении незаконной рубки характеризуется прямым умыслом, а в отношении повреждения до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан — как прямым, так и косвенным, либо неосторожностью. Так, повреждение может совершаться при лесозаготовках — валке, трелевке и вывозке леса. Происходит это, как правило, в форме неосторожности (легкомыслию или небрежности).

Мотивы незаконной рубки в УК РФ прямо не предусматриваются, следовательно, для квалификации значения не имеют, но могут учитываться судом при назначении наказания.

Субъект преступления, предусмотренного ст. 260 УК РФ, обладает всеми признаками общего субъекта. Это вменяемое физическое лицо (гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства), достигшее к моменту совершения преступления 16 лет.

Исходя из приведенных определений, следует согласиться с точкой зрения на незаконную рубку как исключительно на процесс отделения ствола дерева (кустарника, лианы) от корня, и поддержать правоприменителей, осуществляющих квалификацию, принимая за основу официальное определение понятия.

Однако в таком случае возникает другой вопрос: каким образом осуществлять квалификацию содеянного по признаку «группой лиц», если ответственность наступает только за рубку, при этом участники группы выполняли иные действия (погрузку, перевозку и т.д.)?

Так, Ядринским районным судом Чувашской Республики действия членов группы, осуществившей по предварительному сговору незаконную

заготовку лесоматериалов, переквалифицированы с ч. 3 ст. 260 на ч. 1 ст. 260 УК РФ и ч. 4, 5 ст. 33 по совокупности с ч. 1 ст. 260 УК РФ, квалифицирующий признак «группой лиц по предварительному сговору» исключен (Приговор районного суда Чувашской Республики в отношении И. и Я. // URL: <http://www.yadrinsky.chv.sudrf.ru>). Суть дела заключалась в следующем: И., не имея разрешительных документов, предоставляющих право на осуществление лесопользования, склонила Я. и иное лицо, признанное в ходе предварительного следствия невменяемым, и в отношении которого уголовное дело выделено в отдельное производство, к совершению ими незаконной рубки лесных насаждений для последующего их использования в строительстве навеса для сена в своем хозяйстве. С целью оказания содействия в совершении незаконной рубки И. предоставила Я. и иному лицу необходимые для рубки инструменты: ручную пилу и топор. Я. и иным лицом вырублено 0,72 м³ сосны, чем причинен Ядринскому лесничеству значительный материальный ущерб в размере 10,5 тыс. руб.

Действиям И. и Я. в ходе предварительного следствия дана квалификация по ч. 3 ст. 260 УК РФ, однако впоследствии изменена судом, посчитавшим, что доказательств непосредственного участия И. в рубке нет, как и доказательств того, что она распределяла роли участников и руководила процессом. В данном случае позиция суда представляется спорной, поскольку И. все же преследовала личные корыстные цели и, исходя из обстоятельств дела, выполняла организаторскую функцию. Представляется, что в данном случае произошла подмена понятий, которая необоснованно сужает сферу действия уголовно-правовой нормы. Ответственность за фактическую заготовку

древесины законодатель ограничил только рубкой. При этом необходимо иметь в виду тот факт, что ст. 260 УК РФ предусматривает ответственность еще и за повреждение лесных насаждений, которое не относится к заготовке. В данном случае логичнее было бы отнести вторую часть диспозиции к ст. 261 УК РФ, однако в указанной статье предусмотрена ответственность за совершение преступления по неосторожности.

Как правило, умышленное повреждение лесных насаждений осуществляется с первоначальной целью их дальнейшей переработки, заготовки.

Однако, после того как злоумышленники убеждаются в низком качестве поврежденного растения или в невозможности его транспортировки или переработки, просто оставляют его на месте вырубki, не осуществив действия, охватываемые термином «заготовка». В связи с этим целесообразно внести изменения в УК РФ, изложив диспозицию ст. 260 в следующей редакции: «1. Незаконная заготовка лесоматериалов, а равно повреждение до степени прекращения роста лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников, лиан, если эти деяния совершены в значительном размере, — наказывается ...»

Библиография

1. Воробьев, А. Г. Организационно-правовые меры противодействия коррупции в военной организации государства как составная часть предмета надзора органов прокуратуры Российской Федерации / А. Г. Воробьев, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 2. — С. 105 — 113.
2. Игнатъева, И. А. Научные основы интеграции и дифференциации в правовом регулировании экологических отношений: проблема установления предмета исследования / И. А. Игнатъева // Российский юридический журнал. — 2017. — № 1.

Problems of criminal liability for violations of forestry regulations

Tereshchuk S. S.,

military prosecutor of the supervision department (for the execution of laws by the military command and military officials), the captain of justice

Yushkin I. A.,

an officer in charge of the Department for Economic Security and Anti-Corruption of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Sverdlovsk Region, a senior police lieutenant.

Abstract. The article is devoted to a comprehensive analysis of the current situation with illegal logging of forest plantations in Russia. Key reasons for such high indicators are singled out. Particular attention is paid to how to get out of this situation. With the help of what technical means, legal innovations, directions of activity of the state, an opportunity to normalize the state of affairs in the forestry sector.

Key words: forests of the Ministry of Defense of Russia, illegal cutting of forest plantations, economic well-being, corruption, remote monitoring, environmental protection, reforestation, improvement of forest legislation.

Основные направления инновационного развития предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий

© Хоперсков Д. В.,

главный специалист-эксперт Центрального аппарата
ФАС России

Аннотация. Рассмотрены прерогативные направления инновационного развития предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий, основными из которых являются: методическое и научно-техническое обеспечение соответствующего сегмента антикриминальной деятельности; повышение правовой культуры населения в сфере информационной безопасности, а также деятельность по девиктиматизации населения; управленческое и техническое ужесточения контроля за Интернетом и другими альтернативными сетями; международное сотрудничество в данной сфере.

Ключевые слова: инновация, инновационное развитие, информационные технологии, предупреждение преступлений, преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина.

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

Противодействие преступности — поливариативное, многоуровневое, разнонаправленное системное социальное образование, являющееся реакцией самоорганизации общества на объективно существующие и искусственно сконструированные явления и феномены социального бытия¹. Развитие информационных технологий и сопутствующие этому криминальные и прочие риски и угрозы обуславливают необходимость надлежащего, соответствующего прогрессу, обеспечения информационной безопасности. Фундаментом и залогом эффективности практической реализации системы мер предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий, является надлежащее инновационное обеспечение информационной безопасности государства в целом.

Учитывая специфику и сложность информационных технологий как способа совершения преступлений в качестве одного из аспектов организационно-правового обеспечения предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий, требующего инновационного развития, необходимо определить, прежде всего, методическое и научно-техническое обеспечение данного направления антикриминальной деятельности.

Динамично развивающиеся технические подходы в способах преступной деятельности определяют новые реалии для выявления и раскрытия преступлений. Специфика преступлений, совершаемых с использованием информационных технологий, существенно отражается на деятельности по выявлению и раскрытию преступления: начиная от сложности обнаружения следов преступления и заканчивая тактикой оперативно-розыскных мероприятий, а также следственных действий. Соответственно, практика борьбы с данными видами преступлений, криминалистическая и оперативно-

¹ Игнатов А. Н. Стратегия противодействия криминальному насилию в современном обществе // Библиотека криминалиста. 2015. № 6 (23). С. 157.

розыскная методика должны также динамично развиваться, учитывая реальность технического уровня и степени развития информационных технологий¹. К сожалению, следует констатировать, что на данном этапе развития информационных технологий для противодействия преступлениям в сети «Интернет» до сих пор не разработано эффективного и качественного механизма, специальных рекомендаций, методик, а также использования ресурсов Интернета как источника информации о преступлении².

Полученные в ходе нашего и смежных исследований знания об использовании информационных технологий как способе совершения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина расширяют представление о механизме совершения данных преступлений, соответственно должны не только учитываться при квалификации соответствующих преступлений, но и определять основу для разработки криминалистических и оперативно-розыскных методик и рекомендаций по их раскрытию и расследованию.

Крайне нуждается в инновационном развитии научно-техническое обеспечение предупреждения преступлений, совершаемых с использованием информационных технологий.

Официальная статистика обеспеченности правоохранительной деятельности научно-техническими средствами ни МВД России, ни другими органами правопорядка не ведется. При

оценке данного показателя, как правило, используются результаты авторских и иных изысканий в этой области.

Так, например, как указывает Е. Г. Кравец, обобщенные результаты интервьюирования практических работников свидетельствуют о том, что работа следователя менее чем на 20 % обеспечена компьютерной техникой и средствами видеофиксации; только 18,3 % респондентов отмечают наличие в их подразделениях современного видеоборудования и лишь 4,4 % опрошенных следователей регулярно практикуют видеофиксацию проводимых следственных действий. Эти значения почти не отличаются от показателей девяностых годов прошлого столетия, хотя параллельно практически во всех социальных сферах (от экономики до публичной политики) наблюдается небывалой скачок информатизации. В последние годы стали появляться возможности для изменения данной негативной тенденции. Повышение материального и социального уровней сотрудников органов внутренних дел позволило предотвратить отток квалифицированных кадров из ведомства. Возрос уровень технической оснащенности, расширился доступ к телекоммуникационным сетям, создана мощная информационно-аналитическая система обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России, объединившая большинство подразделений. Однако неправильно ставить знак тождества между функциональным развитием и качественным ростом информационно-коммуникационных процессов в правоохранительных органах. Назрела потребность в тщательном изучении вопросов использования передовых научно-технических средств при расследовании преступлений³.

А тем временем, как говорится, враг не дремлет, используя в криминальной деятельности новейшие достижения

¹ Смирнов С. А. О некоторых способах совершения преступлений в сфере авторского и смежных прав в сети «интернет» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 191 — 194.

² Смирнов С. А. К вопросу о классификации способов совершения преступлений в сфере авторских и смежных прав в сети «Интернет» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 161 — 166; Шаров В. И. Интернет как источник оперативно-розыскной и процессуальной информации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 111 — 114.

³ Кравец Е. Г. Информационно-коммуникационные технологии как элемент технико-криминалистического обеспечения расследования преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2016. С. 3.

информационных технологий. Так, одной из мер, которая позволит усилить безопасность в IT-сфере, может стать блокировка анонимизаторов и анонимных сетей. Благодаря этим сервисам любой пользователь может скрыть информацию о компьютере или другом устройстве, с которого он выходит в Интернет, скрыв свой IP-адрес, можно обойти блокировку запрещенных сайтов или распространять нелегальный контент¹. В то же время сегодня появились технологии (friGate CDN, UltraSurf, браузер Tor, Pirate браузер, различные анонимайзеры и т.д.), позволяющие подключаться к заблокированным сайтам на территории Российской Федерации. При обращении на сайт расширения проверяют скорость доступа к сайту и, если скорость доступа низкая (или доступ вообще отсутствует), то расширение перенаправляет доступ к сайту через один из своих CDN узлов. Узлы распределены по нескольким странам. Если сам сайт не использует HTTPS протокол то, при перенаправлении, происходит шифрование трафика к сайту. Списки сайтов, к которым необходимо проверять скорость доступа, задаются в настройках расширения². Отставание правоохранительной деятельности от криминальной, как известно, традиционно и во многом объективно. Но все же, правоохранительные органы обязаны использовать передовые технологии и осуществлять научно-технические разработки на опережение криминала.

Перспективным инновационным направлением противодействия преступности в информационной сфере является управленческое и техническое

ужесточение контроля за Интернетом и другими альтернативными сетями.

Реализация этого превентивного направления возможна не только путем деанонимизации Интернета и пользователей электронных коммуникаций, но и расширения возможностей государственного контроля за деятельностью компаний и отдельных лиц, задействованных в разработках в сфере информационной безопасности³.

Следует учитывать, что методическое и техническое обеспечение любого вида деятельности имеет позитивный результат только при условии надлежащего кадрового обеспечения. Не случайно специалисты в качестве одной из основных организационно-управленческих мер предупреждения преступлений, совершаемых с использованием информационных технологий, и обеспечения информационной безопасности в целом определяют именно создание и научно-практическую деятельность научно-методических, учебно-методических центров на базе ведущих вузов России⁴.

При этом отмечается, что, хотя в России создана система образования, занимающаяся подготовкой квалифицированных специалистов по данному направлению, система взаимосвязи между вузами и потенциальными нанимателями в качестве коммерческих организаций и государственных структур не до конца нормализована, и такую систему необходимо создавать в кратчайшие сроки, чтобы обеспечить специалистами критически важные объекты информационной инфраструктуры⁵.

Успешность противодействия преступности во многом зависит от

¹ Павлова А. Д., Антонова Н. Л. Проблема увеличения преступности в сфере информационных технологий в современной России // В сборнике: Приоритеты мировой науки: эксперимент и научная дискуссия / Материалы XII международной научной конференции. Scientific Publishing Center «Discovery». 2016. С. 120.

² Абдусаламов Р. А., Арсланов Ш. Д. Специфика и способы совершения преступлений в сети интернет // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 1. С. 116 — 118.

³ Павлова А. Д., Антонова Н. Л. Указ. соч. С. 117 — 122.

⁴ Мазуров В. А. Организационно-правовые меры противодействия преступности в сфере высоких информационных технологий // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под общ. ред. О. И. Андреева; С. А. Елисеев, Л. М. Прокументов, М. К. Свиридов, В. А. Уткин, Н. С. Дергач. Томский государственный университет. Томск, 2011. С. 92 — 93.

⁵ Павлова А. Д., Антонова Н. Л. Указ. соч. С. 120.

вовлечения в эту деятельность широких масс населения. Предупреждение преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий, с необходимостью должно включать в себя деятельность по повышению правовой культуры населения в сфере информационной безопасности, а также деятельность по девиктиматизации населения в данной сфере.

Как отмечает В. Г. Степанов-Егиянц, Интенсивное развитие информационного общества обязывает государство повышать уровень информационной безопасности общества и особое внимание обращать на борьбу с компьютерными преступлениями. Вместе с тем, уголовная политика в сфере борьбы с компьютерными преступлениями должна содержать не только правовые, но и экономические, социальные, организационные и другие меры. Новым трендом политики государственного принуждения должно стать повышение правовой и общей культуры граждан, их правосознания, а также эффективности деятельности государственных органов по профилактике компьютерных преступлений¹.

Что касается деятельности по девиктиматизации населения в информационной сфере, то здесь, прежде всего, необходимо учитывать адресную направленность превентивных мер, требующую определение круга потенциальных жертв.

Так, в частности, круг объектов сети Интернет, наиболее привлекательных с точки зрения нарушителя, включает: финансовые структуры, провайдеры доступа, электронные магазины, международные корпорации, сайты правительственных и военных организаций. При этом некоторые действия руководителей и сотрудников указанных

структур могут являться провоцирующими. К таковым следует отнести: 1) непринятие мер к сохранению паролей, другой конфиденциальной информации, разглашение сведений о содержащейся в системе информации; 2) неисполнение должных мер защиты, например допуск к работе в локальных сетях посторонних лиц; 3) недонесение в правоохранительные органы при обнаружении признаков преступления и др.² Именно учет такого рода специфики статусной и поведенческой виктимности субъектов информационного пространства является залогом успешной виктимологической профилактики преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий.

Говоря об инновационном развитии предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий, следует учитывать организованный характер, а также транснациональность (во многом обусловленную спецификой функционирования современных глобальных информационно-коммуникационных сетей) преступности в сфере информационных технологий, что значительно усложняет выявление, раскрытие, расследование и предупреждение данного вида преступлений. Указанное определяет роль и значение международного сотрудничества в сфере предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных технологий.

Таким образом, основными направлениями инновационного развития предупреждения преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина, совершаемых с использованием информационных

¹ Степанов-Егиянц В. Г. Методологическое и законодательное обеспечение безопасности компьютерной информации в Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 13.

² Абдусаламов Р. А., Арсланов Ш. Д. Указ. соч. С. 118.

технологий, прежде всего, являются методическое и научно-техническое обеспечение данного сегмента антикриминальной деятельности. Одной из основных мер предупреждения преступлений, совершаемых с использованием информационных технологий, и обеспечения информационной безопасности в целом является создание и научно-практическую деятельность научно-методических, учебно-методических центров на базе ведущих вузов России.

Перспективным инновационным направлением противодействия преступности в информационной сфере является управленческое и техническое ужесточение контроля за Интернетом и другими альтернативными сетями, реализация которого должна осуществляться не только путем деанонимизации Интернета и пользователей электронных коммуникаций, но и расширения возможностей государственного контроля за деятельностью юридических и физических лиц, задействованных в разработках в информационной сфере.

Предупреждение исследуемых преступлений должно включать в себя деятельность по повышению правовой культуры населения в сфере информационной безопасности, а также деятельность по девиктиматизации населения в данной сфере.

Организованный характер, а также транснациональность преступности в сфере информационных технологий определяет роль и значение развития международного сотрудничества в предупреждении исследуемых преступлений.

Библиография

1. Абдусаламов, Р. А. Специфика и способы совершения преступлений в сети интернет / Р. А. Абдусаламов, Ш. Д. Арсланов // Юридический вестник ДГУ. — 2014. — № 1. — С. 116 — 118.
2. Игнатов, А. Н. Стратегия противодействия криминальному насилию в современном обществе / А. Н. Игнатов // Библиотека криминалиста. Научный журнал. — 2015. — № 6 (23). — С. 157 — 168.
3. Кравец, Е. Г. Информационно-коммуникационные технологии как элемент технико-криминалистического обеспечения расследования преступлений: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 10.00.12 / Е. Г. Кравец. — Волгоград, 2016.
4. Мазуров, В. А. Организационно-правовые меры противодействия преступности в сфере высоких информационных технологий / В. А. Мазуров // В сборнике: Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под общ. ред. О. И. Андреева, С. А. Елисеев, Л. М. Прокументов, М. К. Свиридов, В. А. Уткин, Н. С. Дергач; Томский государственный университет. — Томск, 2011. — С. 92 — 93.
5. Павлова, А. Д. Проблема увеличения преступности в сфере информационных технологий в современной России / А. Д. Павлова, Н. Л. Антонова // В сборнике: Приоритеты мировой науки: эксперимент и научная дискуссия : Материалы XII международной научной конференции. Scientific Publishing Center «Discovery». 2016. — С. 117 — 122.
6. Смирнов, С. А. К вопросу о классификации способов совершения преступлений в сфере авторских и смежных прав в сети «Интернет» / С. А. Смирнов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2017. — № 2 (38). — С. 161 — 166.
7. Смирнов, С. А. О некоторых способах совершения преступлений в сфере авторского и смежных прав в сети «интернет» / С. А. Смирнов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2016. — № 3 (35). — С. 191 — 194.
8. Степанов-Егиянц В. Г. Методологическое и законодательное обеспечение безопасности компьютерной информации в Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / В. Г. Степанов-Егиянц. — М., 2016.
9. Шаров, В. И. Интернет как источник оперативно-розыскной и процессуальной информации / В. И. Шаров // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2016. — № 3 (35). — С. 111 — 114.

The main directions of innovative development: the prohibition of constitutional rights and freedoms of a person and citizen committed using information technology

© Khoperskov D. V.,
Federal Antimonopoly Service

Abstract. Prerogative directions of innovative development of prevention of crimes against constitutional rights and freedoms of a person and citizen committed using information technologies are considered, the main of which are: methodological and scientific and technical support of the corresponding segment of anti-criminal activities; increase the legal culture of the population in the field of information security, as well as activities on devi-personalization of the population; management and technical tightening of control over the Internet and other alternative networks; international cooperation in this field.

Keywords: information technology, the way of committing a crime, crimes against constitutional rights and freedoms of a person and a citizen, state, latency.

Уголовный процесс и криминалистика

Доказательство в уголовном судопроизводстве и в оперативно-розыскной деятельности

© Антонов О. А.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье рассматривается соотношение уголовно-процессуальных и оперативно-розыскных доказательств; их взаимное влияние и формирование. Затрагиваются вопросы использования оперативно-розыскной информации (доказательств) в уголовном судопроизводстве (уголовно-процессуальном доказывании). Имеются ссылки на соответствующие статьи законов — УПК РФ и «Об оперативно-розыскной деятельности». Приводятся отдельные положения межведомственной Инструкции «О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд».

Ключевые слова: уголовный процесс, доказательство, доказывание, уголовное судопроизводство, предварительное расследование, следователь, орган дознания, оперативно-розыскная деятельность, оперативные сведения, оперативно-розыскное мероприятие, оперативно-розыскная информация.

Рецензент — В. Е. Суденко, кандидат юридических наук, доцент.

Настоящая статья является продолжением разговора, начатого нами в предыдущей статье¹, в которой мы отмечали, что уголовное судопроизводство и оперативно-розыскная деятельность имеют как общие черты, так и существенные различия.

Названные виды деятельности являются самостоятельными, не могут подменять друг друга или смешиваться. Это, вероятно, объясняется тем, что в соответствии с общепринятыми конституционными положениями уголовно-процессуальная деятельность (или уголовное судопроизводство) входит в судебную власть составной её частью, а оперативно-розыскная деятельность является элементом власти исполнительной. Они не только представляют разные виды государственной власти, но и существенно различаются по тактическим целям, задачам, принципам, формам и методам деятельности и, конечно же, по видам получаемых доказательств. Например, оперативно-розыскная деятельность может осуществляться как гласно, так и негласно (ст. 1 Фе-

дерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»)², т.е. в условиях конспирации, что категорически неприемлемо для уголовного судопроизводства.

Несмотря на имеющиеся существенные различия, уголовный процесс и оперативно-розыскная деятельность призваны эффективно взаимодействовать, т.к. их главная общая стратегическая цель — «защита прав, свобод и законных интересов граждан, защита жизни, здоровья, собственности, обеспечение безопасности общества и государства от преступных посягательств, а также предупреждение и предотвращение преступлений» — характеризует названные виды деятельности как разновидности правоохраны, что создаёт объективные предпосылки их взаимодополнения.

Отдельный интерес представляет соотношение оперативно-розыскных и уголовно-процессуальных доказательств.

Исследованию вопросов использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе, формирования

¹ Антонов О. А. Доказывание в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности // Военное право. 2018. № 5 (51). С. 138 — 144.

² Далее — Закон об ОРД.

на их основе доказательств по уголовному делу посвящены работы таких процессуалистов, как В. И. Зажицкий, Е. А. Доля, Ю. П. Гармаев и др.¹

Законодатель установил, что доказательствами по уголовному делу являются любые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель в порядке, определённом УПК РФ, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела (ст. 74 УПК РФ). При этом в качестве доказательств допускаются:

- 1) показания подозреваемого, обвиняемого;
- 2) показания потерпевшего, свидетеля;
- 3) заключение и показания эксперта;
- 4) заключение и показания специалиста;
- 5) вещественные доказательства;
- 6) протоколы следственных и судебных действий;
- 7) иные документы».

Нужно подчеркнуть, что в законе содержится исчерпывающий перечень видов уголовно-процессуальных доказательств, который расширительному толкованию не подлежит.

Важнейшими свойствами доказательств в уголовном судопроизводстве являются их *относимость* (по содержанию) к расследуемому уголовному делу и *допустимость*, т.е. соблюдение формы и способов получения.

Отдельной нормой закон (ст. 75 УПК РФ) выделяет ещё и такую характеристику доказательства как недопустимость, т.е. доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ, являются недопустимыми. Недопустимые доказательства не

имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться для доказывания. Законодатель конкретизирует, что к недопустимым доказательствам относятся:

1) показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде;

2) показания потерпевшего, свидетеля, основанные на догадке, предположении, слухе, а также показания свидетеля, который не может указать источник своей осведомленности;

3) предметы, документы или сведения, входящие в производство адвоката по делам его доверителей, полученные в ходе оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий, за исключением предметов и документов, указанных в части первой ст. 81 УПК РФ;

4) иные доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ.

Относительно видов оперативно-розыскных доказательств закон не содержит исчерпывающего их перечня ввиду быстро меняющихся условий оперативной обстановки, разработки новых видов оперативно-служебной документации, требований секретности, технического прогресса и т.д. Так, при проверке первичной информации специальные прослушивающие устройства были установлены по месту жительства и в рабочем кабинете высокопоставленного чиновника М. Полученная таким образом оперативная информация, позволила впоследствии привлечь трёх соучастников к уголовной ответственности за получение взяток².

Результаты оперативно-розыскных мероприятий, по общему правилу, являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые могут стать доказательствами по уголовному делу. Для документирования хода и результатов оперативно-розыскной деятельности могут за-

¹ Гармаев Ю. П. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании уголовных дел о взяточничестве : практическое пособие. М.: Изд. дом Шумиловой И.И., 2015; Доля Е. А. Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности : Монография. М.: Проспект, 2016; Зажицкий В. И. Результаты оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве. М.: Юридический центр, 2006.

² http://www.compromat.ru/page_37384.htm и <https://iz.ru/news/636801>

водиться дела оперативного учёта. Разработка конкретных видов оперативно-розыскных доказательств отнесена к ведомственной компетенции органов, наделённых правом ведения оперативно-розыскной деятельности. При этом не все виды оперативно-розыскных документов могут являться оперативными доказательствами в собственном смысле этого слова. В деле оперативного учёта могут подбираться различного рода справки, рапорты, планы, объяснения, меморандумы, постановления, сведения из информационно-поисковых систем, данные о постановке граждан на различного вида учёты и другие материалы.

Следует отметить, что оперативная (оперативно-розыскная) информация (сведения) может и не иметь уголовно-процессуального значения. Она может быть реализована вне рамок уголовного дела, например, при предупреждении и предотвращении преступлений, воспрепятствовании совершению противоправного деяния, склонении к отказу от преступного намерения, профилактики преступного поведения, а также при мониторинге криминогенной обстановки.

В ст. 89 УПК РФ предусмотрена возможность использования в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. Вернее, законодатель исходит от противного — в процессе доказывания запрещается использование результатов оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к уголовно-процессуальным доказательствам. Аналогичное требование содержится в ч. 2 ст. 11 Закона об ОРД: результаты оперативно-розыскной деятельности могут использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств.

Следовательно, использование оперативно-розыскной информации в уголовном судопроизводстве *предполагается*, но с условием её легализации в виде производства процессуальных действий и получения допускаемых законом доказательств.

Пример. В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий в г. Орехово-Зуеве конфиденгент сообщил о месте наркоторговли и назвал постоянных наркозависимых покупателей. За одним из них было установлено негласное оперативное наблюдение. В момент покупки 4,84 г героина он был задержан вместе с наркосбытчицей, которой оказалась 87-летняя гражданка¹.

Основной объём оперативно-розыскных доказательств в уголовном судопроизводстве реализуется путём информирования следователя. Оперативные данные помогают принять решение о возбуждении уголовного дела, сформулировать следственные версии, составить план расследования, выбрать тактические приёмы проведения следственных действий, собрать и оценить доказательства.

Исходя из анализа положений закона и требований ведомственных нормативных актов, оперативно-розыскные доказательства, вовлекаемые в уголовное судопроизводство, можно условно разделить на следующие группы:

- 1) результаты гласной розыскной деятельности, не требующие отдельной легализации;
- 2) результаты негласных оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), требующие рассекречивания;
- 3) результаты ОРМ, в ходе которых затрагиваются основные конституционные права граждан, требующие предварительного судебного санкционирования.

Не представляет сложности приобщение к материалам уголовного дела результатов гласной розыскной деятельности — информации органов учёта и регистрации, выписок и копий, объяснений, публикаций, результатов опросов, наведения справок, получения докладных и служебных записок, изучения записей камер видеонаблюдения и др. Много преступлений, особенно совершённых в условиях очевидности, раскрывается без заведения дел оперативного учёта путём проведения гласной розыскной деятельности. Так, в течение 2017 г. только в

¹ <https://www.mk.ru/mosobl/2017/03/09/v-podmoskove-zaderzhana-stareyshaya-narkotorgovka.html>

зоне ответственности Октябрьской железной дороги зафиксировано (и большинство раскрыто) 450 актов вандализма на железной дороге, из них порядка 400 случаев нанесения граффити на вагоны (в 2016 г. — 633 случая). Хулиганы разбили 30 линз светофоров, зарегистрировано 35 случаев закидывания поездов камнями, 156 раз разбивали окна в поездах, 21 — портили зеркала и дворники на лобовых стёклах электричек. В 18 случаях вандалы похищали легко отделяющиеся предметы. Причинённый ущерб составил порядка 5,4 млн. руб. Пик числа правонарушений приходился на время школьных каникул¹.

На практике иногда складываются ситуации, когда оперативно-розыскные доказательства напрямую вовлекаются в уголовный процесс. Это объясняется отсутствием возможности получения доказательственной информации из установленных УПК РФ нейтральных источников, при совершении преступлений сотрудниками в процессе ведения оперативно-розыскной деятельности, при выполнении активных оперативно-розыскных мероприятий, существенно затрагивающих чьи-либо права и интересы. При необходимости рассекречивания сведений, содержащихся в материалах, отражающих результаты ОРД, руководитель органа выносит постановление о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей (п. 14 межведомственной Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд)².

Документирование хода проведения негласного мероприятия и последующая передача доказательственной информации требуют тщательной подготовки. К постановлению о представлении следователю результатов оперативно-розыскной деятельности могут быть приложены: сообщение,

обосновывающее необходимость проведения ОРМ; рапорт оперативного работника на имя руководителя с просьбой о даче разрешения на проведение мероприятия; постановление о проведении ОРМ; акт досмотра предметов, планируемых к использованию в мероприятии; акт вручения предмета участнику мероприятия с указанием индивидуализирующих признаков; акт проведения мероприятия и досмотра предмета после ОРМ; акт личного досмотра правонарушителя; объяснения участвовавших лиц; результаты специального экспресс-исследования; стенограмма переговоров участников; рапорт о проведении ОРМ; рапорт оперативного работника об обнаружении признаков преступления; постановление руководителя о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей; допускается также единый акт (иногда на практике не совсем правомерно называемый протоколом) проведения оперативно-розыскного мероприятия и др. К постановлению о представлении материалов следователю обязательно прилагаются изъятые предметы и электронные носители информации. Не все материалы, полученные в ходе ОРМ, имеют одинаковое уголовно-процессуальное доказательственное значение, однако их совокупность подтверждает легитимность получения информации, а также влияет на такую характеристику доказательства как *проверяемость*.

К материалам уголовного дела могут быть приобщены отдельные материалы из дел оперативного учёта с полной расшифровкой. Сами оперативные работники при необходимости могут быть допрошены в качестве свидетелей. В исключительных случаях часть материалов уголовного дела может быть представлена как секретная — когда с содержания сведений, составляющих государственную тайну, не может быть снят гриф секретности. Исследоваться в суде такие доказательства могут в закрытом судебном заседании (по аналогии с рассмотрением уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних или по делам о преступлениях против половой свободы).

Показательный пример. Студентка Варвара К. предприняла неудачную попытку

¹ <https://news.sputnik.ru/finansy/660a2dd9670f8229c6be7f79aed3dbe9953e225a>

² Утверждена совместным приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1802 СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 г.

присоединения к запрещённой в Российской Федерации организации джихадистов. После возвращения домой она дала согласие на участие в «радиоигре» с преступными вербовщиками посредством средств связи «Интернет». В ходе контролируемого общения с членами запрещённой организации она снова подверглась манипулированию с их стороны, попала под их влияние и начала подготовку к совершению государственной измены. Судебное заседание по её делу проходило в закрытом режиме. Оперативный сотрудник ФСБ России П., курировавший оперативные мероприятия, был допрошен в суде в качестве свидетеля¹.

Законодатель выделил и ситуацию, при которой оперативные материалы, полученные в ходе ОРД, непосредственно приобщаются к уголовному делу. При представлении следователю результатов ОРД, полученных при проведении ОРМ, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, к ним прилагаются копии судебных решений о проведении ОРМ (п. 12 Инструкции). В ст. 8 Закона бб ОРД прямо говорится: «В случае возбуждения уголовного дела в отношении лица, телефонные и иные переговоры которого прослушиваются в соответствии с настоящим Федеральным законом (т.е. с предварительным получением разрешения суда на проведение ОРМ — выделено автором, О. А.), фонограмма и бумажный носитель записи переговоров передаются следователю для приобщения к уголовному делу в качестве вещественных доказательств». Подразумевается, что фонограмма и бумажный носитель записи переговоров должны пройти предусмотренную УПК РФ процедуру — составляется протокол осмотра путём прослушивания и прочитывания, при необходимости назначаются различного рода экспертизы, производятся допросы, выносится постановление о при-

знании предмета вещественным доказательством и приобщении его в таком качестве к материалам уголовного дела.

Доказательства, полученные в ходе реализации оперативных материалов, проходят особо тщательную проверку в суде. Так, по уголовному делу в отношении бывшего руководителя главного управления одного из федеральных ведомств С. всё уголовное дело слушалось с грифом «совершенно секретно». Московский городской суд признал подсудимого виновным по всем пунктам предъявленного обвинения и назначил ему наказание в виде 22-х лет лишения свободы. При рассмотрении жалобы осуждённого и его защиты, Верховный Суд Российской Федерации повторно исследовал доказательства преступной деятельности осуждённого, основанные на результатах оперативно-розыскной деятельности, и снизил назначенное судом первой инстанции наказание до 12-ти лет лишения свободы².

Процедура передачи и ознакомления следователя с оперативно-розыскными материалами прописана во внутриведомственных нормативных документах и в названной выше Инструкции, где прямо указано, что оперативно-розыскные доказательства в уголовном процессе могут:

— *служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела* (п. 18: «результаты ОРД, представляемые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, должны содержать достаточные данные, указывающие на признаки преступления, а именно: сведения о том, где, когда, какие признаки и какого именно преступления обнаружены; при каких обстоятельствах имело место их обнаружение; сведения о лице (лицах), его совершившем (если они известны), и очевидцах преступления (если они известны); о местонахождении предметов и документов, которые могут быть признаны вещественными доказательствами по уголовному делу; о любых других фактах и обстоятельствах, имеющих значение для

¹ <https://meduza.io/feature/2016/12/30/ya-schital-chto-sotrudniki-fsb-nas-podderzhivali>

² <https://www.mk.ru/social/2017/12/19/nebyvaloesmyagchenie-prigovora-generalu-sugrobovu-zastavilopodumat-o-budushhem-ulyukaeva.html>

решения вопроса о возбуждении уголовного дела»);

— *быть использованы для подготовки и осуществления следственных действий, предусмотренных УПК РФ* (п. 19: «результаты ОРД, представляемые для подготовки и осуществления процессуальных действий, должны содержать сведения (при установлении таковых) о местонахождении лиц, скрывающихся от органов предварительного расследования и суда; о лицах, которым известны обстоятельства и факты, имеющие значение для уголовного дела; о возможных источниках доказательств; о местонахождении предметов и документов, которые могут быть признаны вещественными доказательствами по уголовному делу; о других фактах и обстоятельствах, позволяющих определить объём и последовательность проведения процессуальных действий, выбрать наиболее эффективную тактику их производства, выработать оптимальную методику расследования по конкретному уголовному делу»);

— *использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства, регламентирующими собирание, проверку и оценку доказательств* (п. 20: «результаты ОРД, представляемые для использования в доказывании по уго-

ловным делам, должны позволять формировать доказательства, удовлетворяющие требованиям уголовно-процессуального законодательства, предъявляемым к доказательствам в целом, к соответствующим видам доказательств; содержать сведения, имеющие значение для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, указания на ОРМ, при проведении которых получены предполагаемые доказательства, а также данные, позволяющие проверить в условиях уголовного судопроизводства доказательства, сформированные на их основе»).

Библиография

1. Антонов, О. А. Доказывание в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности / О. А. Антонов // Военное право. — 2018. — № 5 (51). — С. 138 — 144.
2. Гармаев, Ю. П. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании уголовных дел о взяточничестве : практическое пособие / Ю. П. Гармаев. — М.: Изд.дом Шумиловой И.И., 2015.
3. Доля, Е. А. Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности : монография / Е. А. Доля. — М.: Проспект, 2016.
4. Зажицкий, В. И. Результаты оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве / В. И. Зажицкий. — М.: Юридический центр, 2006.

Evidence in criminal proceedings and operational investigative activities

© Antonov O. A.,

PhD in law, associate Professor of the Department of Criminal law, criminal procedure and criminalistics of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT)

Annotation. The article deals with the ratio of criminal procedural and operational investigative evidence; their mutual influence and formation. The issues of the use of investigative information (evidence) in criminal proceedings (criminal procedural evidence) are touched upon. There are references to the relevant articles of the laws — the code of criminal procedure and "on investigative activities." Separate provisions of the interdepartmental Instruction "about the order of submission of results of operational search activity to body of inquiry, the investigator or in court" are provided.

Keywords: criminal process, proof, proof, criminal proceedings, preliminary investigation, investigator, body of inquiry, operational-search activity, operational information, operational-search action, operational-search information.

Некоторые вопросы возбуждения уголовного дела и организации начального этапа расследования управленческих преступлений в сфере оборонно-промышленного комплекса

© Серова В. Е.,

прокурор отдела по надзору за процессуальной деятельностью органов Следственного комитета Российской Федерации Северо-Западной транспортной прокуратуры

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы возбуждения уголовного дела об управленческих преступлениях, совершенных в сфере оборонно-промышленного комплекса, выделяются типичные поводы для возбуждения уголовного дела, выявлен комплекс признаков, установление которого позволяет говорить о наличии основания для возбуждения уголовного дела. Автором определены задачи, подлежащие решению на начальном этапе расследования, что позволило сформулировать рекомендации по организации расследования на начальном этапе.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, управленческое преступление, повод для возбуждения уголовного дела, основание для возбуждения уголовного дела, криминалистический признак

Рецензент — Н. А. Данилова, доктор юридических наук, профессор.

Современное состояние российской экономики предопределяет необходимость рачительного отношения к расходованию бюджетных средств на поддержание гарантированного уровня военной безопасности государства. Поэтому проблемы совершенствования нормативной базы в области закупок товаров, работ и оказания услуг для федеральных государственных нужд являются предметом обсуждения многих юристов¹.

Отношения, связанные с функционированием оборонно-промышленного комплекса (ОПК), регулируются рядом нормативных правовых актов, призванных обеспечить предотвращение коррупции и других

злоупотреблений в рассматриваемой сфере как в ходе производства и разработки оборудования и военной техники, так и при непосредственном функционировании вооруженных сил и предприятий военного назначения².

Как отмечает Д. А. Баландин, закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд могут являться весьма коррумпированной сферой и быть для отдельных чиновников и руководителей коммерческих структур значительным и весьма прибыльным источником получения незаконного дохода. Ввиду этого, по мнению автора, предотвращение коррупции в сфере размещения заказов достигается реализацией отдельных положений, предусмотренных в нормах закона, а также принятых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актах. К наиболее значимым из их числа Д. А. Баландин относит следующие: обеспечение гласности размещения заказов, коллегиальный характер деятельности комиссий при размещении за-

¹ Корякин В. М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности // Военное право. 2013. № 2; С. 34 — 59; Свининых Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография. М.: МПИ ФСБ России, 2015; Харитонов С. С. О значимости некоторых органов военного управления в закупочной системе Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 4. С. 56 — 64; Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1. С. 109 — 112.

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»; Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и др.

казов, документирование действий уполномоченных лиц при размещении заказов, в том числе обязательная аудиозапись процедуры вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе и т.д.¹ Серьезным антикоррупционным потенциалом могло бы стать введение обязательной антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации².

Вместе с тем, даже подобная жёсткая регламентация процедуры размещения госзаказа не позволяет полностью исключить разного рода злоупотребления со стороны должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, а также участников экономической деятельности. Анализ современной прокурорско-надзорной и судебной-следственной практики показывает, что правонарушения, в том числе и преступления, в указанной сфере — достаточно распространенное явление³. Данное обстоятельство не только требует постоянного внимания со стороны правоохранительных органов, но и ставит перед учёными задачу разработки эффективных криминалистических рекомендаций по осуществлению уголовного преследования лиц, совершивших преступления, связанные с размещением госзаказов.

Что касается посягательств в сфере размещения государственных заказов в сфере ОПК, то их классификация возможна по различным основаниям (по объекту преступления, по субъекту преступления, по способу преступления и т.д.). С точки зрения организации расследования

указанных преступлений, по нашему мнению, целесообразно выделять следующие группы правонарушений:

— преступления, совершаемые должностными лицами государственных органов и организаций, а также органов местного самоуправления;

— преступления, совершаемые лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях.

Несмотря на то, что расследование противоправных деяний, включенных в приведенные выше классификационные группы, отличается определённой спецификой, наличие ряда общих черт, на наш взгляд, свидетельствует о целесообразности разработки единых методических рекомендаций по организации их расследования.

В соответствии с действующим законодательством, любое уголовное дело может быть возбуждено при наличии сведений о совершенном преступлении, полученных из надлежащих источников. Такими источниками являются заявление, явка с повинной и получение сведений из других источников (ст. 140 УПК РФ). Применительно к преступлениям рассматриваемого вида, как правило, криминалистически значимая информация поступает из следующих источников:

1) материалов ревизий, ведомственных проверок и обследований, проверок, проводимых финансовыми, налоговыми и иными контролирующими органами. В связи с этим отметим, что проверки контролирующих органов и служебное расследование достаточно часто предшествуют возбуждению уголовного дела. Материалы таких проверок и расследований, как правило, включают акты ревизий и заключения различных комиссий с приложением смет, договоров, бухгалтерской и банковской документации, объяснений работников и других документов. Содержащиеся в таких материалах данные о месте, времени, причинах противоправного события, ответственных за это лицах и других обстоятельствах в последующем, как правило, оказываются следователю

¹ Баландин Д. А. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» как условие предотвращения коррупции // СПС «Консультант+».

² Корякин В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал российского права. 2014. № 5(209). С. 66 — 75.

³ См., например: Харитонов С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора // Военное право. 2012. № 1. 236 — 245.

существенную помощь в оценке следственной ситуации, в выдвижении версий, организации и планировании расследования;

2) материалов прокурорских проверок, проведенных по заявлениям или жалобам представителей юридических лиц (реже граждан) или запросам депутатов;

3) материалов органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

В ряде случаев признаки преступления обнаруживаются непосредственно органом дознания или следователем в ходе расследования других преступлений. С учетом специфики сферы общественных отношений, в которой совершаются преступления исследуемой группы, такой источник сведений, как СМИ, встречается относительно редко.

Помимо названных, поводами к возбуждению уголовных дел о названных преступлениях могут явиться заявления коммерческой (иной) организации или заявления граждан. Например, участники экономической деятельности, необоснованно не допущенные к участию в конкурсе, или проигравшие конкурс вследствие грубых нарушений закона, могут обратиться в правоохранительные органы с заявлением о допущенных нарушениях закона. Информация о преступном посягательстве также может поступить от работника, не желающего принимать участие в причинении ущерба безопасности предприятия, осуществляющего деятельность в сфере ОПК, осознающего всю важность стоящих перед предприятием не только экономических, но и политических задач, в первую очередь, задачи по обеспечению собственной безопасности государства и его граждан. В данном случае также возможно проведение проверки заявления (сообщения) о преступлении в порядке ст. 144 — 145 УПК РФ, которая должна закончиться вынесением соответствующего постановления.

Анализ судебно-следственной практики показывает, что такой повод как явка с

повинной по указанным делам фактически не встречается.

При получении сведений о возможно совершенном преступлении, связанном с госзаказом, из названных источников в абсолютном большинстве случаев источником является проверка, в ходе которой могут быть выявлены криминалистические признаки одного из исследуемых преступлений, что позволяет установить основание для возбуждения уголовного дела, о чем составляется рапорт об обнаружении признаков преступления с последующим вынесением постановления о возбуждении уголовного дела.

К криминалистическим признакам анализируемых преступлений, совокупность которых может выступать в качестве основания для возбуждения уголовного дела, по нашему мнению, относятся:

1) нарушение принципа гласности размещения заказов, отсутствие информации об этом в СМИ и Интернете (информация о размещении заказов при этом может вообще не размещаться, размещаться несвоевременно, что будет лишать возможности подать заявку на участие, либо информация может носить недостоверный характер);

2) нарушения при формировании конкурсной, аукционной или котировочной комиссий. Здесь можно назвать, например, создание комиссий в составе менее пяти человек, включение в их состав ненадлежащих лиц (заинтересованных в результате размещения заказа, штатных сотрудников организаций, подавших заявки, лиц, на которых способны оказывать влияние участники размещения заказа и т.п.);

3) нарушения процедуры деятельности конкурсной, аукционной или котировочной комиссий и процедуры принятия этими комиссиями решений;

4) отсутствие или ненадлежащее оформление документов, касающихся размещения заказа, организации и проведения торгов, заключения договоров;

5) отступление от установленных нормативов размера заказа и соответствующего способа размещения заказа;

6) наличие данных о том, что поставщик продукции, с которым заключен контракт,

включён в банк данных недобросовестных поставщиков;

7) несоответствие участников размещения заказов установленным законом обязательным и дополнительным требованиям;

8) установление требований к участникам размещения заказов сверх требований, установленных законом;

9) наличие сведений о жалобах (в том числе многочисленных) участников размещения заказов на действия (бездействие) должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в суд, прокуратуру, ФАС России и др.

Принимая во внимание изложенное, полагаем, что в материалах проверки заявления (сообщения) о рассматриваемых преступлениях должны содержаться сведения о заключении (попытке заключения) договора на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг в сфере ОПК; об отступлении от установленного законом порядка подачи документов, проведения торгов и заключения контракта; о субъектах, причастных к заключению контракта; характере вреда, причинённого преступлением, и обстоятельствах его причинения; действиях (бездействии) лица (в том числе должностного), вызвавших причинение вреда; об управленческом статусе лица, в чьи обязанности входит обеспечение заключения такого договора.

Среди задач расследования на начальном этапе, по нашему мнению, следует назвать проведение криминалистического анализа информации; организацию и осуществление поиска, изучения и проверки доказательств; установление круга лиц, причастных к посягательству. Для решения названных задач следователь должен своевременно выдвигать версии о конкретных фактах совершения преступления; о способе совершения и сокрытия преступления; о характере и размере ущерба; о причинной связи между действиями (бездействием) субъекта преступления и наступившими последствиями; о роли отдельных лиц в совершённом преступлении; о форме вины и мотивах, которыми руководствовались

виновные; о возможной связи субъектов преступления с преступными действиями других лиц (расхитителями, взяточниками и т.д.).

В заключение отметим, что деятельность следователя во многом зависит от того, какая следственная ситуация складывается на определённый момент расследования. Так, классификацию следственных ситуаций начального этапа расследования, по нашему мнению, целесообразно проводить по источнику и характеру информации о преступлении. В зависимости от этого мы выделяем следующие следственные ситуации из числа наиболее типичных:

1) признаки преступления выявлены в процессе проверки организации прокурором и контролирующими органами (в том числе инициированными гражданами, организациями). Нарушения законодательства в этом случае отражены в акте ревизии либо проверки, имеются объяснения заинтересованных лиц, из которых можно судить о линии их дальнейшего поведения.

2) признаки преступления выявлены в процессе оперативно-розыскной деятельности. В этом случае, как правило, заинтересованные лица не осведомлены о ходе и результатах проверки.

3) сведения получены в ходе расследования другого преступления.

Таким образом, проведенное исследование показывает, что возбуждение уголовного дела и начальный этап расследования управленческих преступлений, совершенных в сфере ОПК, обладает определенной спецификой, которую должны учитывать как следователи, и лица, осуществляющие ведомственный контроль, так и прокуроры, надзирающие за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное расследование.

Библиография

1. Корякин, В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд / В. М. Корякин // Журнал российского права. — 2014. — № 5(209). — С. 66 — 75.

2. Баландин, Д. А. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» как условие предотвращения коррупции / Д. А. Баландин // СПС «Консультант+».

3. Корякин, В. М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности / В. М. Корякин // Военное право. — 2013. — № 2. — С. 34 — 59.

4. Свиных, Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография / Е. А. Свиных. — М. : МПИ ФСБ России, 2015. — 247 с.

5. Харитонов, С. С. О значимости некоторых органов военного управления в закупочной системе Вооруженных Сил Российской Федерации / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 4. — С. 56 — 64.

6. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 109 — 112.

7. Харитонов, С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 1. — С. 236 — 245.

Some issues of the initiation of criminal case and the organization of the initial stage of the investigation of administrative crimes in the sphere industrial defense complex

© **Serova V. E.**,

Prosecutor of the Division for the Supervision of the Procedural Activities of the Investigative Committee of the Russian Federation Northwest Transport Prosecutor's Office

Annotation. The article deals with the issues of initiation of criminal proceedings on managerial crime committed in the sphere of the military-industrial complex, highlights the typical reasons for the initiation of criminal proceedings, identified a set of features, the establishment of which allows us to talk about the existence of grounds for the initiation of criminal proceedings. The author defines the tasks to be solved at the initial stage of the investigation were identified, which allowed to formulate recommendations on the organization of the investigation at the initial stage.

Keywords: initiation of criminal case, managerial crime, the reason for initiation of criminal case, the basis for initiation of criminal case, criminalistic sign

Личностно-криминалистические свойства субъектов организованной преступности

© Суденко В. Е.,

доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Рассматриваются вопросы, относящиеся к характеристике признаков участников организованных преступных групп и преступных сообществ, объединяемых автором в организованные преступные формирования. Выделяются личностные качества членов организованных преступных формирований, базовой преступной деятельностью которых является совершение общеуголовных преступлений. Указываются признаки лидеров таких групп и сообществ, исполнителей и промежуточного между ними звена. Подробно раскрываются свойства участников организованных преступных формирований, совершающих преступления экономической направленности. Выделяются отличительные признаки лидеров таких формирований, к которым относятся наличие высшего образования, отсутствие, как правило, судимости, наличие в их окружении высококачественных специалистов, нередко даже не понимающих, что они работают на организованную преступность. Раскрываются признаки членов исполнительского звена организованного преступного формирования экономической направленности, их отдельные черты, которые могут быть использованы следователем при расследовании преступлений.

Ключевые слова: организованная преступность; организованное преступное формирование; лидер преступного сообщества; структура преступного формирования.

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

Важнейшим элементом криминалистической характеристики организованной преступности являются субъектно-личностные свойства её участников. В литературе вполне справедливо отмечается, что «борьба с организованной преступностью не может быть действенной без уяснения того, кто всё это организует и исполняет, а также без учёта специфики механизма данной преступной деятельности. В этом аспекте актуализируется значение знания о личностных особенностях организованных преступников, о формировании их личности, о её роли в сложной криминальной организации, о взаимодействии с широкой социальной средой»¹.

Личностные свойства участников организованной преступности существенным образом не отличаются от свойств лиц, единолично совершающих преступления или в группе лиц с предварительным сговором, то

есть от простых неорганизованных групп. Мотивация участников организованной преступности, тем более совершающих общеуголовные преступления, ощущается крайнее неуважение к закону в силу нехватки или полного отсутствия у них правовых убеждений, отсутствие желания исполнять законные требования и подчиняться любым запретам, окончательный отход от моральных устоев, проявление жестокости при совершении преступления. Как правило, корыстно-личные побуждения руководят их действиями, это прежде всего цель быстрого обогащения, расходование преступных доходов для «красивой», в их понимании, жизни и т.п. Вместе с тем обязательно необходимо учитывать, что пребывание в преступном формировании обязательно требует строгого выполнения его правил, беспрекословного исполнения указаний всех вышестоящих руководителей, что, в свою очередь, в некоторых случаях приводит к изменению мотивации отдельных членов формирования, когда таковыми становятся не

¹ Личность организованного преступника: криминологическое исследование / под ред. А. И. Долговой. М.: Норма, 2013. С. 4.

корыстно-личные, а иные мотивы, сопряжённые с выполнением указаний руководителей. Каждый член группы обязан выполнять такие распоряжения, чтобы избежать строгой ответственности за их игнорирование.

В некоторых случаях проявляются особенности мотивации участников организованной преступности, связанные со спецификой взаимоотношений между членами группы, в том числе интриги на почве деления властных полномочий, конкуренция относительно криминальной карьеры, разногласия при распределении преступного дохода и т.п.¹

Выявление и изучение личностных черт, имеющих криминалистическое значение, требует глубокого анализа социально-демографических особенностей участников преступных организованных формирований; виды совершаемых лично ими преступлений; их роль в таких преступлениях; наличие преступного опыта, его уровень и иные профессиональные знания и навыки; обстоятельства вступления в данное преступное формирование; степень и характер преступной активности в группе; влияние преступной среды на формирование специфических черт криминального характера и на мотивы участия в организованной преступности. Тщательное изучение приведённых личностных черт участников организованной преступности будет более действенным при знании исследователем (оперативным работником, следователем) обычаев и норм, господствующих в преступной среде².

Во все структурные звенья преступных формирований общеуголовной направленности преимущественно входят лица мужского пола, возрастом от 18 до 29 лет (73 %), большинство из них не работают и не имеют определённых занятий (70 %), а также трудовых специальностей. Основная их часть имеет неполное среднее, общее либо средне специальное образование. Почти половина этих лиц — ранее судимы за различные преступления. Большинство из них

владеют признаками преступного профессионализма. Являясь членами исполнительских звеньев, они часто проявляют необоснованную жестокость в отношении жертв, проявляют решительность действий, чрезмерно используют физическую силу, владеют оружием, навыками ближнего боя. Подобными навыками владеют, как правило, бывшие спортсмены, сотрудники специальных подразделений, бывшие военнослужащие — участники вооружённых конфликтов. Нередко такие лица являются членами преступных формирований, прежде всего, общеуголовной направленности.

В организованных преступных группах, основной криминальной деятельностью являются наркобизнес и (или) проституция, приносящие высокие прибыли при нетрудоёмком, неквалифицированном труде, исключительно высока доля ранее судимой молодёжи, не имеющей никаких трудовых специальностей. Отметим, что в организации использования проституции нередко участвуют лица женского пола в возрасте 30 — 45 лет.

В преступных формированиях, основным направлением преступной деятельности которых является совершение экономических преступлений или преступлений в области экономических отношений, увеличивается уровень образования среди их членов и их возраст (30 — 50 лет). Руководители исполнительского звена и многие другие участники всех структурных уровней организованного преступного сообщества или организованной преступной группы имеют, как правило, не только общее и среднее специальное образование, но и незаконченное, а чаще законченное высшее образование, соответствующее специфике криминальной направленности преступного сообщества. В своей криминальной деятельности ими широко используются их специальные знания, полученные в высших образовательных учреждениях, и служебно-должностной трудовой профессионализм. При этом значительное количество таких участников организованной преступной группы или преступного сообщества могут не иметь криминального прошлого.

¹ Там же. С. 107.

² Дубягина О. П. Нормы, обычаи и средства коммуникации криминальной среды. М., 2008.

Отдельную категорию среди участников преступного формирования составляют представители высших звеньев, а также некоторые представители среднего звена организованной группы или преступного сообщества.

Высшим членам руководства преступных организованных формирований общеправовой направленности свойственен высокий преступный авторитет с ярко выраженным наличием криминального опыта, а также умение организовать противозаконные деяния руками других участников данного формирования. Немаловажное значение для организации и руководства преступным формированием имеет наличие личных финансовых средств. Среди подобных руководителей и организаторов преступных групп и сообществ имеет место значительное количество ранее судимых, а также тех, кто имеет статус «вора в законе». В то же время следует отметить, что среди данной категории руководителей встречаются лица, не имеющие криминального прошлого, не судимые и не отбывавшие наказание в местах лишения свободы. Но их главное «достоинство» состоит в том, что они обладают большими денежными средствами и, по сути, купили себе звание «вора в законе», что стало возможным вследствие коренных изменений криминальной идеологии современного преступного мира, при которых преступное сообщество поделилось на «воров» новой и старой классической формации. В настоящее время возраст «воров в законе» может быть от 20 до 80 лет¹.

Так называемые «воры в законе» занимают высшие этажи преступных формирований, в то время как на среднем этаже находятся разного рода «авторитеты», «смотрящие», «положенные» и другие, которые могут не иметь высшего образования, но природа наделила их организаторскими и иными способностями, а также чертами лидера.

Обращаясь к *чертам руководителей преступных формирований экономической направленности*, отметим, что для них не обязательно характерны высшая крими-

нальная авторитетность и статус «вора в законе». Данные руководители чаще всего не судимы, они отличаются большими профессиональными знаниями в конкретной сфере экономической и финансовой деятельности, наличием достаточно высокого образования и опыта функционирования в «теневой» экономике, а также мошеннических действий в данной отрасли. Кроме того, и это едва ли не главное, они держат в руках довольно значительные денежные и материальные средства. Помимо сказанного, данная категория руководителей преступного формирования одновременно могут быть задействованы в легальных хозяйственных и финансовых структурах и занимать официальные руководящие должности. С учётом этого, они имеют обширные деловые и личные связи с чиновниками органов исполнительной власти и с должностными лицами государственных финансовых и хозяйствующих структур. Таким лидерам криминальных формирований присущи качества лидеров и организаторские способности. Имея приведённые качества, эти лица в первую очередь уделяют внимание поиску контактов с высокими покровителями во властных структурах разного уровня.

Говоря о личностных свойствах лидеров организованных преступных групп и преступных сообществ, отметим наличие почти у каждого из них набора таких психологических черт, как неудержимое стремление к наживе любым путём; пренебрежительное отношение к общепринятым человеческим ценностям; принятие без каких либо сомнений решения использовать физическое насилие по отношению к людям; более развитые, чем у других членов преступного формирования волевые качества и умственные способности; предприимчивость; умение общаться с людьми и держать слово; решительность в действиях, быстрота ориентирования в сложившейся ситуации и принятия при этом соответствующих решений; знание внутренних и внешних условий деятельности группы; умение обеспечивать конспиративность готовящихся, совершаемых и совершённых преступных акций и т.п.

¹ Там же. С. 87 — 88.

К центральным фигурам любого преступного формирования относятся лидеры организационно-управленческого плана, обладающие помимо черт лидера и организатора свойствами последовательного криминального типа личности с твёрдо устоявшейся антиобщественной направленностью, сложившейся в результате устоявшейся отрицательной личностной ориентации. Такие лидеры криминального мира в целях реализации своих устремлений к высоким доходам и сверхдоходам любыми способами и для решения иных задач умело и быстро подбирают и вербуют, создавая преступные группы, применяющие любые средства и методы в преступной деятельности, не останавливаясь даже перед убийствами.

Если преступное сообщество совершает преступления в сфере экономики, то его обычно возглавляет лидер организационно-управленческого типа, способный осуществлять коммуникативную деятельность, поскольку технологии управления денежными потоками требуют от него организации и проведения коммуникативных отношений по решению финансовых вопросов с особыми лицами. Поэтому лидер преступного сообщества вынужден при определённых ситуациях лично осуществлять коммуникации с функционерами банковской системы, держателями финансовых пирамид, директорами ломбардов и т.д., почти не прибегая к помощи посредников. В этих случаях наблюдается высокая степень насыщенности таких встреч на весьма небольшом отрезке времени, в результате которых осуществляются платежи, создаются новые структуры в области потребительского рынка, действующего под строгим контролем преступного сообщества, проводятся крупномасштабные акции различного типа, но с криминальным оттенком¹.

Среди исполнительских звеньев в крупных преступных сообществах могут быть свои лидеры из криминально наиболее удачливых и опытных в криминальной дея-

тельности лиц, неформальные лидеры в данной группе, либо те, в обязанности которых лидеры преступного формирования возложили исполнение конкретных, как правило, контрольных функций. Они обязаны контролировать и поддерживать среди членов своей группы нормы поведения в соответствии с «криминальным кодексом». Эти лица также обладают некоторыми личностными качествами, названными выше.

Перечисленные личностные качества лидеров организованных преступных групп, преступных сообществ и их разных уровней весьма длительное время позволяют им оставаться не только неуязвимыми для правоохранительных органов, но и активно противодействовать разоблачению². А это, в свою очередь, требует высокого профессионального мастерства от оперативных работников и следователей в процессе раскрытия и расследования преступлений, совершаемых организованной преступностью.

Исполнители организованных преступлений также играют важную роль в преступной деятельности криминальных формирований. Одни из них могут выполнять главную, активно-постоянную роль в преступной деятельности, а могут быть второстепенными исполнителями. К первым, как правило, относятся члены сообщества с укрепившимися криминальными жизненными установками, которые вложили в общий преступный бизнес свои преступно добытые средства, либо лица, находящиеся в сложной криминальной технологической цепочке по своему положению. В соответствии с этим они действуют самым активным образом и объективно не в состоянии прекратить без ущерба для себя и для преступного формирования свою преступную деятельность. Подобное присуще особенно в преступной деятельности в сфере экономики, когда эффективность криминального бизнеса возможна только при активности

¹ Каминский А. М. Теоретические основы криминалистического анализа организованной преступной деятельности и возможности его практического использования. Ижевск, 2006. Ч. 1. С. 154.

² Дёмин К. Е. Нейтрализация противодействия расследованию преступления как частная криминалистическая теория // Материалы Международной научно-практической конференции «К 95-летию со дня рождения ученого, педагога, публициста». МГЮА. Институт судебных экспертиз. М.: Проспект, 2018. С. 248 — 253.

всех звеньев и уровней указанной технологической цепочки. Более того, эти лица никак не могут отойти от преступного бизнеса, поскольку рискуют своей жизнью и могут быть физически уничтожены своими же «партнёрами» по преступной деятельности, опасаясь возможного «предательства» оставившего преступную деятельность. С такими лицами сложнее всего работать при расследовании преступлений, что и должен учитывать следователь.

Исполнители второстепенного плана — это лица, попавшие в преступное формирование в силу стечения жизненных ситуаций, а не по криминально-идейным или меркантильным интересам. Они могут привлекаться к преступным операциям эпизодически либо выполнять в преступной деятельности функции подсобного характера, а именно, обслуживание руководства и других членов формирования, периодическое посредничество и др. Поскольку эти лица меньше замечены в преступной деятельности, то они менее защищаются от разоблачения, а поэтому умелое психологическое воздействие на них позволяет получить больше пользы в деле разоблачения и расследования данной организованной преступности.

Известно, что всякая совместная деятельность людей, в том числе и преступная, — сложное психологическое явление, когда в групповых коллективах, объединённых общими видами деятельности, взаимоотношения между её членами опосредованы содержанием и целями данной группой деятельности. В преступной деятельности её содержание, желаемые цели и требования норм криминального кодекса довольно жёстко регламентируют психологическое состояние лиц, занимающихся ею, и определяют способы соответствующего их поведения¹. Однако в различные периоды функционирования преступных организованных групп и преступных сообществ в них функционируют различные внутренние силы. Но

чаще всего постоянными бывают две внутренние силы, из которых первая поддерживает объединение, интеграцию участников преступного формирования, вторая сила, наоборот, способствует их разъединению².

Стремление к объединению доминирует на этапе создания преступного формирования. При этом могут возникать различные ситуации: при успешной преступной деятельности среди членов формирования доминируют тенденции к сплочению криминального коллектива, к консолидации, что содействует формированию и развитию внутренних психологических и функциональных структур. В случаях, когда преступная деятельность формирования идёт не столь успешно, среди его членов начинается брожение разных мнений, противоречий, нарастают трения между участниками и руководством, а силы, способствующие разъединению, начинают доминировать. С раскрытием преступной деятельности криминального формирования и началом расследования в данном формировании быстро усиливается стремление к разъединению, его децентрализации, от которого откалываются выявленные правоохранительными органами звенья и некоторые конкретные лица.

Разногласия, столкновения в организованном преступном формировании, способствующие разъединению, могут возникнуть по различным причинам: в результате борьбы за лидерство в звене, группе, сообществе; в борьбе за близость к руководителю формирования; неудовлетворённость долей, получаемой от преступной деятельности; недовольство способами и методами преступной деятельности и т. п.

Не во всех случаях такие конфликты связаны с деятельностью преступного формирования, их корни могут уходить в преступное прошлое отдельных его членов либо возникать на почве личных неприязненных отношений или быть основаны на особенностях культурного, этнического и эмоционального характера.

¹ Кудрявцев И. В. Социально-психологические характеристики антиобщественного поведения // Методологические проблемы социальной психологии. М., 1975. С. 60.

² Быков В. М. Преступная группа: криминалистические проблемы. Ташкент, 1991. С. 61.

Наиболее интересны для криминалистов межличностные отношения в преступном формировании, носящие конфликтный характер. Работа по использованию подобных конфликтов должна быть направлена на их выявление в ходе расследования, выявление причин, порождающих эти конфликты, конкретных конфликтующих субъектов и т.п. для целей раскрытия и полного расследования преступлений, совершённых членами данного преступного формирования.

Коррупционные связи и организованная преступность. Организованная преступность сегодняшнего дня, как и в прежние времена немыслима без наличия у преступных формирований коррупционных связей различного рода, являющихся важнейшим компонентом исследуемой преступности. Именно тесная связь коррупции с организованной преступностью представляет наибольшую опасность и неприемлемость для общества. Организованная преступность и коррупционные связи взаимосвязаны, взаимозависимы, они основа укрепления и дальнейшего развития организованных преступных групп и преступных сообществ. Можно сказать, что коррупция и организованная преступность — «родные сёстры», обуславливающие друг друга¹.

На основании вышеизложенного можно обоснованно говорить, что организационно-коррупционных блок специфических сведений о рассматриваемой характеристике организованной преступности — один из важнейших структурных информационных элементов, без знания которого криминалистическая характеристика организованной преступности будет далеко не полной.

Реальность коррупционных связей у преступных формирований, функционирующих в России, степень их развитости, их характер в полной мере характеризуют:

— степень независимости организованной преступности от действующего в стране правопорядка, от институтов социального контроля;

— глубину проникновения организованной преступности в важнейшие для жизни сферы российского общества, в том числе в политику, законодательную и судебную власть, управление;

— устойчивость преступной деятельности и её финансовую мощь.

Основная часть организованных преступных групп и преступных сообществ (преступных формирований), намеревающихся длительное время заниматься преступной деятельностью, имеют коррумпированные связи, хотя и разные по характеру и широте. Особенно такие криминальные формирования стараются развивать коррупционные связи в области правоохранительной деятельности, обеспечивающие их защиту от разоблачения, а также получать секретную информацию о деятельности указанных органов. Всё это позволяет опережать работу правоохранительных органов по раскрытию, расколу и разоблачению организованных преступных групп и преступных сообществ.

Заинтересованы преступные формирования и в налаживании коррупционных связей с чиновниками местных органов исполнительной власти и их администрацией, а также с чиновниками важных для организованной преступности ведомств. Многие преступные формирования наладили коррумпированные связи с чиновниками многих эшелонов государственной власти, в том числе высшей. Наибольшее количество коррумпированных связей организованная преступность пытается наладить с сотрудниками правоохранительных органов. За ними идут работники различных министерств, государственных структур в регионах, представители финансово-кредитной системы. На их подкуп организованные преступные группы и преступные сообщества тратят почти половину своих преступных доходов.

Представляется, что официальная статистика об уровне и широте организованной преступности вряд ли достоверна. Высочайшая латентность коррумпированных связей с организованными преступными группами и преступными сообществами вынуждает критически оценивать офици-

¹ Яблоков Н. П. Организованная преступная деятельность: теория и практика расследования : учебное пособие. М.: НОРМА, ИНФРА-М., 2014. С. 109.

альные статистические данные об уровне и широте этого явления.

К сожалению, коррупция во всех сферах жизни стала намного масштабнее, чем раньше, несмотря на все предпринимаемые меры борьбы с нею.

Библиография

1. Быков, В. М. Преступная группа: криминалистические проблемы / В. М. Быков. — Ташкент, 1991.

2. Дёмин, К. Е. Нейтрализация противодействия расследованию преступления как частная криминалистическая теория / К. Е. Дёмин // Материалы Международной научно-практической конференции «К 95-летию со дня рождения ученого, педагога, публициста». МГЮА. Институт судебных экспертиз. М.: Проспект, 2018.

3. Дубягина, О. П. Нормы, обычаи и средства коммуникации криминальной среды / О. П. Дубягина. — М., 2008.

4. Каминский, А. М. Теоретические основы криминалистического анализа организованной преступной деятельности и возможности его практического использования / А. М. Каминский. — Ижевск, 2006. Ч. 1.

5. Кудрявцев, И. В. Социально-психологические характеристики антиобщественного поведения / И. В. Кудрявцев // Методологические проблемы социальной психологии. — М., 1975.

6. Личность организованного преступника: криминологическое исследование / под ред. А. И. Долговой. — М.: Норма, 2013.

7. Яблоков Н. П. Организованная преступная деятельность: теория и практика расследования. Учебное пособие. НОРМА. ИНФРА-М. Москва, 2014. С. 109.

Personal-criminalistic properties of subjects organized crime

© **Sudenko V. E.**,

Associate Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Legal Institute of the Russian University of Transport (МИИТ),
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Annotation. Questions relating to the characterization of the characteristics of participants in organized criminal groups and criminal communities, combined by the author in organized criminal groups, are considered. Personality qualities of members of organized criminal formations are singled out, the basic criminal activity of which is the commission of general criminal crimes. Indications are given of the leaders of such groups and co-societies, performers and intermediate between them. More details are given to the properties of participants in organized criminal groups that commit economic crimes. There are distinguishing signs of leaders of such formations, which include the presence of higher education, the lack of, as a rule, criminal records, the presence in their environment of high-quality specialists, often not even aware that they are working for organized crime. Revealed signs of members of the executive level of organized criminal formation of economic orientation, their individual features that can be used by the investigator in the investigation of crimes.

Keywords: organized crime; organized criminal formation; leader of the criminal community; structure of criminal formation.

Типичные следственные ситуации при расследовании нарушений правил кораблевождения

© Шишов С. С.,

следователь по особо важным делам военного следственного управления СК России по Северному флоту, подполковник юстиции

Аннотация. Автором на основе собранного эмпирического материала дается типизация следственных ситуаций на начальном и последующем периодах расследовании нарушений правил кораблевождения. Приводятся комплексы следственных действий, характерных для указанных типичных ситуаций.

Ключевые слова: типичные следственные ситуации, расследование нарушений правил кораблевождения, комплексы следственных действий, начальный и последующий периоды расследования.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

Мы продолжаем начатый в предыдущих выпусках журнала разговор о проблемах, связанных с расследованием нарушения правил кораблевождения¹, и остановимся на анализе типичных следственных ситуаций, возникающих при расследовании данного вида преступлений.

Термин «следственная ситуация» появился в научном обороте криминалистики относительно недавно. Ввел его А. Н. Колесниченко в 1967 г. в своей докторской диссертации².

Для понимания существующих в настоящее время вариантов толкования понятия «следственная ситуация» приведем точку зрения С. И. Винокурова³. Он рассматривал следственную ситуацию как соотношение субъективного и объективного моментов. Объективный момент следственной ситуа-

ции складывается из совокупности реально существующих фактов, имеющих отношение к расследуемому преступлению (т.е. она объективна, потому что она реально существует). Ее субъективный момент в значительной степени связан с познанием ситуации, с принятием решения в процессе расследования и в значительной степени зависит от личных качеств следователя. Исходя из этого, можно выделить три точки зрения, которые зависят от соотношения объективного и субъективного момента.

Первый подход: объективная составляющая преобладает над субъективной, которая практически сводится к нулю. В данном подходе следственная ситуация — это своего рода «сумма значимой для расследования информации (доказательств, а также сведений, полученных непроцессуальным путем), имеющейся в распоряжении следователя к определенному моменту расследования»⁴. В свою очередь, И. А. Копылов предлагает свое определение следственной ситуации «как криминалистической характеристики расследования конкретного преступления в определенный момент, необходимой для принятия следственных решений»⁵.

Второй подход противоположен первому: субъективный компонент значительно

¹ Суденко В. Е. Уголовная ответственность за нарушение правил кораблевождения и оказания помощи гибнущим на море // Военное право. 2018. № 1. С. 216 — 221; Шишов С. С. Криминалистическая характеристика механизма преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ (нарушение правил кораблевождения) // Военное право. 2017. № 1. С. 295 — 300; Шишов С. С. Особенности производства допросов при расследовании нарушения правил кораблевождения // Военное право. 2018. № 5. С. 164 — 173.

² Колесниченко А. Н. Научные и правовые основы расследования отдельных видов преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1967. С. 10, 14.

³ Винокуров С. И. Типичные следственные ситуации и их роль в расследовании и предупреждении преступного обращения со взрывчатыми материалами. М., 1976. С. 63.

⁴ Криминалистика : учебник / под ред. проф. А. Г. Филиппова и проф. А. Ф. Волынского. М., 1998. С. 334.

⁵ Копылов И. А. Следственная ситуация и тактическое решение. Волгоград, 1988. С. 4.

преобладает над объективным. Однако данный подход имеет мало сторонников в настоящее время и редко подробно рассматривается учеными.

Третий подход является средним по отношению к двум предыдущим. В нем оба компонента равносильны. Основываясь на данном подходе, дефиницию следственной ситуации дает Р. С. Белкин: «Следственная ситуация — это совокупность условий, в которых в данный момент осуществляется расследование, т.е. та обстановка, в которой протекает процесс доказывания»¹.

Подводя итог и проанализировав вышеизложенное, мы больше склоняемся к последнему подходу при формулировке определения следственной ситуации, поскольку считаем, что субъективный фактор, равно как и объективный, имеют одинаковое значение в определении следственной ситуации. В дальнейшем, говоря о следственной ситуации, мы будем подразумевать реально существующую в настоящее время и оставляющую следы обстановку, в которой приходится или предстоит вести расследование субъекту доказывания.

Для следственных ситуаций, связанных с расследованием нарушений правил кораблевождения характерно сильное влияние объективного фактора, вызванного высоким уровнем информационной неопределенности и интенсивность процессов исчезновения доказательств. Местом совершения преступления является открытая водная среда, в связи с чем, возникает ряд трудностей при производстве следственных действий, сопряженных с отсутствием или возможной утратой следовой информации, которая могла бы послужить доказательственной базой. Часть следовой информации может быть недоступной или труднодоступной.

К субъективным факторам, сильно влияющим на процесс расследования, относится уровень знаний и умений конкретного следователя по расследованию указанных преступлений, а при его отсутствии — его общий уровень подготовки, практический опыт, способность следователя принимать и

реализовывать решения в экстремальных условиях². Момент совершения преступления и момент начала работы на месте расследования следователя и компетентных специалистов могут быть значительно отодвинуты друг от друга по времени.

Также существует ряд специфических факторов, которые в той или иной степени оказывают влияние на конкретную следственную ситуацию при расследовании нарушений правил кораблевождения. На них следователь должен обращать внимание при начале производства следственных действий в первую очередь.

В частности, в качестве дополнительных факторов, характеризующими следственную ситуацию при расследовании нарушений правил кораблевождения, следует назвать:

1. Специальный и очень узкий субъективный состав — моряки, которые характеризуются особой корпоративной этикой, достаточно высоким уровнем подготовки и мотивации; большинство из лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, являются офицерами с большим опытом кораблевождения. Согласно статистике, к уголовной ответственности по расследованным уголовным делам привлекалось 27 лиц, из которых: 22 офицеры и 2 мичмана, в том числе 14 — командиры и их заместители (или представители вышестоящего командования), принимавшие непосредственное участие в управлении кораблём.

2. Особенностью механизма нарушений правил кораблевождения является взаимодействие комплекса «человек (оператор) — техническая система — окружающая среда». Это влечет множество неявных нюансов в подсистемах взаимодействия: «человек (оператор) — техническая система», «техническая система — окружающая среда», «человек (оператор) — окружающая среда», которые влияют на восприятие

¹ Белкин Р. С. Курс советской криминалистики. Т. 3. М., 1978. С. 69 — 70.

² Нарушение правил кораблевождения — это не то преступление, которое можно расследовать по прямой аналогии с ранее расследованными, т.е. «по шаблону». При исследовании каждого конкретного события требуется поведения кропотливой работы по исследованию и сопоставлению многих факторов из различных областей знаний.

следственной ситуации в целом следователем.

3. Само преступление является неосторожным, состав, предусмотренный ст. 352 УК РФ, относится к бланкетным нормам. Соответственно субъект доказывания будет воспринимать информацию от участников конкретной следственной ситуации через призму этих бланкетных норм и по максимуму должен сам изучить и понять их.

4. Наличие на корабле оружия и специальных систем, что накладывает определенную специфику¹ на получение информации в ходе восприятия информации о следственной ситуации субъектом доказывания.

5. Место преступления может находиться вне юрисдикции Российской Федерации (например, при столкновении с иностранным судном)².

Следственные ситуации в самом широком смысле принято разделять на две группы — благоприятные и неблагоприятные или простые и сложные.

Первые характеризуются в целом понятной картиной произошедшего, возможностью свободной фиксации следовой обстановки и поиска доказательств. Вторые — отсутствием целостной картины произошедшего, отсутствием возможности нормальной фиксации следовой обстановки, отсутствием или скудностью доказательств.

Поэтому задача следователя заключается в обеспечении благоприятной следственной ситуации по делу.

Именно в пределах частного предмета доказывания, следственных ситуаций и разделения процесса расследования на первоначальный и последующий мы можем обосновать конкретные комплексы следственных действий и оперативных мероприятий в типовой методике расследования нарушений правил кораблевождения.

¹ Например, ограничения связанные с режимом секретности, необходимость привлечения различных специалистов для осмотра различных систем и агрегатов.

² Например, затопление СРЗ «Лиман», протараненного на якорной стоянке судном «Юзерсив» (флаг — Тоголезская Республика) 24 июля 2017 г. в проливе Босфор в 12 кабельтовых от территориальных вод Турции.

Мы различаем фактическую следственную ситуацию, т.е. ту которую складывается по расследуемому в настоящий момент уголовному делу и типовую следственную ситуацию, сведения о которой можно накопить путем типизации эмпирических знаний о преступлениях. Типизация следственных ситуаций, на наш взгляд, должна происходить по двум направлениям: личности преступника и установленным обстоятельствам преступления.

Типизация следственных ситуаций по личности преступника для нарушений правил кораблевождения будет включать следующие виды:

а) на момент начала досудебного производства лицо, совершившее нарушение правил кораблевождения, установлено;

б) на момент начала досудебного производства лицо, совершившее нарушение правил кораблевождения, не установлено.

Типизация следственных ситуаций по установленным обстоятельствам должна включать в себя следующие виды:

а) на момент начала досудебного производства в целом известны обстоятельства и последствия конкретного нарушения правил кораблевождения;

б) на момент начала досудебного производства частично известны последствия конкретного нарушения правил кораблевождения, но не известны его обстоятельства.

Это подтверждается изученной нами практикой. Из 19 учтенных уголовных дел в отношении конкретных лиц возбуждены 10 или 52,6 %³. При этом по половине из указанных уголовных дел самому моменту возбуждения дела предшествовала длительная доследственная проверка (от 1 до 6 месяцев).

Кроме того, вышеуказанные типовые следственные ситуации могут усложняться следующим факторами, характерными для всех их типов:

— нарушение правил кораблевождения

³ За период с 1 января 1996 г. по 1 января 2017 г. возбуждено 25 уголовных дел по ст. 352 УК РФ, среди них без соединенных — 19, без расследуемых по одному и тому же событию преступления (повторных) — 17.

произошло в территориальных водах иностранного государства;

— нарушение правил кораблевождения сопряжено с гибелью корабля;

— нарушение правил кораблевождения сопряжено с взрывом или пожаром на борту, радиационным заражением¹.

Каждый из этих факторов дополнительно накладывает свои особенности на следственную ситуацию.

Мы присоединяемся к устоявшемуся мнению, что процесс расследования можно разделить на два больших этапа — начальный и последующий.

Исходя из понимания этого факта, задачей первого этапа является выяснение факта преступления и установление лиц, которые его совершили. Второй этап состоит из совокупности действий, направленных против определенного лица, поставленного в положение обвиняемого, с целью обнаружения достаточных обстоятельств и полных доказательств его вины для предания суду. Первый этап расследования, связанный с установлением и раскрытием преступлений, составляет основную задачу органов дознания. Второй — дальнейшее расследование в связи с появлением обвиняемого — задачу органов следствия².

Первоначальный этап расследования требует от следователя максимальной оперативности действий. Он должен составить себе представление о событии, которое ему предстоит расследовать, успеть выявить и собрать максимум доказательств, которые в противном случае могут исчезнуть или быть уничтоженными, приложить интенсивные усилия к раскрытию преступления по горячим следам, установлению и задержанию виновных, обеспечению возможности возмещения ущерба, причиненного преступлением. Для того, чтобы решить все эти задачи, следователь должен обладать сведениями о типичных средствах и путях их реше-

ния, о типичных осложняющих обстоятельствах, с которыми он может столкнуться.

Задача последующих следственных действий — дальнейшее собирание, исследование, оценка и использование доказательств, установление всех элементов предмета доказывания. Именно на последующем этапе расследования, в конечном счете, решается судьба дела, и принимаются наиболее ответственные процессуальные решения. Тактика действий, одноименных с теми, которые проводятся на начальном этапе, может быть совершенно иной, поскольку могут измениться их задачи, объем информации, которой к этому времени уже располагает следователь, будет нейтрализовано или, наоборот, проявится противодействие расследованию со стороны заинтересованных лиц и т.п.³

На современном этапе начальный этап расследования предназначается для раскрытия преступления, установления основных уголовно-правовых признаков случившегося факта, применения мер пресечения к подозреваемым, имеющим цель воспрепятствовать производству следствия.

Последующий или (дальнейший) этап расследования необходим для установления истины по делу, т.е. частного (видового) предмета доказывания, принятия мер к возмещению ущерба, установлению обстоятельств, способствовавших преступлению, при наличии оснований — привлечения виновных в качестве обвиняемых и выполнения других задач по разрешению дела по существу.

Нами указанные этапы условно разделяются между собой возможностью предъявить первоначальное обвинение (т.е. сбором доказательств, как минимум, подтверждающих подп. 1 — 4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ).

Прежде чем приступать к описанию особенностей проведения комплексов следственных действий в различных следственных ситуациях на начальном периоде расследования, надлежит отметить, что основные исходные данные для расследования указанного преступления можно получить только в результате своевременного и тща-

¹ В составе ВМФ имеются корабли с ядерными реакторами в качестве двигателя и оружие с ядерной боевой частью, аварии с ними, к сожалению, тоже случаются.

² Сообщество криминалистов и экспертов. URL: <http://kriminalisty.ru/stati/etapy-rassledovania.html> (дата обращения 10.10.2016).

³ Там же.

тельно проведенного осмотра корабля и обстановки на месте происшествия (в смысле наличия там каких-то постоянных или временных объектов и опасностей для осмотра) и полном изъятии судовой документации (если она сохранилась) и показаний приборов.

В следственной ситуации, связанной с установлением лиц, виновных в катастрофе (аварии), и предварительных выводах о её причинах, производится следующий первоочередной комплекс мероприятий:

— изъятие документов об уровне образования и подготовки возможных виновников произошедшего (когда и какие учебные заведения, курсы окончили, специальность, (квалификация) по диплому (свидетельству), сведения об имеющийся классной квалификации, стаж в занимаемой должности, плавательный ценз в ходовых сутках за последние два года; номер и дата приказа о допуске их к самостоятельному исполнению обязанностей, управлению кораблем (силами), несению корабельной (ходовой) и специальных вахт; должность, воинское звание, фамилия, имя и отчество председателя комиссии, которая проверяла знания и практические навыки для допуска»

— установление и опрос (допрос в качестве свидетелей) прямых очевидцев кораблекрушения (аварии);

— изучение гидро- и метеорологической обстановки (чтобы сделать вывод о возможном невинном причинении вреда вследствие экстремальных условий), для чего собираются соответствующие сведения из различных источников;

— изъятие документации по управлению и навигационному сопровождению управления кораблем¹;

— изъятие документация о проведении технического и сервисного обслуживания корабля (в месте обслуживания и ремонта корабля), допрашиваются в качестве свидетелей лица, проводившие ремонт и обслуживание.

Что касается следственной ситуации,

когда лицо, совершившее нарушение правил кораблевождения установлено, она более простая, чем ранее описанная, однако это не избавляет следователя от проведения комплекса мероприятий по проверке фактических обстоятельств произошедшего. В данном случае первоочередным будет допрос лица, совершившего преступление, с целью закрепления его признательных показаний, а затем проверка их при помощи всего комплекса следственных действий.

Следственная ситуация, когда на момент начала досудебного производства в целом известны обстоятельства конкретного нарушения правил кораблевождения, в большинстве случаев обусловлена получением материалов служебного расследования.

Эти материалы играют важную роль в расследовании уголовных дел о преступлениях данной категории, являются одним из доказательств по делу, более того, могут служить основанием для возбуждения уголовного дела в конкретной ситуации. Материалы служебного расследования, производство которого обязательно, также кладутся в основу экспертизы о нарушении правил кораблевождения.

Заключение комиссии, проводившей служебное расследование, обычно содержит одну из основных версий, подлежащую проверке в ходе следствия.

На гражданских морских судах действуют как национальные законодательные и подзаконные акты, так и международные конвенции и договоры, причем последние в международных перевозках занимают доминирующее значение, что надо учитывать при расследовании морских происшествий.

Служебное расследование транспортных происшествий с морскими судами осуществляется должностными лицами службы капитана морского порта, включая самого капитана, и регламентируется приказом Минтранса России от 14 мая 2009 г. № 75 «Об утверждении Положения о порядке расследования аварийных случаев с судами».

До 2008 г. действовало Положение о порядке классификации, расследования и учета аварийных случаев с судами, утвер-

¹ Перечень изымаемых документов и мест их нахождения будет приведен ниже.

жденное приказом Министра морского флота СССР от 29 декабря 1989 г. № 118, с учетом введенной в действие с 1 января 1993 г. Инструкции по его применению (ИПРАС-92).

На речном транспорте действует утвержденное приказом Минтранса России от 29 декабря 2003 г. № 221 Положение о классификации, расследовании и учете транспортных происшествий на внутренних судоходных путях Российской Федерации». В соответствии с этим приказом расследование транспортных происшествий ведет Государственная речная судоходная инспекция.

В ВМФ России приказом Главнокомандующего ВМФ № 1180дсп 2015 г. введена в действие Инструкция о порядке классификации, расследования происшествий с кораблями, судами, их вооружением, военной и специальной техникой и организации работы по предупреждению аварийности в Военно-Морском Флоте.

Следственная ситуация, когда на момент начала досудебного производства частично известны последствия конкретного нарушения правил кораблевождения, но не известны его обстоятельства, требует значительного объема различных мероприятий (спасательных, следственных и организационных). В частности, необходимо производить:

1) осмотр корабля, с фиксацией следов, относящихся к преступлению;

2) поиск и осмотр трупов людей, погибших в катастрофе (аварии), освидетельствование выживших пострадавших;

3) назначение первостепенных (очевидных) экспертиз, в первую очередь — судебно-медицинских;

4) осмотр района катастрофы (аварии) на предмет фиксации гидрометеорологических и навигационно-гидрографических условий с одновременным сбором справочной информации из соответствующих источников о том же;

5) осмотры предостерегательных береговых (стационарных) и плавучих знаков, служащих обеспечению безопасности плавания, различных

гидротехнических и других сооружений на предмет соответствия их штатным местам и характеристикам работы с одновременным сбором информации из соответствующих источников о том же;

6) осмотр береговой линии или отдельных объектов в море, гидрографических сооружений и прочего в районе катастрофы (аварии).

Не менее важная задача — изучение корабельной и иной документации, на основании которой можно сделать вывод о причинах произошедшей катастрофы (аварии), для чего подлежит произвести следующий комплекс мероприятий, а именно:

1) изъятие и осмотр основных корабельных документов: вахтенного (где записываются все события в краткой форме), навигационного, судового (аналог навигационного журнала на суда), машинных журналов, журналов боевого информационного поста и боевых постов технического и зрительного наблюдения, а также командных пунктов и боевых постов, обеспечивающих управление силами, оружием, журналов маневренных карточек (маневрирование и координаты корабля), кальки с карт, на которых велась навигационная прокладка, маневренных планшетов боевого информационного поста (маневры корабля друг относительно друга без привязки координат, но с привязкой по времени) и вахтенного офицера, таблиц маневренных элементов и поправок технических средств навигации и наблюдения; планшет промера глубин (при посадке на мель), документов об учете гидрографической и метеорологической обстановки (журнал ГМ-129);

2) изъятие карт конкретного района плавания и пособий для плавания, где произошла авария, для определения степени их точности и достаточности нагрузки;

3) изъятие документации в вышестоящем штабе или соединении (отряде (тактической группе)), в том числе, содержащих сведения о своевременности передачи и получения оперативной навигационной информации о передвижении других кораблей (судов), о смещении плавучих предостерегательных

знаков со штатных мест и изменении характеристик их работы, о гидрометеорологической и ледовой обстановке и рекомендациях о безопасных путях плавания, о состоянии и корректуре карт и др.;

4) осмотры технических средств фиксации (средств объективного контроля) параметров: курса, скорости, глубины, цели, углы качек, координаторы, обороты машины, корабля) и съем информации с них: курсограммы, эхограммы, тахограммы и реверсограммы, ленты устройств документирования навигационных схем боевой информационной управляющей системы, радионавигационных и навигационных вычислительных устройств, а также, при наличии (обычно на новых проектах кораблей), электронных средств контроля (систем записи звука на постах управления и оружием — МП 407), автоматизированных рабочих мест — АРМов (т.н. электронные журналы параметров от координат до данных целей); средства видеофиксации (внутренние и внешние);

— при происшествиях в порту — с технических средств систем управления судами портом;

— изъятие документации о подготовке корабля к походу¹;

— изъятие документов по выполненному техническому (сервисному) обслуживанию корабля, вооружения, военной и специальной техники на нем в месте его базирования или ремонта.

В следственной ситуации, осложненной гибелью (катастрофой) корабля или его значительного повреждения (аварии), первоочередная задача — установить место происшествия и оказать помощь пострадавшим, наиболее полно зафиксировать непосредственные следы катастрофы (аварии) и окружающей обстановки, видимые повреждения корабля, для того, чтобы можно было установить механизм аварии (т.е. провести поисковые и спасательные мероприятия). В частности, для этого проводятся:

1) осмотр места происшествия — место затопления корабля и обломков, тел погибших в воде с привлечением авиации и аварийно-спасательных судов и использованием спутниковой навигации для фиксации координат найденных объектов, осмотр происходит параллельно с поиском выживших и их спасением;

2) осмотры участка дна и затонувшего корабля с привлечением (до глубины 60 метров) водолазов из Управления аварийно-спасательных работ (УПАСР) соответствующего флота или технических средств, в том числе глубоководных аппаратов, подводных фото-видеокамер. Одна из целей осмотра затонувшего судна — принятие решения о возможности его подъема.

Не нужно забывать, что при неблагоприятной следственной ситуации, связанной с гибелью или значительным разрушением корабля, одновременно со следственными действиями может происходить аварийно-спасательная операция или идти борьба за живучесть на конкретном корабле, которой следователь производством своих действий не имеет права мешать.

При взрыве и пожаре, радиационном заражении указанная ситуация осложняется проведением противопожарных мероприятий и разведки на предмет наличия взрывчатых веществ и источников радиационной опасности, необходимости использования специальных защитных средств².

Указанные факторы могут быть представлены в совокупности, т.к. гибель или значительные повреждения корабля зачастую сопровождается пожаром и взрывом на его борту.

При аварии корабля в международных водах необходимо проведение комплекса мероприятий для возможности осуществления следственных действий на территории иного государства или в чужих территориальных водах.

Так, вопросы предупреждения столкновения в международных водах регламенти-

¹ В основном регламентируется приказом Главкома ВМФ № 660 2015 г.

² В частности, при осмотре АПЛ «Курск» использовались общевойсковые защитные комплекты, дозиметры, противогазы закрытого цикла и др.

руются Международными правилами предупреждения столкновения судов в море 1972 г. (МППСС-1972). Указанные Правила распространяются на все суда в открытых морях и соединенных с ними водах, по которым могут плавать морские суда¹.

Резолюцией от 16 мая 2008 г. № MSC.255(84) Международной морской организации одобрен Кодекс международных стандартов и рекомендуемой практики расследования аварии или инцидента на море (Кодекс расследования аварий), который вступил в силу для России с 1 января 2010 г.²

В каждой указанной следственной ситуации сотрудникам оперативных подразделений Департамента военной контрразведки (далее — ДВКР) органов ФСБ России, а также МВД России следователем должны быть даны поручения на проведение оперативно-розыскных мероприятий. Прежде всего, поручения по установлению, совместно со службами, обеспечивающими безопасность судоходства (органов военного управления), обстоятельств, предшествовавших происшествию, контролю переговоров, ведущихся с мобильных телефонов и других средств связи, сбору справочного материала, проверке по криминалистическим учетам лиц, которые находились на корабле, установлению очевидцев, которые могут располагать необходимыми сведениями. На первоначальном этапе расследования уголовных дел данной категории необходимо в согласованные планы расследования включать мероприятия по проверке соответствующих версий о том, что авария произошла в результате действий третьих лиц — террористического акта, диверсии,

умышленного приведения в негодность корабля, привлекая к их обработке соответствующие оперативные подразделения.

При отсутствии следователя на борту корабля во время аварии неотложные следственные действия могут быть выполнены органом дознания — командиром корабля и подчиненными ему офицерами в порядке, предусмотренном Инструкцией о процессуальной деятельности органов дознания и УПК РФ³. В данном случае подлежит максимально подробно зафиксировать имеющиеся повреждения на корабле при помощи фото- видео аппаратуры, о чем орган дознания должен быть тщательно проинструктирован по средствам связи.

На последующем этапе производства расследования нарушения правил кораблевождения основной задачей будет сбор доказательств для принятия окончательного решения по делу, а промежуточными — установление окончательного механизма случившегося, оценка действий лиц, нарушивших правила вождения или эксплуатации корабля, окончательная оценка ущерба и последствий в результате катастрофы (аварии) корабля.

В этом случае типичных следственных ситуация будет две:

— установлены обстоятельства и последствия совершения нарушений правил кораблевождения, а также лицо (лица), его совершившие;

— установлены обстоятельства и последствия совершения нарушений правил кораблевождения и лицо (лица), его совершившие, но имеются основания предполагать невиновное причинение ими вреда;

Основное содержание комплексов процессуальных действий на этом этапе составляют допросы свидетелей, очные ставки, следственные эксперименты (в том числе, при возможности, с моделированием ситуации), повторные осмотры и обыски, а также — важнейшее — проведение экспертиз; при этом перечень экспертиз изменяется в зави-

¹ Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновения судов в море (COLREG). (Заключена в г. Лондоне 20 октября 1972 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII. М., 1979. С. 435 — 461.

² Резолюция № MSC.255(84) Международной морской организации Одобрение Кодекса международных стандартов и рекомендуемой практики расследования аварии или инцидента на море (Кодекс расследования аварий). (принята 16 мая 2008 г.) // Бюллетень международных договоров. 2011 (прил. № 1, ч. 6). С. 133 — 150.

³ Приказ Генпрокуратуры России от 23 октября 2014 г. № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов // СПС Гарант.

симости от конкретной ситуации¹.

Могут назначаться судебно-медицинские; экономические (оценочно-стоимостные), инженерно-технические (в том числе гидрографическая, гидрометрическая); эмоционально-психологические (для оценки соответствия психофизиологического аспекта в условиях экстремальной ситуации); различного рода криминалистические (в том числе, трасологические — для установления механизма образования следов на корпусе корабля), взрыво- и пожаро-технические, биологические, молекулярно-генетические, технологические, металлографические, физико-математические (например, для моделирования ситуации при срочном погружении (всплытии) подводной лодки); судоводительские (род ситуационной экспертизы, в ВМФ будет называться — о нарушении правил кораблевождения) экспертизы.

Особое место среди экспертиз занимает судоводительская экспертиза (о нарушении правил кораблевождения), которая позволяет оценить правильность действия командования корабля по организации его вождения.

В большинстве случаев именно экспертиза о нарушении правил кораблевождения будет являться одним из основополагающих доказательств. Зачастую, именно её заключение позволяет сделать вывод о виновности или невиновности конкретного лица и предъявить ему обвинение. Перед проведением такой экспертизы может возникнуть необходимость в моделировании аварийной ситуации, для чего требуется следственный эксперимент.

Остановимся на некоторых важнейших тактических комплексах следственных и иных действий на последующем этапе расследования, а именно на комплексе действий для подготовки экспертизы о нарушении правил кораблевождения и действиях по оценке ущерба.

С целью назначения судоводительской экспертизы производятся следующие меро-

приятия:

Путем осмотров с привлечением специалистов изучается вся изъятая корабельная документация и показания средств объективного контроля;

1) указанная документация сопоставляется с показаниями основных должностных лиц, причастных к катастрофе (аварии) и показаниями основных свидетелей, при необходимости они повторно допрашиваются с использованием объективных данных;

2) при необходимости производится моделирование ситуации, для чего проводится один или несколько следственных экспериментов;

3) собираются материалы расследований причин катастрофы (аварии), проведенных полномочными органами военного управления или органами государственной власти;

4) после согласования перечня вопросов с экспертом (экспертами) назначается соответствующая экспертиза.

С целью фиксации размера ущерба и последствий катастрофы (аварии) корабля производятся следующие мероприятия:

1) изъятие документов о действиях поисково-спасательных сил, оперативности и результативности оказания помощи, продолжительности спасательных работ, затратах на оказание помощи;

2) изъятие документов по оценке ущерба в результате аварии, составляемых органами военными управления: акта водолазного или докового осмотра корабля, акта технического состояния корабля; калькуляции стоимости работ по спасению корабля (устранению последствий происшествия); предварительная калькуляция работ при аварийном ремонте; списка лиц, погибших или пропавших без вести;

3) на основании собранных материалов назначается соответствующая оценочная экспертиза.

Таким образом, расследование уголовных дел, связанных с нарушением правил вождения и эксплуатации военных кораблей — сложная и многоуровневая система, требующая от субъекта доказывания тщатель-

¹ Куринов Б. А. Научные основы квалификации преступлений: учебное пособие. М.: Изд. Моск. ун-та, 1984. С. 46.

ной подготовки к расследованию и обладанию специальными знаниями, в том числе, при подготовке и проведении отдельных следственных действий в конкретных следственных ситуациях.

Библиография

1. Белкин, Р. С. Курс советской криминалистики. Т. 3 / Р. С. Белкин. — М., 1978.
2. Винокуров, С. И. Типичные следственные ситуации и их роль в расследовании и предупреждении преступного обращения со взрывчатыми материалами / С. И. Винокуров. — М., 1976.
3. Колесниченко, А. Н. Научные и правовые основы расследования отдельных видов преступлений : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Н. Колесниченко. — Харьков, 1967.
4. Копылов, И. А. Следственная ситуация и тактическое решение / И. А. Копылов. — Волгоград,

1988.

5. Куринов, Б. А. Научные основы квалификации преступлений : учебное пособие / Б. А. Куринов. — М.: Изд. Моск. ун-та, 1984.

6. Криминалистика : учебник / под ред. проф. А. Г. Филиппова и проф. А. Ф. Волынского. — М., 1998.

7. Суденко, В. Е. Уголовная ответственность за нарушение правил кораблевождения и оказания помощи гибнущим на море / В. Е. Суденко // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 216 — 221.

8. Шишов, С. С. Криминалистическая характеристика механизма преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ (нарушение правил кораблевождения) / С. С. Шишов // Военное право. — 2017. — № 1. — С. 295 — 300.

9. Шишов, С. С. Особенности производства допросов при расследовании нарушения правил кораблевождения / С. С. Шишов // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 164 — 173.

Typical investigative situations in the investigation of violations of the rules of navigation

© **Shishov S. S.**,
investigator for particularly important cases of the military investigation Department of the RF IC for the Northern fleet, Lieutenant Colonel of justice

Annotation. The author on the basis of the collected empirical material gives a typification of investigative situations at the initial and subsequent periods of the investigation of violations of the rules of navigation. The complexes of investigative actions typical for these typical situations are given.

Keywords: typical investigative situations, investigation of violations of the rules of navigation, complexes of investigative actions, initial and subsequent periods of investigation.

Военные проблемы международного права

Некоторые международно-правовые аспекты очередной воздушной катастрофы над Средиземным морем

© Агеев А. А.,

кандидат юридических наук, начальник группы правового обеспечения антитеррористического центра государств-участников Содружества Независимых Государств

Аннотация. Статья посвящена возможным вариантам развития правового регулирования противодействия терроризму в современном международном праве. Проанализирован ряд правовых аспектов катастрофы ИЛ-20 над Средиземным морем. Рассмотрены некоторые юридические факты, дающие основание для ответственности за причинение вреда. Предложено использование применительно к рассматриваемой катастрофе принципа *ex gratia*. Обоснован вывод об ответственности государства в данном случае без вины. Констатирована невозможность сопоставления вины причастных к рассматриваемой ситуации стран. Предложены шаги по реализации Кодекса поведения государств по достижению мира, свободного от терроризма. Обосновано введение страхования либо иного финансового обеспечения террористических рисков.

Ключевые слова: антитеррористический центр государств — участников Содружества Независимых Государств, принцип *ex gratia*, страхование, терроризм.

Рецензент — И. В. Холиков, доктор юридических наук, профессор.

Имевшие место в третьем квартале 2018 г. в ключевых центрах мировой антитеррористической правовой активности события предоставили обширный материал для размышлений о дальнейшем развитии теории и практики противодействия терроризму и иным формам насильственного экстремизма. Речь идет, прежде всего, о принятии Советом глав государств СНГ ряда решений о деятельности Антитеррористического центра государств-участников Содружества Независимых Государств» (г. Душанбе, 28 сентября)¹. Есть все основания рассматривать данные решения в качестве высокой оценки деятельности АТЦ СНГ и важного стимула к совершенствованию его работы в тесном взаимодействии с иными антитеррористическими структурами.

В тот день был запущен механизм подписания активно продвигаемого Казахстаном (страной-председателем в Совете Безопасности ООН) Кодекса поведения государств по достижению мира, свободного от терроризма.

Накануне этих знаковых событий в Москве успешно прошли международная конференция «Противодействие незаконным поставкам оружия в контексте борьбы с международным терроризмом» (3 — 4 сентября) и межмидовские консультации в Отделении Исполнительного комитета СНГ в России на тему «О сотрудничестве государств-участников СНГ в противодействии новым вызовам и угрозам. Возможности координации подходов в рамках ООН и других международных организаций» (18 сентября). При освещении вопроса повестки дня последнего мероприятия «Антитеррористическое сотрудничество государств-участников СНГ в многосторонних форматах» особо отмечены в качестве приоритетов России стратегическое партнерство в формате СНГ и проецирование на международные площадки российского опыта антитеррора, полученного «в поле» (Сирийская Арабская Республика).

На этом фоне, к сожалению, следует признать мощнейшим поражением всей международной антитеррористической коалиции ситуацию с уничтожением самолета ИЛ-20 российских воздушно-космических сил (далее для целей настоящей статьи — катастрофа). Поражение это носит не столько военный, политиче-

¹ Подробнее о содержании данных новелл см.: Агеев А. А. Некоторые «апрельские тезисы» по проблемам борьбы с терроризмом // Военное право. 2018, № 3 (49). С. 266 — 273.

ский или морально-психологический (при всей глубине трагедии), но, прежде всего, сугубо юридический характер. Глубоко потрясает реакция на катастрофу стран, к ней причастных, в новейшей истории которых прямо-таки по некоему мистическому стечению обстоятельств (вплоть до совпадения дат трагедий и принятых по ним актов применения права) имелись аналогичные прецеденты. Тем более, что все без исключения государства, чьи боевые корабли, воздушные суда и средства противовоздушной обороны находились на месте трагедии, не понаслышке знакомы с ужасами терроризма, и у них свежи раны от недавних террористических посягательств.

Рассмотрим подробнее лишь некоторые из этих странностей поведения прикосновенных к катастрофе стран.

1. Траура по погибшим не объявлялось, сведений о возбуждении уголовных дел по факту катастрофы не имеется. Как нет и информации об урегулировании гражданско-правовых, семейных и иных заслуживающих уважения правомерных интересов потерпевших и их близких. Между тем Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что иску против государства ничто не препятствует *in limine*: если государство-ответчик решит отказаться от иммунитета, иск будет рассмотрен на слушаниях и по нему будет вынесено решение. Гарантия иммунитета должна рассматриваться не как определение материального права, а как процессуальное препятствие для полномочий национальных судов определять право¹.

2. Извинений, сатисфакций² либо, по меньшей мере, объяснений (как это имело место по факту уничтожения сирийскими вооруженными силами в воздушном пространстве над территориальным морем этого государства 26 июня 2012 г. турецкого истребителя F-4) по поводу брака в боевой работе сирийских средств противовоздушной обороны не было.

3. Информации о деяниях фрегата военно-морских сил Французской Республики в части оказания помощи терпящему бедствие российскому летательному аппарату и (или) предоставлении сведений, проливающих свет на обстоятельства его гибели, нет.

Таким образом, катастрофа особенно наглядно продемонстрировала отсутствие в современном международном праве выверенных механизмов реагирования на подобные ситуации, таящие угрозу миру и безопасности народов³. Последнее особенно актуально в свете непрекращающейся дискуссии о правомерности превентивных и (или) принудительных мер⁴. Тем более, что в доктрине международного публичного права уже более полутора веков обоснованно отмечается, что «если нарушение международного права грозит всеобщей опасностью, то не только потерпевшее государство, но и все другие, имеющие достаточно силы для защиты международного права, должны противодействовать ему»⁵.

Откликаясь на данный вызов, военные специалисты предложили ряд мер, часть из которых облечена в форму правовых решений, проектов правовых актов (правовых предположений). По сообщениям средств массовой информации, на «полях» очередного 75-го заседания Совета министров обороны государств-участников СНГ, между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан подписан соответствующий международный договор. Генеральным секретарем ОДКБ поддержана инициатива Объединенного штаба ОДКБ (письмо от 20 сентября 2018 г. № 101/4/477) о разработке проекта Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств-членов ОДКБ в области организации международных полетов авиации вооруженных сил, других войск и воинских формирований. Эта инициатива стала пунктом 13 повестки дня заседания Экспертно-консультативного совета при Совете Парламентской Ассамблеи ОДКБ 3 октября 2018 г.). При этом председательствующим на этом заседании в качестве комментария к данной инициативе отмечено, что отныне «перестанут сбивать, кого не следует».

Целями настоящей статьи не ставится критика правового эффекта от предложенных решений и юридической состоятельности аргументации сторон, вовлеченных в разбиратель-

³ Ваттель Эмер де. Право народов. М., 1960. С. 449.

⁴ Горбунов Ю. С. Упреждающие меры в свете современного международного права // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 94 — 105.

⁵ Блюнчли И. Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса. М., 1878. С. 283; Лукашук И. И. К вопросу о возможной криминализации международной ответственности государств // Журнал российского права. 2002. № 12.

¹ Постановление ЕСПЧ от 21 ноября 2001 г. по делу «МакЭлхинни (McElhinney) против Ирландии» (жалоба № 31253/96).

² Голубев Н. Н. Международные третейские суды XIX века. Очерки теории и практики. М.: Университетская типография, 1903.

ства по поводу их поведения в этой и подобных им ситуациях. Автор убежден, что аналогичные катастрофы, в т.ч. вызванные т.н. проблемой «дружественного огня», к глубочайшему сожалению, неизбежны и в будущем. Вместе с тем настоятельно необходимо предложить ряд правовых подходов к разрешению последствий подобных катастроф.

Прежде всего, есть проблема возмещения вреда от «дружественного огня». Так, в ходе второго этапа проведенного в период с 25 по 26 сентября 2018 г. на территории Кыргызской Республики (г. Чолпон-Ата) совместного антитеррористического учения компетентных органов государств — участников СНГ «Иссык-Куль-Антитеррор-2018» в международном аэропорту «Иссык-Куль», когда воздушное судно было захвачено террористами и могло быть использовано как средство совершения террористических атак на стратегически важные объекты, силовые действия по принуждению к посадке захваченного самолета отработаны с привлечением боевой авиации (двух штурмовиков Су-25) Вооруженных Сил Российской Федерации.

Автор настоящей статьи, опираясь на представленные общественности открытые источники, лишен возможности «вне всякого разумного сомнения» согласиться либо отвергнуть суждения о наличии либо отсутствии вины любого из государств, прикосновенных к катастрофе. Особые сомнения вызывает наличие причинно-следственной связи между поведением представителей вооруженных сил вовлеченных в катастрофу стран и возникшим вредоносным результатом, повлекшим столь тяжкие последствия. Однако еще большие проблемы вызовут попытки сопоставления вины участников данной правовой ситуации (что, например, препятствовало сирийским истребителям сопроводить российский самолет, не позволять кому-либо «им прикрываться» либо самим атаковать агрессора без задействования средств огневого поражения наземного компонента противовоздушной обороны и т.д.). Непосредственным же потерпевшим вообще нереально представить доказательства своей невиновности, а, тем более, виновности лиц, причинивших им вред. Именно из такого понимания исходит концепция правовой ответственности за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (а то обстоятельство, что ракета, выпущенная зенитно-ракетным комплексом по воздушной цели, является источником повышенной опасности для

третьих лиц, представляется обстоятельством, не требующим доказывания). Названные положения являются одним из предусмотренных правом случаев отступления от принципа вины и возложения ответственности за вред независимо от вины причинителя вреда, в основе которой лежит риск случайного причинения вреда. 40 лет назад правительство Канады в своих притязаниях к СССР по поводу ущерба, вызванного радиационным загрязнением вследствие падения советского спутника, заявляло, что «принцип абсолютной ответственности применяется в областях деятельности повышенной опасности» и «рассматривается как общий принцип международного права»¹.

Единственным выходом из данного правового тупика видится использование концепции *ex gratia*².

Во взаимоотношениях России и Государства Израиль с другими странами по поводу возмещения вреда, причиненного зенитно-ракетным комплексом С-200, данная концепция применялась в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины об урегулировании претензий, возникших вследствие воздушной катастрофы, произошедшей 4 октября 2001 г., подписанном в г. Москве 26 декабря 2003 г. Ст. VIII данного международного договора гласит: «настоящее Соглашение не является юридическим прецедентом и заключается только в целях реализации его положений». Однако прецедентом в любом случае можно признать факт подписания 9 января 2004 г. на аналогичных условиях Международным фондом благотворительных ассоциаций Каддафи (Gaddafi International Foundation for Charity Associations), членами семей погибших и ассоциацией «Семьи пассажиров авиалайнера UTA DC-10 в гневе!» (*Les familles du DC 10 UTA en {colere}!*) Соглашения по поводу полного урегулирования последствий взрыва авиалайнера DC-10, совершавшего рейс UT 772 19 сентября 1989 г. Последний факт правовой действительности был с удовлетворением встречен Решением ЕСПЧ от 4 октября 2006 г. «По вопросу приемлемости жалобы № 76642/01 «Ассоциация «СОС Аттента»

¹ ILM. Vol.18. P.907.

² *Ex gratia* (иногда *ex-gratia*) (лат.) — буквально: по милости, от доброты побуждений; выражение, используемое чаще всего в юридическом контексте. Данные слова не имеют адекватного перевода на русский язык. Когда что-то делается *ex gratia*, лицо, осуществляющее эти меры, не признает за собой никакой юридической ответственности.

(Association SOS Attentats) и Беатрикс де Бозри (Beatrix de Voery) против Франции».

С этих позиций международно-правовые обязательства Сирийской Арабской Республики в связи с катастрофой и конкретные способы их реализации представляются самоочевидными: полное возмещение вреда потерпевшим.

Однако будет ли такой итог отвечать не только фундаментальному общеправовому принципу справедливости, но и признаваемому современным международным правом (прежде всего Уставом ООН) праву государств на индивидуальную самооборону, особенно если конкретная страна сама является жертвой открытой и неспровоцированной агрессии как со стороны другого государства, так и со стороны мирового терроризма.

Ответ здесь самоочевиден. Изложенное, однако, никоим образом не ставит под сомнение возможности задействования потенциала Международного Суда (ООН) для пресечения военной и полувоенной деятельности Государства Израиль против Сирийской Арабской Республики, как это было в 1986 г. по т.н. никарагуанскому делу¹. Не вызывает сомнений и возможность применения в данном аспекте сирийско-израильских отношений и иных компенсаторных механизмов.

Однако наиболее перспективным выходом из во многом искусственно созданного и поддерживаемого правового тупика представляется использование положительно зарекомендовавшего себя национального опыта страхования террористических рисков и близких по правовому наполнению институтов современного международного права.

Так, в связи с участвовавшими террористическими актами 20 декабря 2001 г. было подписано Соглашение о создании Российского антитеррористического страхового пула (РАТСП)². Учредителем пула изначально выступили 6 крупнейших российских страховых компаний: Военная страхования компания, Ингосстрах, Интеррос-Согласие, РЕСО-Гарантия, Росгос-

страх и РОСНО. В 2002 г. членами пула стали еще 9 компаний: АльфаСтрахование, Гармед, ГУТА-Страхование, Жива, Кредо-Классик, НСГ, Россия, Русский мир и Стандарт-Резерв. Пул является открытым для вступления новых членов, в т.ч. из стран СНГ³. Его совокупная емкость в 2004 г. составила 845 млн. руб. Целью страхового пула было объединение финансовых возможностей компаний — членов пула для создания системы взаимного перестрахования рисков терроризма. За годы деятельности РАТСП по всем договорам страхования, размещенным в пуле, совокупная ответственность была принята в размере, превышающем 1 млрд. долл. США⁴.

В этой связи с учетом норм современного международного права, устанавливающих обязанности государств нести международно-правовую ответственность за происходящее на их территориях («обязанность правительства всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве»⁵), настало время для предметного обсуждения проблем дальнейшего совершенствования и унификации норм об обязательном страховании и (или) ином финансовом обеспечении террористических и непосредственно сопряженных с ними рисков. Вредоносные последствия от исходящих с территорий ряда стран террористических рисков не менее опасны, чем «совокупные антропогенные выбросы парниковых газов», с которыми борется Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата от 11 декабря 1997 г.

Наряду с этим в повестку дня входит вопрос выработки правовых механизмов, опосредствующих многосторонние усилия государств по реализации их общих интересов по подавлению терроризма и иных форм насильственного экстремизма.

В частности, возможно использование правовых инструментов, аналогичных воплощенным в Международной конвенции об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ

¹ Постановление Международного Суда ООН от 27 июня 1986 г. по делу «Никарагуа против Соединенных Штатов Америки» (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua) // ICJ Reports 1986, p.114, 129. Harris D.J. Cases and Materials on International Law. London, 1991. P. 945-946.

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 декабря 2008 г. № 09АП-1234/2008.

³ Лаптев В. А. Предпринимательские объединения: холдинги, финансово-промышленные группы, простые товарищества. М.: Волтерс Клувер, 2008.

⁴ Косаренко Н. Н. Правовое обеспечение публичных интересов в сфере страхования. М.: Волтерс Клувер, 2010.

⁵ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера.

1996 г. Данная Конвенция устанавливает правовой режим, при котором экономические последствия ущерба распределяются между рядом заинтересованных лиц. Для покрытия ответственности заинтересованные лица обязаны осуществить страхование или предоставить другое финансовое обеспечение на сумму, составляющую предел его ответственности. В случаях, если уплачиваемая компенсация является недостаточной или он освобождается от ответственности, компенсация потерпевшим лицам соответствующим Международным фондом. Ставка взносов определяется в зависимости от количества опасных и вредных веществ, полученных импортером на территории государства в течение календарного года.

В ситуации с подавлением терроризма заинтересованными лицами могут быть не только субъекты международного права, но и институты гражданского общества (прежде всего, нефтедобывающие компании), располагающие для этого достаточными финансовыми ресурсами.

Последовательная реализация данных мероприятий возможна как в формате реализации Кодекса поведения государств по достижению

мира, свободного от терроризма, так и в рамках разработки соответствующих правовых инициатив в формате СНГ.

Библиография

1. Агеев, А. А. Некоторые «апрельские тезисы» по проблемам борьбы с терроризмом / А. А. Агеев // Военное право. — 2018. — № 3 (49). — С. 266 — 273.
2. Блюнчли, И. Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса / И. Блюнчли. — М., 1878.
3. Горбунов, Ю. С. Упреждающие меры в свете современного международного права / Ю. С. Горбунов // Журнал российского права. — 2008. — № 3. — С. 94 — 105.
4. Косаренко, Н. Н. Правовое обеспечение публичных интересов в сфере страхования / Н. Н. Косаренко. — М.: «Волтерс Клувер», 2010.
5. Лаптев, В. А. Предпринимательские объединения: холдинги, финансово-промышленные группы, простые товарищества / В. А. Лаптев. — М.: «Волтерс Клувер», 2008.
6. Лукашук, И. И. К вопросу о возможной криминализации международной ответственности государств / И. И. Лукашук // Журнал российского права. — 2002. — № 12.

Some issues on international law of disaster or air on the Mediterranean

© Ageev A. A.,

Candidate of Legal Sciences, head of the group of legal support of Anti-Terrorism Center of the Commonwealth of Independent States

Abstract. The article analyzes possible scenarios of development legal regulation of a counter-terrorism in the contemporary international law. The article sets out the author's view on the possibility in the contemporary international law. Shows a trend towards unification of the rules for the use of of military equipment, weapons. The author analyzes the features civil aviation compared to military aircraft. In article the author investigates legal mentoring as one of the legal institutions of legal regulation anti-terrorism. The article analyzes information Note on the Case-law on the possibility in the contemporary international law. At the present stage of the development of insurance terrorism risks. In the article the author on the basis of theory of state and law, formulates the theoretical basis of financial personality.

Keywords: anti-Terrorism Center of the Commonwealth of Independent States, ex gratia, insurance, terrorism.

Предупреждение региональных приграничных конфликтов военного характера

© Анищенко Е. В.,

специалист юридического отдела Центра исследования проблем Российского права «Эквитас», аспирант

Аннотация: статья посвящена вопросам обеспечения безопасности государства в сегменте пограничных пространств современной России.

Ключевые слова: правовой режим, безопасность государства, пограничное пространство, приграничные территории.

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

Преодоление затруднений при разработке и реализации возможностей военно-правового института обеспечения безопасности на приграничной территории должно осуществляться в опоре на общепризнанные принципы международного права. Базовыми среди таковых являются:

- принцип неприменения силы или угрозы силой в трансграничных контактах;
- принцип нерушимости государственных границ;
- принцип территориальной целостности государств;
- принцип суверенного равенства сопредельных стран;
- принцип мирного урегулирования споров;
- принцип невмешательства во внутренние дела;
- принцип уважения прав человека и основных свобод;
- принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой;
- принцип мирного сотрудничества между государствами;
- принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Стабилизирующий потенциал указанных принципов заключается в том, что они способны упорядочить трансграничные контакты, закрепить все новое и позитивное, что появляется в практике межгосударственных отношений¹. Будучи фундамен-

тальными основаниями военно-правового института обеспечения безопасности государства, названные принципы образуют его внутренний содержательный остов, опора на который позволяет исследовать возможности указанного института как инструмента международно-военно-правового предназначения.

Именно перечисленные принципы, концентрируя в себе руководящие правила поведения государств, являются постулатами высшего порядка и не могут быть отменены кем-либо ни частным образом, ни по соотношению воли каких-либо акторов права. В силу названной общности, масштабности и универсализма, их реально рассматривать и в качестве абсолютных оснований, детерминирующих собой различные сферы приграничных контактов.

Но у этих принципов есть и еще одно неординарное качество: ими подтверждается то, что времена, когда государства могли

права в рассматриваемой сфере правоотношений, являются: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г.; Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержащаяся в заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. Необходимость опоры на указанные акты при осуществлении межгосударственных контактов признается международным сообществом и создает условия для роста значимости политико-правовых средств обеспечения безопасности государств, как дипломатическими, так и сугубо военными средствами.

¹ Наиболее авторитетными документами, раскрывающими содержание принципов международного

защитить себя только созданием мощной обороны, безвозвратно ушли. Характер современного оружия не оставляет никому надежды обеспечить свою безопасность лишь наращивая свои приграничные арсеналы¹.

Становится все более очевидным, что в реальном достижении безопасности акценты должны быть смещены в сторону приоритетного использования военно-правовых возможностей и средств.

Но принципы достижения безопасности при этом не теряют своих фундаментальных свойств. И в общем их конгломерате первым справедливо позиционировать *принцип неприменения силы или угрозы силой*. Иначе говоря, в проекции на современные реалии обеспечения безопасности наиболее значимым являются те возможности анализируемого нами военно-правового института, которыми он обладает в качестве средства предотвращения вооруженного насилия.

На момент создания ООН вопрос о запрете использования военных средств при решении споров и конфликтов стоял необычайно остро и отражал надежды народов на справедливое послевоенное устройство международных отношений². Впоследствии положение о указанном выше запрете было конкретизировано и принято в ряде резолюций ООН и других документах³.

В заключительном акте СБСЕ — в разделе, касающемся претворения в жизнь согласованных принципов — прямо указыва-

ется, что государства-участники «... будут воздерживаться от всех проявлений силы с целью принуждения к желаемым действиям другого государства-участника». Наличие указанной нормы свидетельствует не только о реальности запрета применение силы в любой ее форме, но и о наличии императивного запрета на такое применение на приграничной территории.

Таким образом, будучи общепринятым и не опровергнутым, военно-правовой принцип неприменения силы предусматривает запрещение действий, ведущих к вооруженным конфликтам на совместных границах различных государств.

В последние годы в содержание принципа была включена и обязанность государств воздерживаться от пропаганды агрессивной войны. Начиная с 70-х годов, в результате активной внешне-военно-правовой деятельности мирового сообщества в нормативном содержании принципа неприменения силы особую роль стала играть обязанность государств воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения границ другого государства или как средства разрешения территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ. Тем самым понимание принципа неприменения силы было значительно расширено. В его правовое-нормативное содержание оказались включены:

— запрещение оккупации территории другого государства в нарушение норм международного права;

— запрещение актов репрессий, связанных с применением силы;

— запрещение предоставления государством своей территории другому государству, которое использует ее для совершения агрессии против третьего государства;

— запрещение организации, подстрекательства, оказания помощи или участия в актах гражданской войны или террористических актах в другом государстве;

— запрещение организации или поощрения организации вооруженных банд и регулярных сил, в частности наемников для вторжения на территорию другого государства.

¹ Сафранчук И. А. Феномен «частной силы»: последствия для государственных и негосударственных акторов // Приватизация мировой политики: локальные действия — глобальные результаты / под ред. М. М. Лебедевой. М.: Голден Би, 2008.

² П. 4 ст. 2 Устава ООН гласит: «Все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или военно-правовой независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных наций».

³ В частности, в Декларации о принципах международного права 1970 г.; в определении агрессии 1974 г.; в заключительном акте СБСЕ 1975 г.; в Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1977 г.

В сочетании с ранее закрепленными принципиальными основаниями, названные запреты позволили включить в содержательную совокупность категории «нарушение принципа неприменения силы» блокаду городов или берегов государства и любые насильственные действия, препятствующие народу осуществлять законное право на самоопределение.

Однако, как и в случае с толкованием предыдущих категорий, базовые дефинитивные нормы, их постулирующие, оказались в очевидном дефиците.

В частности, несмотря на весьма активный научный поиск, единого определения понятия термина «блокада» в международно-правовой либо политологической трактовке, обнаружить не удалось. Как не удалось и отыскать объяснения категории «... любые насильственные действия». Налицо очевидный содержательный пробел. Следуя ранее избранной логике, целесообразно его устранить и предложить указанные дефиниции в виде модельных норм.

Так, под категорией «блокада» целесообразно полагать «... полное или частичное препятствование осуществлению каких-либо действий, поступков, государственно-властных решений, не соответствующих волеизъявлению иного государства, международного сообщества или решению межгосударственных органов управления».

В свою очередь, под категорией «любые насильственные действия» следует трактовать «... всякие поступки военного, дипломатического, экономического, политико-правового и иного свойства, принуждающие государство или межгосударственный союз к действиям, противоречащим его воле, целям и устремлениям»¹.

Суммируя сказанное, есть основания утверждать, что дефицит однозначности в определениях многих принципиальных характеристик международного права, касающихся пограничных вопросов, образует собой дефектное правовое пространство, использование которого в неправомерных целях более чем реально.

Другим, не менее важным, принципом укрепления международной безопасности принято считать *принцип мирного разрешения международных споров*.

Согласно п. 3 ст. 2 Устава ООН «... все члены ООН разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность, и справедливость».

Из буквального толкования понятия «мирный» следует его абсолютная противоположность понятию «военный», что, в свою очередь, исключает всякие вооруженные способы разрешения конфликтов².

Содержательно это означает абсолютизацию запрета обращения к войне, как к способу разрешения всяких межгосударственных противоречий, включая и те, которые возникают на их совместных рубежах.

Однако, справедлив вопрос, относится ли к перечисленным противоречиям такие конфликты, в которых имеющиеся противоречия решаются средствами военно-правового шантажа, либо угрозы применения силы? Когда и в каком случае образуется военно-правовая обязанность государства использовать исключительно мирные средства? Какая санкционирующая норма следует в случае неисполнения, или ненадлежащего исполнения этой обязанности?

Ранее, согласно ст. 2 Частной конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. не запрещалось обращаться к войне (использовалась предельно общая смысловая конструкция: «... прежде чем прибегнуть к оружию»), не обязывалось обращаться к мирным средствам («... обращаться, на сколько позволяют обстоятельства») и рекомендовался весьма узкий круг мирных средств («... добрые услуги и посредничество»).

Определенное развитие получили эти рекомендательные нормы в ст. 33 Устава ООН, где закреплено требование о настоятельной необходимости разрешения межгосударственных споров путем переговоров,

¹ Формулировки предложены в авторской редакции (Е. В.)

² Словарь антонимов русского языка. М.: Энциклопедия, 1964.

применения арбитража, судебного разбирательства, обращения к религиозным орденам или соглашениям, или иными мирными средствами по своему выбору. П. 1 ст. 1 Устава ООН гласит, что международные споры должны разрешаться в соответствии с принципами «... справедливости и международного права»¹.

В указанной связи крайне актуальным видится следующая проблема: считает ли большинство государств, что мирные средства обязательны для разрешения любых пограничных споров? Какие именно государства, непосредственно граничащие с Российской Федерацией, взяли на себя обязательства по соблюдению указанных норм?

На сегодняшний день определить такие государства сложно, так как военно-правовые нормы многих сопредельных государств в соответствии с требованиями мирового сообщества не приведены, властная воля на этот счет публично не продекларирована. Для формирования и функционирования российского военно-правового института обеспечения безопасности указанные обстоятельства являются важными и значимыми коррелятами.

Анализ принципа мирного разрешения споров, зафиксированного в Декларации о принципах международного права 1970 г. и в заключительном акте СБСЕ, показал, что ряд важных положений, которые развивают и дополняют Устав ООН, отдельные государства либо напрочь игнорируют, либо стремятся отменить². Это Грузия, Туркменистан, частично — Китай. В числе подвергаемых попыткам постоянной ревизии находятся военно-правовые нормы:

— об обязанности государств «... предлагать усилия к тому, чтобы в короткий срок прийти к справедливому решению, основанному на международном праве»;

— об обязанности «... продолжать искать взаимно согласованные пути мирного урегулирования споров» в тех случаях, когда спор не удастся разрешить;

— о требовании «... воздерживаться от любых действий, которые могут ухудшить положение в такой степени, что будет поставлено под угрозу поддержание международного мира и безопасности, и тем самым сделать мирное урегулирование спора более трудным» и некоторые иные.

Оценивая стремление международного сообщества упорядочить процедуры устранения трансграничных разногласий без применения силы, нельзя не видеть значительных усилий, предпринимаемых Российской Федерацией в указанной связи. Поиск военно-правовых средств мирного урегулирования приграничных конфликтов осуществлялся в течение чуть ли не всего времени существования современной России.

Становление военно-правовых норм о мирном разрешении межгосударственных споров произошло после подписания Гаагских конвенций о мирном разрешении международных столкновений 1899 и 1907 гг., когда содержательно и был провозглашен принцип мирного разрешения международных споров. Зародившись как способ военно-правовой альтернативы войне, этот принцип нашел свое отражение в уставах международных организаций, в том числе, организаций системы ООН³.

Не будет ошибкой утверждать, что для самой ООН мирное разрешение споров скорее не цель, а средство достижения международной безопасности. В Уставе ООН достаточно четко позиционирована идея о том, что в отношении межгосударственных конфликтов ООН выполняет две функции политико-регулятивного свойства:

а) помогает спорящим сторонам найти мирное решение и

б) принимает меры к прекращению возникающего трансграничного конфликта.

¹ Дугин А. Основы геополитики. [Электронный ресурс] / URL-[http:// www. arctogaia. Com / public/ osnovygeo/geopol2.htm#5](http://www.arctogaia.com/public/osnovygeo/geopol2.htm#5) (дата обращения 22.09.2018).

² Поздняков Э. А. Философия политики : монография / 3-е изд., испр. и доп. М.: Весь мир, 2014. С. 282; Zagorsk I. Russia and Europe // International Affairs (Moscow), January 1993, p. 49.

³ В частности, это закреплено ст. 84 — 88 Устава ИКАО, ст. IX Устава МБРР, ст. 187 — 189 Устава МАГАТЭ, ст. 16 — 18 Генерального соглашения по тарифам и торговле, ст.26 Устава МОТ и т.д.

Уставные положения по поводу мирного разрешения споров в системе ООН получили развитие в нормах права международных организаций. Чаще всего этими нормами служат положения резолюций-рекомендаций межправительственных организаций. Примером этого могут служить резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, а также Декларация о принципах международного права 1970 г., касающиеся дружественных отношений и сотрудничества между государствами-соседями.

Последние десятилетия XX в., равно как и первые двадцать лет нынешнего, в системе ООН были отмечены особым вниманием к вопросам разрешения споров. С этой целью в 1982 г. была принята Манильская декларация о мирном разрешении международных споров, в 1988 г. — Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности.

В названных документах подчеркивалось, что роль межправительственных организаций системы ООН в мирном разрешении споров неуклонно повышается и заключается, с одной стороны — в контроле за выполнением государствами-членами обязательств по реализации соответствующих норм международного права, с другой — в принятии превентивных мер предотвращения конфликтных ситуаций или в предложении средств разрешения конкретного межгосударственного спора.

В системе ООН неоднократно ставился вопрос и о выработке универсальной конвенции о мирном разрешении международных споров. Попытки конкретизации названных норм предпринимались, в частности, на совещании экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров в Ла-Валетте (Мальта, 1991 г.). Эксперты рекомендовали ввести в оборот параметры общественной системы мирного урегулирования международных споров¹.

¹ Давыдов П. Ю. Норма против силы. М., 2004; Лазарев В. В. Основы права. Мирное урегулирование международных споров. [Электронный ресурс] / URL- http://society.polbu.ru/lazarev_pravo/ch97_i.html (дата обращения 22.09.2018).

В целом, очевидно, что, удельный вес мирных средств и способов решения международных споров достаточно велик. Ясно и то, что члены международного сообщества выражают свою приверженность невоенным средствам разрешения споров. Это создает иллюзорное ощущение наличия военно-правового арсенала средств урегулирования приграничных конфликтов.

Но жизненные реалии свидетельствуют об ошибочности такой оценки, как минимум, по трем взаимосвязанным проблемным позициям.

Во-первых, наличие значительного числа заявлений о приверженности государств военно-правовым принципам мирного разрешения приграничных споров отнюдь не свидетельствует о реальной приверженности им. Зачастую за активными заявлениями о мире стоят военные средства и оправдания откровенной агрессии на границе².

Во-вторых, имеющиеся военно-правовые средства урегулирования споров, равно как и судебные процедуры соответствующих разбирательств, крайне громоздки, чрезвычайно долгосрочны и, что самое примечательное, весьма слабо обеспечены силой властного принуждения. Они тянутся необычайно долго, очевидно подвержены конъюнктуре, часто реализуются вопреки нормам обычного права³.

В-третьих, военно-правовые и правовые нормы процессуального процедурного и регулятивного характера, используемые для преодоления конфликтных ситуаций, внутренне противоречивы, громоздки, дефектны и коллизионны. Такие нормы имеют значительное число отсылочных уточнений, бланкетных диспозиций, фиктивных санкций. Поэтому их реализация нередко прекращается в перманентно текущие военно-правовые дискуссии, обреченные на пребывание в смысловом и содержательном тупике.

² Именно такими заявлениями оказались замаскированы действия стран НАТО по вмешательству в дела суверенных стран: Югославии (1996 г.); Ирака (1995 г.), Ливии (2011 г.)

³ Примером может служить деятельность т.н. Международного трибунала по расследованию событий в Югославии.

Перечисленные обстоятельства создают доминантно-отрицательные оценки сложившейся практики разрешения споров военно-правовыми средствами. Этого нельзя не учитывать при совершенствовании функционала военно-правового института обеспечения безопасности государства. Поэтому, что опора на решения юридических служб международных организаций, сообществ и судов сегодня уже не может считаться достаточным основанием для принятия военно-правовых решений.

Преодолеть этот недостаток реально только в опоре на четко постулированные в доктринальных источниках отечественного права институциональные постулаты, суть которых состоит в следующем:

— Российская Федерация при осуществлении своей политики на государственной границе и в приграничной территории намерена строго и неуклонно следовать нормам международного права;

— всякие действия сопредельных государств, полностью или частично противоречащие этим нормам, будут рассматриваться Российской Федерацией как вызов проводимому ею военно-правовому курсу и государственным интересам;

— активные (в том числе и вооруженные) действия, содержащие в себе вызовы безопасности Российской Федерации, будут пресекаться всеми средствами, имеющимися в распоряжении Российской Федерации с учетом требований оптимальной достаточности предпринимаемых усилий.

Не менее важным, принципом международного права, оказывающим существенное влияние на безопасность государства в приграничной территории, следует считать *принцип территориальной целостности страны*. Он утвердился в международной политике с принятием Устава ООН в 1945 г. и трактуется:

— либо как декларация нерушимости государственных границ,

— либо как неприкосновенность самой территории государств.

Но в обоих случаях его юридическое назначение состоит в обеспечении защиты территории государства от противоправных посягательств.

Указанные сущностные основания диспозитивным порядком изложены в Декларации о принципах международного права 1970 г. при раскрытии формулировки п. 4 ст. 2 Устава ООН. Здесь же установлена обязательность для государств мирового сообщества строго следовать его требованиям, придерживаясь следующих императивных норм:

— государство «... должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение единства и территориальной целостности любого государства»;

— «... территория государства не должна быть объектом военной оккупации, явившейся результатом применения сил в нарушении положений Устава»;

— «... территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате утраты силы или ее применения»;

— не должны «признаваться законными какие-либо территориальные приобретения, явившиеся результатом утраты силой или ее применения».

Перечнем названных предписаний формально исчерпывался спектр военно-правовых требований по реализации принципа неприкосновенности границ.

Но приведенная формулировка оказалась лишенной многих значимых деталей, поэтому на совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. данный принцип нашел там свое отражение в несколько иной формуле: «Государства-участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников. В соответствии с этим они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН, против территориальной целостности, военно-правовой независимости или единства любого государства-участника и, в частности, от любых таких действий, представляющих собой применение силы или угрозы силой».

Государства-участники будут равным образом воздерживаться от того, чтобы превращать территорию друг друга в результате общественной оккупации или других,

прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их отсутствия. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будет признана законной».

Предложенная трактовка стала более определенной и тем самым обязала государства не только уважать территориальную целостность друг друга, но и воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН.

Таким образом, сугубо военно-правовое признание принципа нерушимости границ стало означать не только отказ от каких-либо территориальных притязаний, но и недопустимость любых требований или действий, направленных на захват или узурпацию части, или всей территории любого государства. Узловой проблемой при этом была и остается проблема понимания военно-правового содержания категории «нерушимость границ». Эта категория сущностна *postfactum* и актуальна для случаев, когда границы уже определены, соответствующим порядком маркированы и общепризнаны. Но реалии современности говорят об ином:

— многие государственные границы оспариваются одной из сторон (границы между Российской Федерацией и Эстонией в районе Нарвы, границы России и Грузии в районе Панкисского ущелья);

— многие пределы суверенных ныне государств преобразованы из границ административно-территориальных образований и в качестве государственных не устанавливались, не маркировались (границы между Туркменией Казахстаном, между Узбекистаном и Киргизией, между Россией и Украиной в Азово-Черноморском бассейне) и не обозначались;

— часть государственных рубежей вообще не имеют официально закрепленного международного статуса (например, российско-японская граница в районе Курильских островов).

Правомерно ли в этом случае выражать приверженность принципу нерушимости? Не является ли он сугубо декларативным и потому постоянно требующим военно-правовых оговорок и уточнений? Очевидно,

что поиск ответов на эти вопросы реально вести только в контексте существования военно-правового института обеспечения безопасности государства. Это позволит определить:

— совокупность общих требований при действиях по поддержанию или восстановлению мира на границе,

— основу для определения порядка использования коллективных (миротворческих) сил на приграничной территории;

— способы и приемы установления правовых режимов (статусов) войск, военных формирований и контингентов, находящихся на приграничных территориях соседствующих государств;

— порядок осуществления мер доверия и международного контроля в приграничных пространствах стран-соседей;

— критерии оценки законности действий национальных войск (сил флота) и вооруженных сил иностранных государств в нетипичных ситуациях.

В случае признания рассматриваемого института как совокупности властных оценок и требований, появляется возможность выработки и последующей реализации военно-правовых процедур:

— мирного разрешения споров, обеспечения коллективной безопасности (всеобщей и региональной);

— ослабления напряженности на границах, ликвидации военных баз, находящихся вблизи территории Российской Федерации;

— предотвращения внезапного нападения;

— демилитаризации отдельных зон и участков приграничья;

— пресечения актов агрессии;

— укрепления взаимного доверия между государствами-соседями и др.

Военно-правовые инициативы в этом случае должны разрабатываться с учетом указанных возможностей при обязательном условии соблюдения требований уместности и достаточности. В качестве таковых могут быть использованы предложения:

— о прекращении огня;

— о направлении групп (миссий) военных наблюдателей в зоны приграничных конфликтов;

— о проведении региональных операций по поддержанию мира силами, состоящими из воинских контингентов государств под эгидой ООН и др.

Это полностью соответствует требованиям международного права, так как Устав ООН допускает заключение региональных соглашений или создание органов для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, соответствующих целям ООН (ст. 52).

Все перечисленное ни в коем случае не нейтрализует возможности государства по использованию своих вооруженных сил в целях обеспечения индивидуальной или коллективной самообороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН. Указанное обстоятельство определяет принципиальную допустимость военных действий по обеспечению государственной безопасности в пределах приграничной территории.

Все перечисленное позволяет определить в институте обеспечения безопасности

наличие реального потенциала военно-правовой эволюции.

Библиография

1. Давыдов, П. Ю. Норма против силы / П. Ю. Давыдов. — М., 2004.
2. Дугин, А. Основы геополитики. [Электронный ресурс] / А. Дугин. — URL-<http://www.arctogaia.com/public/osnovygeo/geopol2.htm#5> (дата обращения 22.09.2018).
3. Лазарев, В. В. Основы права. Мирное урегулирование международных споров. [Электронный ресурс] / В. В. Лазарев. — URL-http://society.polbu.ru/lazarev_pravo/ch97_i.html (дата обращения 22.09.2018).
4. Поздняков Э. А. Философия политики : монография / 3-е изд., испр. и доп. М.: Весь мир, 2014.
5. Сафранчук, И. А. Феномен «частной силы»: последствия для государственных и негосударственных акторов / И. А. Сафранчук / Приватизация мировой политики: локальные действия — глобальные результаты; под ред. М. М. Лебедевой. — М.: Голден Би, 2008. — 154 с.

Prevention regional border conflicts of a military nature

© Anishchenco E. V.,

Asolicitor of law department of the Centre of Russian Law Studies «Aquitas», postgraduate,

Abstract: the article is devoted to questions of ensuring state security in the segment of the frontier spaces of modern Russia.

Keyword: legal regime, state security, edge of space, border area.

Правомерна ли превентивная самооборона государства в случае применения против него ядерного оружия?

© Вербицкая Т. В.,

юрист, ассистент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета

Аннотация. В статье исследуется понятие и содержание такой сложной проблемы в международных отношениях, как правомерность превентивной самообороны. На основании изучения позиции российских и зарубежных ученых анализируются такие понятия, как «упреждающая», «превентивная», «профилактическая» самооборона. Исходя из практики Международного Суда ООН, документов ООН, устанавливаются критерии, которые необходимо соблюдать для обеспечения правомерности превентивной самообороны. Установлено, что когда против государства планируется применение ядерного оружия, то превентивная самооборона правомерна без необходимости соблюдения каких-либо дополнительных критериев в силу масштабности возможных последствий применения ядерного оружия. Определено, что одни государства (Россия, США, КНДР) прямо выражают согласие с возможностью превентивной самообороны всеми возможными мерами в случае угрозы применения ядерного оружия, другие государства не возражают против указанной позиции.

Ключевые слова: ядерная безопасность, самооборона, угроза вооруженного нападения, превентивный удар.

Рецензент — И. В. Холиков, доктор юридических наук, профессор.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00033 А «Многостороннее взаимодействие в рамках режима ядерного нераспространения и национальные интересы России в контексте инициативы по запрещению ядерного оружия».

Право государство на самооборону закреплено в ст. 51 Устава ООН. Государство может применить вооруженные силы для защиты от внешней угрозы. Изначально речь шла о защите от применения силы либо самим государством, либо вооруженными группами, используемыми государством для нападения на другое государство. Однако в процессе развития международных отношений возникла одна из самых важных с точки зрения правомерности действий обороняющегося государства проблема: может ли государство предупредить нападение, применив силу? Иными словами, правомерна ли превентивная оборона? Проблема еще усугубляется в случае, если государству стало известно о планируемом нападении на него посредством ядерного оружия, с учетом разрушительных последствий для всего человечества применения ядерного оружия. Решение данной проблемы приобретает особую значимость в условиях обострения корейского кризиса.

Исходя из изложенного, гипотеза исследования: превентивная самооборона государства безусловно (без необходимости доказывания наличия факта нападения, пропорциональности и соразмерности принимаемых мер) правомерна в случае, если государству угрожает применение ядерного оружия.

Прежде всего, необходимо обратиться к решению вопроса о правомерности превентивной обороны.

В решении по делу Никарагуа против США 1986 г. Международный Суд ООН сформулировал критерии правомерности превентивной самообороны: «законность реакции на неминуемую угрозу вооруженного нападения»¹. Однако в качестве параметров, определяющих законность самообороны, Суд выделил наличие вооруженного нападения, необходимость (necessity) и соразмерность (proportionality). Иными слова-

¹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. U.S.). 1986. I.C.J. 14 (June 27).

ми, исходя из данной позиции Международного Суда ООН, превентивная оборона (в качестве действий государства по защите до вооруженного нападения на него другого государства) не допускается. Тем не менее, в 2002 г. на заседании Генеральной Ассамблеи ООН была подчеркнута значимость превентивного потенциала ООН для предупреждения возникновения и обострения вооруженных конфликтов в мире¹.

Проблемы превентивной самообороны неоднократно являлись предметом исследования как российских, так и зарубежных ученых.

Российские ученые разделяют упреждающую самооборону (когда нападение «неминуемо») и превентивную оборону (когда нападение является отдаленной перспективой)². Возникает вопрос относительно критериев разделения данных понятий: если государству стало известно о готовящемся на него нападении, является ли такое нападение отдаленной или близкой перспективой? Можно предположить, что речь идет о масштабах подготовки к нападению: количеству мобилизуемых вооруженных сил, стягиваемой военной техники, осуществлении провокаций у государственных границ. Иными словами, решение вопроса о том, является ли угроза непосредственной, осуществляется самим государством, про-

тив которого готовится нападение, с учетом сформулированных Международным Судом ООН критериев необходимости и соразмерности. Однако в случае инициирования международного судебного процесса о превышении государством пределов самообороны необходимо подготовить доказательства готовящегося нападения.

Зарубежные ученые изучают схожие проблемы. В соответствии с позицией С. Д. Мерфи, термин «превентивная самооборона» употребляется для обозначения вооруженного принуждения, осуществляемого одним государством для того, чтобы препятствовать деятельности другого государства или негосударственного актора, которая еще не является непосредственной угрозой первому государству, но которая, в случае продолжения, может привести к некоторому акту вооруженного принуждения против первого государства в будущем. Разумеется, такая превентивная самозащита является «упреждающей» и может даже называться «превентивной» самозащитой³. Различаются «упреждающая», «превентивная», «профилактическая» самооборона, в зависимости от степени отдаленности перспективы нападения. Однако все указанные виды самообороны должны носить правомерный характер⁴. При этом исследователи отмечают, что перехват уже выпущенных межконтинентальных баллистических ракет в сторону территории государства нельзя рассматривать ни как «превенцию», ни как «упреждение» нападения в силу необходимости оперативного реагирования на подобные действия государства или негосударственного актора⁵. Также исследователи отмечают, что после начала операции США в Ираке в 2003 г., которая была позиционирована в качестве превентивной самообороны, возник вопрос о критериях определения

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/59/PV.7. URL: <http://www.un.org/ru/ga/59/plenary/greece.pdf> (дата обращения 21.06.2018).

² Горбунов Ю. С. Упреждающие меры в свете современного международного права // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 15 — 24; Ушаков Н. А. Правовое регулирование использования силы в международных отношениях. М.: Институт государства и права РАН, 1997. С. 24; Карташкин В. А. Преступность международного терроризма и право государства на превентивную самооборону // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века — Counter-Terrorism. 2012. № 1. С. 14 — 16; Фархутдинов И. З. Международное право о применении государством военной силы против негосударственных участников // Евразийский юридический журнал. 2016. № 7 (98). С. 59 — 76; Фархутдинов И. З. Международное право и доктрина США о превентивной самообороне // Евразийский юридический журнал. 2016. № 2 (93). С. 23 — 31.

³ Murphy S. D. The Doctrine of Preemptive Self-Defense. George Washington University Law School. P. 35.

⁴ Antonopoulos C. Force by armed groups as armed attack and the broadening of self-defense // Netherlands International Law Review. 2008. № 55. P. 159 — 180.

⁵ Crawford N. C. The Slippery Slope to Preventive War // Ethics & International Affairs. 2003. Vol. 17. № 1. P. 45 — 46.

степени «неминуемости» нападения¹. Большинство ученых сходится во мнении, что «неминуемость» означает отсутствие у государства других альтернатив для защиты от нападения². Другие ученые используют критерии достаточности и соразмерности принимаемых государством мер для защиты от нападения. Достаточность предполагает, что государство приняло все необходимые меры по защите своей территории от нападения. Соразмерность требует соответствия между принимаемыми мерами по самообороне и планируемым нападением³. Иными словами, зарубежные ученые полагают, что защита государства от применения ядерного оружия посредством применения силы правомерна до начала атаки. При этом не требуется устанавливать соразмерность и пропорциональность мер по защите и потенциального нападения.

Вопрос о безусловной правомерности защиты государства от потенциальной атаки посредством применения ядерного оружия в рамках ООН обсуждался с 2006 г. в связи с обострением корейского кризиса. Представитель Северной Кореи заявил, что «США угрожали КНДР своим ядерным оружием и определили ее в качестве цели превентивного удара, представляя это как меру самообороны. История и нынешняя ситуация говорят о том, что только тогда, когда страна имеет мощные силы, она сможет защитить свое национальное достоинство и суверенитет, а также свою независимость»⁴. Данная позиция представителя Северной Кореи позволяет установить, что КНДР рассматривает действия США, сопряженные с «угрозой ядерным оружием» КНДР, как основание для применения мер самообороны для защиты от действий США. Возражений дру-

гих государств относительно возможности защиты себя государством против потенциальной ядерной атаки без необходимости соблюдения критериев пропорциональности и соразмерности не последовало.

На заседании Генеральной Ассамблеи ООН в 2002 г. было отмечено, что «требуется дополнительные превентивные меры для того, чтобы уменьшить возможность распространения ядерного оружия»⁵. В 2013 г. было подчеркнуто, что «любое вмешательство является отражением неудачи превентивных мер. Смертоносным наследием холодной войны является оружие массового уничтожения. Некоторые государства все еще стремятся обрести оружие массового уничтожения и создать ракетный потенциал. Необходимо и дальше укреплять международные режимы нераспространения ядерного оружия»⁶. Иными словами, международные режимы нераспространения ядерного оружия являются средствами предотвращения применения ядерного оружия, однако в случае, если данные превентивные меры не имели успеха, государство может применить силу для защиты от потенциальной атаки посредством применения ядерного оружия.

В соответствии с п. 36 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 № 683, которая по точному определению С. С. Харитонов «является основополагающим документом стратегического планирования»⁷, стратегическое сдерживание, предотвращение вооруженных конфликтов осуществляется путем поддержания потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне. В соответствии с Военно-энциклопедическим словарем Министерства

¹ Mills M. M. Preemption and nuclear nonproliferation: conflicting means to an end. USAWC strategy research project. 2005. P. 23.

² Kennedy D. Of war and law. Princeton: University Press. 2006. P. 21.

³ Gray C. International Law and the Use of Force. Princeton: University Press. 2000. P. 123.

⁴ Представитель КНДР заявил, что его страна «не будет первой применять ядерное оружие». Центр новостей ООН. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=6308#.WHIS9SLSWg/> (дата обращения 21.06.2018).

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи A/57/PV.9. URL: <http://www.un.org/ru/ga/56/plenary/hungar.pdf> (дата обращения 21.06.2018).

⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи A/55/PV.13. URL: <http://www.un.org/ru/ga/55/plenary/denmark.pdf> (дата обращения 21.06.2018).

⁷ Харитонов С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 15.

обороны Российской Федерации, ядерное сдерживание представляет собой согласованную систему действий ядерных сил, направленную на недопущение агрессии, либо, в случае её развязывания, на предотвращение (недопущение, прекращение) эскалации военного конфликта или войны; одну из мер силового характера сдерживания стратегического, основанную на уникальных свойствах ядерного оружия¹. Иными словами, Россия принимает меры по недопущению распространения, применения ядерного оружия. Однако указанные меры не предполагают отказ от ядерного оружия.

Исходя из пунктов 16, 20, 27, 32 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, Россия позиционирует имеющееся у нее ядерное оружие в качестве средства самозащиты и защиты союзников (ядерное сдерживание рассматривается как разновидность стратегического сдерживания).

Иными словами, Россия также считает правомерной превентивную самооборону в случае потенциального использования против нее или ее союзников ядерного оружия, что соответствует документам ООН по данному вопросу. Однако в ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» отсутствует такое основание для введения военного положения, как угроза иностранным государством (группой государств) применения ядерного оружия против России или ее союзников. Для обеспечения практической реализации механизма по самообороне в случае потенциального применения ядерного оружия против России или ее союзников необходимо внести дополнения в ст. 3 «О военном положении» указанным выше основанием для введения военного положения на территории России.

Таким образом, превентивная самооборона является не только правомерным, но и необходимым механизмом защиты государ-

ства от потенциального применения против него ядерного оружия как следствие недостаточной эффективности функционирования международных режимов нераспространения ядерного оружия. Превентивная самооборона государства в качестве меры защиты против потенциального применения против него ядерного оружия правомерна без необходимости доказывания наличия факта нападения, пропорциональности и соразмерности принимаемых мер.

Библиография

1. Военно-энциклопедический словарь Министерства обороны России. URL: <http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/detail.s.htm?id=14207@morfDictionary> (дата обращения 11.09.2018).
2. Горбунов, Ю. С. Упреждающие меры в свете современного международного права / Ю. С. Горбунов // Журнал российского права. — 2008. — № 3. — С. 15 — 24.
3. Карташкин, В. А. Преступность международного терроризма и право государства на превентивную самооборону / В. А. Карташкин // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века. — Counter-terrorism. — 2012. — № 1. — С. 14 — 16.
4. Представитель КНДР заявил, что его страна «не будет первой применять ядерное оружие». Центр новостей ООН. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=6308#.WIHS9SLSWg/> (дата обращения 21.09.2018).
5. Ушаков, Н. А. Правовое регулирование использования силы в международных отношениях / Н. А. Ушаков. — М.: Институт государства и права РАН, 1997. — 96 с.
6. Фархутдинов, И. З. Международное право и доктрина США о превентивной самообороне / И. З. Фархутдинов // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 2 (93). — С. 23 — 31.
7. Фархутдинов, И. З. Международное право о применении государством военной силы против негосударственных участников / И. З. Фархутдинов // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 7 (98). — С. 59 — 76.
8. Харитонов С.С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 5. — С. 13 — 16.
9. Antonopoulos, C. Force by armed groups as armed attack and the broadening of self-defense / C. Antonopoulos // Netherlands International Law Review. — 2008. — № 55. — P. 159 — 180.
10. Crawford N. C. The Slippery Slope to Preventive War / N. C. Crawford // Ethics & International Affairs. — 2003. — Vol. 17. — № 1. — P. 45 — 46.

¹ Военно-энциклопедический словарь Министерства обороны России. URL: <http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/detail.s.htm?id=14207@morfDictionary> (дата обращения 11.11.2017).

11. Gray C. International Law and the Use of Force / C. Gray. Princeton : University Press, 2000. — 345 p.

12. Kennedy, D. Of war and law / D. Kennedy. — Princeton : University Press, 2006. — 642 p.

13. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. U.S.), 1986 I.C.J. 14 (June 27).

14. Mills, M. M. Preemption and nuclear nonproliferation: conflicting means to an end / M. M. Mills. — USAWC strategy research project, 2005. — 234 p.

15. Murphy, S. D. The Doctrine of Preemptive Self-Defense / S. D. Murphy. — George Washington University Law School. — 66 p.

Is the preventive self-defense of the state legitimate in the event of the use of nuclear weapons against it?

© Verbitskaya T. V.,

Lawyer, assistant of the Chair of Theory and History of International Relations

Ural Federal University

Summary. The article explores the concept, content of such a complex problem in international relations, as the legitimacy of preventive self-defense. Based on the study of the position of Russian and foreign scientists, there are analyzed such concepts as «preemptive», «preventive», «preventive» self-defense. Based on the practice of the International Court of Justice of the United Nations, UN documents, there are developed criteria that must be observed to ensure the legitimacy of preventive self-defense. It has been established that preventive self-defense in the event of planned use of nuclear weapons against the state is legitimate without the need to observe the criteria for the legitimacy of preventive self-defense because of the magnitude of the possible consequences of the use of nuclear weapons. It is determined that some states (Russia, the United States, the DPRK) directly agree with the possibility of preventive self-defense by all possible measures in case of threat of use of nuclear weapons, other states do not object to this position.

Keywords: nuclear safety, self-defense, threat of armed attack, preventive strike.

Об усилении влияния Соединенных Штатов Америки на Республику Казахстан в ущерб безопасности Российской Федерации

© Коляда В. А.,

научный сотрудник вневедомственного института безопасности и сыска

Аннотация. В статье систематизированы факты, свидетельствующие о наращивании влияния Соединенных Штатов Америки на Республику Казахстан в военной, политической, нормотворческой и других сферах, что может привести к обострению российско-казахстанских отношений и создать угрозы безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: США, Республика Казахстан, взаимодействие России и Казахстана, усиление влияния США, нормотворчество в Казахстане, поставка вооружения и техники, обучение военнослужащих.

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

В современных условиях приобрели актуальность вопросы взаимодействия стран — участниц СНГ. Одним из важнейших партнеров Российской Федерации в данном содружестве остается Республика Казахстан (далее — Казахстан, РК)¹.

Взаимодействие России и Казахстана строится как на двустороннем уровне, так и в рамках международных блоковых и союзных объединений, например: СНГ, ШОС, ОДКБ, ЕАЭС. С целью противодействия таким угрозам безопасности обеих стран, как активизация деятельности международных террористических и религиозных организаций и трансграничных преступных групп специальные службы и правоохранительные органы ежегодно проводят совместные специальные пограничные и иные операции, оперативно-профилактические мероприятия и учения. Среди них можно выделить: «Единство», «Нелегал», «Граница дружбы», «Чануб», «Заслон». С 2017 г. реализуется комплекс мер по поэтапному переходу к согласованной охране казахстанско-российской государственной границы.

Совместные действия осуществляются на основе договоров, соглашений и других нормативных правовых актов, заключенных

сторонами. По состоянию на декабрь 2018 г. в сфере обеспечения безопасности Казахстана и России действуют более пятидесяти совместных нормативных правовых актов². Очевидно, что состояние и развитие правового регулирования взаимодействия наших стран, в том числе в рамках указанных объединений, зависит от приоритетов руководства обоих государств. По мнению автора, в настоящее время основными приоритетами в деятельности РК, влияющими на состояние взаимодействия с Российской Федерацией и, соответственно, на правовое регулирование взаимоотношений в сфере безопасности являются: противодействие деятель-

¹ Путин назвал Казахстан ближайшим партнером России, 31 мая 2016 г. // URL: <https://m-tvc-ru.cdn.ampproject.org/v/m.tvc.ru/amp/news/id/93390> (дата обращения: 29.10.2018).

² Среди них: Решение о Концепции согласованной пограничной политики государств — участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 1998 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в борьбе против незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и злоупотребления ими (Соглашение вступило в силу 22 мая 2000 г.); Протокол об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств — участников Содружества Независимых Государств в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 октября 2007 г.; Соглашение о Единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств — участников Содружества Независимых Государств от 18 октября 2011 г.

ности международных террористических и религиозных экстремистских организаций и трансграничных преступных групп на территории РК, в том числе на российско-казахстанском участке границы при содействии России; установление лидирующего положения РК среди стран Центрально-азиатского региона (далее — Центральная Азия, ЦАР); укрепление отношений с США.

При реализации первого направления, национальные интересы Казахстана и России совпадают, что создает основу для совместной охраны границы, проведения совместных специальных пограничных операций, как было обозначено выше, осуществления международного сотрудничества и погранпредставительской деятельности, создания совместных групп обеспечения безопасности в регионе.

С целью обеспечения безопасности в Казахстане руководство страны проводит активную нормотворческую работу, способствующую выявлению лиц, причастных к деятельности международных террористических и религиозных экстремистских организаций, а также трансграничных преступных групп. Так, например, 30 декабря 2016 г. был принят Закон РК «О дактилоскопической и геномной регистрации», который вступит в силу с 1 января 2021 г. Согласно нормам данного закона, отказ от электронного дактилоскопирования иностранными гражданами повлечет выдворение с территории Казахстана, гражданами РК — административный штраф. Представляется, что дактилоскопирование иностранных граждан при пересечении границы будет способствовать выявлению лиц, причастных к деятельности международных террористических и религиозных экстремистских организаций, действующим на каналах миграции. Об использовании каналов незаконной миграции боевиками, говорил еще заместитель директора ФСБ России А. П. Рощупкин: в России питательной средой терроризма являются нелегальные мигранты¹. Благоприятствующим экспорту террористической

угрозы фактором² является проживание в Казахстане и России землячества и диаспор выходцев из стран ЦАР, связанных между собой родственными и внутрительповыми отношениями.

Также в Закон РК «О связи» 22 декабря 2016 г. внесены поправки о наделении ведомств, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, правом приостанавливать работу телефонных сетей и средств связи в случаях, которые могут привести к совершению тяжких и особо тяжких преступлений³. Помимо этого, в административный кодекс, а также законы «О связи» и «О почте» внесены дополнения, предусматривающие обязанность операторов связи и средств почтовой связи обеспечивать органы, осуществляющие контрразведывательную деятельность на сетях связи, организационными и техническими возможностями, необходимыми для проведения контрразведывательных мероприятий. Кроме того, с мая 2018 г. в Казахстане в рамках реализации положений закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обороны и воинской службы» проводится реорганизация системы территориальной обороны. Формированию территориальной обороны акиматов будет дан статус территориальных войск, которые будут включены в состав Вооруженных сил РК.

В ходе реализации второго направления Российская Федерация рассматривается Казахстаном как соперник в обретении «самостоятельности», в связи с чем, национальные интересы РК расходятся с национальными интересами Российской Федерации по сохранению единства в регионе. Для решения задач в рамках второго направления

² Идаятов Р. И. Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации — один из факторов совершения преступлений террористического характера // Российский следователь. 2007. № 18.

³В КНБ разъяснили поправки по блокировке сайтов и сетей связи // URL <https://ru.sputniknews.kz/society/20170121/1421897/v-knb-razyasnili-popravki-po-blokirovke-sajtov-i-setej-svyazi.html> (дата обращения: 25.10.2018).

¹ Сетевое издание «Новый Регион 2». // URL: <http://nr2.com.ua> (дата обращения: 20.05.2017).

правящие круги РК предпринимают попытки заручиться поддержкой США и стремятся получить от них финансовую, материальную, техническую и иную помощь. По мнению казахстанских аналитиков¹, спонсируемая США и НАТО деятельность, направленная на реализацию демократических принципов, надежного финансирования из бюджета под контролем парламента, а также гражданского контроля над военной сферой, в конечном счете, будет способствовать улучшению политического климата в регионе.

Не умаляя важности первых двух направлений, будучи ограниченным объемом статьи, автор посчитал целесообразным подробнее раскрыть третье направление по причине его актуализации в современных условиях. Так, со стороны США, по мнению автора, отмечается тенденция усиления влияния на РК во многих сферах, наиболее значимые среди которых: политическая, военная, социальная, экономическая, нормотворческая (правовая).

Политическая сфера. В ходе реализации цели создания военно-политических союзов без участия России основным инструментом США на центральноазиатском направлении является формат взаимодействия с внешнеполитическими ведомствами стран Центральной Азии «С5+1» (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и США). В целях увеличения эффективности борьбы с терроризмом и наркотрафиком, США через созданный формат увеличивают потенциал вооруженных сил стран региона, в том числе путем профессиональной подготовки «офицеров нового поколения», «заточенных под стандарты НАТО».

¹ «В фокусе внимания НАТО в первую очередь стоит Казахстан, выступающий в качестве лидера центральноазиатского региона. НАТО делает большую ставку на Казахстан, т.к. он определяет его как авторитетное государство в регионе, которое сможет объединить вокруг себя соседние центральноазиатские страны». См.: Лаумулин М. Т. Некоторые проблемы современной внешней политики Казахстана // Центральная Азия и Кавказ. 2011. Т. 14. № 1. С. 129 — 139.

Доказательством наращивания влияния США на РК служит факт визита президента РК Н.А. Назарбаева в США в январе 2018 г. после введения Америкой ограничений на финансовые активы Казахстана в размере 22 млрд долларов США. В ходе визита было подписано более 200 соглашений по закупке американского вооружения, техники и иных товаров на сумму 7,5 млрд долларов США, а также объявлен безвизовый режим для американских граждан. Впоследствии Казахстан воздержался при голосовании в Совбезе ООН по российской резолюции, в которой ракетный удар по Сирии в апреле 2018 г. был назван актом агрессии². Смена приоритетов политических кругов РК подтверждается увеличением лояльности к политике США.

В ноябре 2016 г. Министерством внутренних дел РК и Федеральным управлением по борьбе с наркотиками США было подписано соглашение «О сотрудничестве в борьбе против незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ их аналогов и прекурсоров». Соглашением предусмотрен взаимный обмен информацией в указанной сфере, а также определен порядок совместных мероприятий, в том числе контролируемых поставок.

«Многовекторная» внешняя политика Казахстана также способствует созданию в РК различного рода общественных и политических движений и блоков прозападной ориентации³.

Военная сфера. США усилили целенаправленные действия по внедрению в систему безопасности государства, размещению на территории РК своих военных подразделений, направлению консультантов. В последние десять лет наблюдается постепенное реформирование вооруженных сил

² Казахстан не поддержал резолюцию России в Совбезе ООН по Сирии // URL: <https://kazday.kz/2018/04/15/kazakhstan-ne-podderzhal-rezolyutsiyu-rossii-v-sovbeze-oon-po-sirii> (дата обращения: 25.09.2018).

³ Военные инструкторы НАТО несмотря на договоренность с Россией неуклонно приближаются к границам нашей страны. См.: Штоль В. В. НАТО: динамика эволюции : монография М.: Научная книга, 2002. С. 176 — 178.

РК под стандарты НАТО. Эту деятельность можно представить в виде двух блоков: подготовка кадров и внедрение вооружения и техники. Ранее программа «внедрение технологий и обучения» была успешно реализована на Украине.

Подготовка кадров осуществляется путем проведения тренировок и занятий для сотрудников специальных служб и правоохранительных органов РК. Например, для сотрудников пунктов пропуска пограничной службы Казахстана, более трех лет проводятся обучающие семинары и тренинги по программе «Передовые методы выявления поддельных документов и техника идентификации для специалистов по проверке документов»¹. В Вооруженных силах РК в рамках программы «Партнерство во имя мира» созданы учебные центры миротворческих операций, на базе которых совершенствуется подготовка военнослужащих казахстанского миротворческого батальона «Казбат». По примеру украинского сценария (2007 по 2009 гг.) пункты пропуска на российско-казахстанском участке границы более трех лет в рамках реализации программы «Вторая линия защиты» министерства энергетики США, оснащаются средствами радиационного контроля «Янтарь». С 2012 г. в вооруженные силы РК поставляются средства связи и автомобили повышенной проходимости. По мнению некоторых экспертов,² система подготовки кадров, оружейный арсенал и тактика его боевого применения — это отдельные части единого технологического процесса, нацеленного на результат — боеготовность войск (стоит заменить одно из звеньев технологической

цепочки, и придется трансформировать все остальное).

Другой целью так называемого «обмена опытом» может являться изучение тактики действий казахстанских силовиков и параллельная подготовка деструктивных элементов, которые в последующем могут быть использованы против действующей власти в Казахстане (очередная «цветная революция»). В качестве примера отметим, что в 2011 — 2012 годах в учебных центрах НАТО активно проводились тренировки украинских подразделений «Беркут» по отработке приемов по подавлению уличных беспорядков. В ходе занятий по обмену опытом сотрудники «Беркута» показывали тактические приемы и порядок действий подразделения при подавлении беспорядков в городской черте³. В 2014 г. в ходе протестных действий на «Майдане» участниками боевых отрядов националистических организаций Украины был успешно применен ряд приемов по выведению из строя силовиков. Спецгруппы встретили организованный отпор, многие сотрудники «Беркута» высказывали мнения, что демонстранты были заранее подготовлены к действиям правоохранительных органов и знали каким образом нейтрализовать силовиков⁴.

Участившиеся с 2015 г. протестные акции в Казахстане (г. Жанаозен Мангистауской области⁵, г. Актюбинск) позволяют прогнозировать подготовку и апробацию некоторых сценариев «цветных революций».

¹ О положительных результатах обучения сотрудниками ЦАРИКЦ пограничников Казахстана выявлению наркопреступников в пунктах пропуска // URL: <http://caricc.org/index.php/ru/default/item/462-opolozhitelnykh-rezultatakh-obucheniya-sotrudnikami-tsarikts-pogranichnikov-kazakhstan-vyavleniyu-narkoprestupnikov-v-punktakh-propuska> (дата обращения: 20.07.2018).

² Хроленко А. Ташкент перестраивает военнотехническое сотрудничество под изменчивый мир. 2018 г. // URL: <http://ru.sputniknews-us.com/> С кем и почему Узбекистан развивает военное сотрудничество (дата обращения: 20.07.2018).

³ Украинский беркут рассказал о тактике подавления беспорядков // URL: <https://yandex.ru/search/touch/?text=украинский%20беркут%20рассказал%20о%20тактике%20подавления%20беспорядков&lr=213> (дата обращения: 27.09.2018).

⁴ Украинский беркут усиленными темпами натаскивают подавлять беспорядки // URL: <http://avkrasn.ru/article-2942.html>; <http://www.3rm.info/main/14035-ukrainskij-berkut-usilennymi-tempami-nataskivayut.html> (дата обращения: 27.09.2018).

⁵ По мнению некоторых представителей СМИ произошедшее организовано по инициативе и при активном участии США. См.: Савин Л. Казахстан проходит тест на цветную революцию // URL: conttrv.ru/common/4206 (дата обращения 20.10.2018).

Социальная сфера. С начала двухтысячных годов в РК действует образовательная программа «Болашак», в рамках которой выпускники средних школ направляются на учебу в учебные заведения США и Великобритании. Окончившие иностранные учебные заведения казахи образуют прозападную государственную элиту и контингент «западного влияния» в РК. Это привело к формированию в правящих кругах РК системы взглядов «Казахстан без России». Закономерное введение латиницы вместо русского языка в образовательных учреждениях и в органах государственного управления повлекло вытеснение русскоязычного населения из государственных структур. Автор придерживается точки зрения некоторых экспертов¹ о том, что переход казахстанского алфавита на латиницу организован не без помощи американских советников.

Осложнению обстановки в социальной сфере также способствует политика властей РК по переселению из южных районов ближе к границам с Российской Федерацией больших групп южан, исторически негативно воспринимающих Россию в целом и северных казахов, в частности. Рассредоточение по приграничным регионам протестного потенциала может стать катализирующим фактором при возникновении (возобновлении) очагов напряженности в российско-казахстанском приграничье. Так, с 2015 г. наблюдается увеличение протестного потенциала в таких городах как Жанаозен Мангистауской области, Уральск, Павлодар, Атырау, Актюбинск.

В мае 2016 г. сотни протестующих против внесения правительством поправок в земельный кодекс вышли на улицы городов Астаны, Алматы, Актюбинска, Атырау, Семипалатинска, Уральска, Павлодара на несанкционированные митинги. По заявлению председателя комитета административной полиции МВД Казахстана И. Лепехи, правоохранительными органами Казахстана в

¹ Более половины населения Казахстана считает русский язык родным и не видит необходимости изменять алфавит: Генерал-лейтенант Неткачев Ю. // URL: https://www.pravda.ru/world/26-07-2017/1343430-kazakhstan_usa-0/ (дата обращения: 29.09.2017).

г. Алматы были найдены тайники с оружием, «коктейлями Молотова», которые были подготовлены организаторами акций для направления мирных демонстраций в русло агрессии и беспорядков в стране².

Экономическая сфера. Западные страны всегда настороженно относились к любым интеграционным процессам на постсоветском пространстве, рассматривая их как попытки «воссоздания СССР»: «Новый СССР может быть создан под новыми названиями «Таможенный союз или Евразийский союз» ..., и мы попытаемся найти эффективный способ для замедления или предотвращения этого процесса»³.

Таким образом, США дали понять центральноазиатским государствам, что попытки укрепления ими своего положения путем объединения усилий в сфере экономической и военной кооперации и интеграции, особенно путем сближения с Россией, будет рассматриваться правительством Америки как нечто, чего не стоит допускать. Учитывая растущую финансовую и политическую зависимость государств ЦАР, и, в частности, Казахстана от США и других западных стран, становится очевидным, что многие совместные экономические и военно-технические проекты, особенно с участием России, будут приниматься с учетом реакции Вашингтона.

Последующее введение санкций в отношении России со стороны США и их союзников в марте 2014 г. и их продление являются одной из форм широкомасштабной экономической агрессии против России⁴. А одним из главных объектов их инициаторов

² По данным МВД РК, нарушений общественного порядка 21 мая не было допущено // URL: <https://informburo.kz/novosti/nesankcionirovannyh-mitingov-i-konfliktov-s-policiey-v-strane-ne-bylo-mvd-rk.html> (дата обращения: 28.10.2018).

³ Речь госсекретаря США Хиллари Клинтон. // URL: <http://vz.ru/> «Клинтон: США не допустят воссоздания СССР», 2012 г. (дата обращения: 20.09.2018).

⁴ Антироссийские санкции: история и современность: информационно-аналитический вестник / под ред. А. П. Кошкина. Вып. 7. М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2016; Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М.: Юрлитинформ, 2015.

является российский ВПК, в частности — российский экспорт вооружений. После введения санкций правительства некоторых стран, опасаясь реакции Вашингтона, отказались от заключения контрактов с российским ВПК, многие иностранные компании прекратили или сократили до минимума военно-техническое сотрудничество с Российской Федерацией. Данными обстоятельствами воспользовались отдельные страны, в частности Казахстан, для продвижения своих вооружений в страны ЦАР, прежде всего в Афганистан¹.

Нормотворческая (правовая) сфера является наиболее уязвимой в процессе повышения влияния США на Казахстан, так как затрагивает все жизненно-важные аспекты РК и региона, в перспективе. Наиболее показательным является факт подготовки отдельных стратегических документов страны специалистами американских компаний. Так, например, утвержденный правительством РК в ноябре 2017 г. «Стратегический план развития Казахстана до 2025 года» по имеющимся данным подготовлен американской консалтинговой компанией BCG (The Boston Consulting Group).

Подробнее положения указанного плана рассмотрены в аналитической статье на сайте Фонда стратегической культуры. Анализ плана позволил автору статьи² выявить тенденции дальнейшей приватизации государственности в Казахстане на основе предложенных в документе вызовов, среди которых: сырьевая зависимость экспорта, слабость рыночных институтов, кадровые проблемы и избыточное государственное регулирование. В статье также отмечено, что в представленном документе ЕАЭС упомина-

ется лишь в сугубо служебном порядке, в контексте формирования общих рынков, стандартов и взаимодействия с Китаем в рамках «Экономического пояса Шелкового пути», при этом одной из основных целей значится сокращение доли государственного участия в экономике до 15 % ВВП. Отдельного внимания заслуживает пункт плана «укрепление казахской идентичности и единства», который, учитывая то, что до четверти населения РК составляют русские, украинцы, немцы, и другие «некоренные» народы, противоречит усилению роли государственного языка. Анализ указанного плана позволяет согласиться с мнением Пахолина о перспективах либерализации экономики и внешнеполитической переориентации Казахстана.

По замыслам стратегов США, работа по формированию определенной системы двусторонних отношений на основе различных нормативных правовых актов, учитывающих преференции и обязательства, позволит ограничить место для внешнеполитических маневров Казахстана. Этому способствуют и различные программы сотрудничества, позволяющие увеличить зависимость стран ЦАР от НАТО («Партнерство во имя мира», «Индивидуальные планы партнерства», «Виртуальный Шелковый путь» и т.п.). Не вызывает сомнений, что различные программы в рамках «Партнерства во имя мира» направлены на привязывание страны к военно-стратегическим планам США. Индивидуальные планы действий, принятые в рамках указанной программы, стали ключевыми инструментами в продвижении реформ, в том числе в оборонной сфере, в модернизации вооруженных сил и системы управления ими, а также в повышении оперативной совместимости подразделений НАТО и РК³.

Другим подтверждением повышения зависимости Казахстана служит факт ратификации 25 апреля 2018 г. сенатом парламента Казахстана (после вышеприведенного визита в США Н. А. Назарбаева для «разморозки» четверти национального фонда РК) договора, который позволяет американцам

¹ Казахстан поставит Афганистану оружие и пшеницу // URL: <http://afghanistan.ru/doc/92025.html>; Казахстан участвует в разработке нового оружия // URL: <https://topwar.ru/141479-kazahstan-uchastvuet-v-razrabotke-novogo-strelkovogo-oruzhiya.html> (дата обращения: 25.10.2018).

² Пахолин А. Кто пишет стратегию для Казахстана? // URL: <https://www.fondsk.ru/news/2017/12/09/kto-pishet-strategiu-dlya-kazahstana-45224.html>; «Стратегия развития Казахстана составляется за океаном» // URL: <http://chvk.info/analytics/strategiya-razvitiya-kazahstana-sostavlyaetsya-za/> (дата обращения: 25.10.2018).

³ Лаумулин М. Т. Указ. соч. С. 129 — 139.

использовать порты «Курык» и «Актау» на Каспийском море для переброски военных грузов в Афганистан. Маршрут транзита специальных грузов в Афганистан по предложению США должен был пролегать через порты Черного моря в Азербайджан, через Каспийское море в Казахстан. Далее железнодорожным транспортом в Узбекистан (порт «Термез»), а затем в Афганистан (через пункт пропуска «Хайратон»). Кроме того, пограничный пункт пропуска «Хайратон» афганской провинции Балх мог стать еще одной военной базой США в Афганистане, но уже у южных границ стран СНГ.

Согласно заявлению политолога фонда Heritage Foundation Люка Коффи¹, «... Каспийский регион важен для США, так как в нем присутствует набирающая мощь Россия, Иран, который начинает обретать все больший международный вес, а также агрессивно расширяющийся Китай. Этот регион является критически важным перекрестком Европы и Азии. США нужна стратегия вхождения в этот регион для продвижения здесь идеи экономической свободы, создания безопасных для себя транзитных зон транспортировки и разработки энерго-ресурсов».

С целью воспрепятствовать целенаправленной работе США по закреплению в акватории 12 августа 2018 г. в г. Актау (РК) прикаспийскими государствами по инициативе России была заключена «Конвенция о правовом статусе Каспийского моря» в рамках которой принято положение о невозможности присутствия в Каспийском море вооруженных сил третьих стран.

Очевидно, что подобный исход не удовлетворит США и они будут изыскивать новые возможности использовать позиции Казахстана в Каспийском море. Сейчас создание такой базы в регионе маловероятно, однако ситуация (при смене президента Казахстана) может измениться. На примере Армении и Украины видно, как быстро может измениться политическая обстановка в отдельной стране. Проведя аналогию с про-

цессами на Украине 2000 — 2010 годов можно спрогнозировать, негативные для российско-казахстанских отношений последствия усиления влияния на Казахстан Соединенных Штатов Америки. В настоящее время уже наблюдается усиление анти-российских взглядов под влиянием политики США на РК.

Устремления США в ЦАР и в Казахстан, в частности, являются угрозой национальной безопасности России. Углубленные военно-технические и политические связи США и НАТО с центральноазиатскими странами — членами ОДКБ спровоцируют раскол в системе региональной безопасности.

На наш взгляд улучшению российско-казахстанских отношений наиболее эффективно будет способствовать: совершенствование правового регулирования межгосударственного взаимодействия России и Казахстана в представленных сферах; наращивание совместной оперативно-боевой подготовки национальных воинских и специальных подразделений России и Казахстана (отправной точкой может послужить договор о поэтапном переходе к совместной охране границы); совершенствование межгосударственного координационного механизма контроля внешних границ ЕАЭС.

Библиография

1. Антироссийские санкции: история и современность: информационно-аналитический вестник / под ред. А. П. Кошкина. — Вып. 7. — М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2016. — 96с.
2. Идаятов, Р. И. Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации — один из факторов совершения преступлений террористического характера / Р. И. Идаятов // Российский следователь. — 2007. — № 18.
3. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2015. — 272 с.
4. Лаумулин, М. Т. Некоторые проблемы современной внешней политики Казахстана / М. Т. Лаумулин // Центральная Азия и Кавказ. — 2011. — Т. 14. — № 1. — С. 129 — 139.
5. Штоль, В. В. НАТО: динамика эволюции : монография / В. В. Штоль. — М.: Научная книга, 2002.

¹ Дербисов А. Четыре главные цели США на Каспии (часть 1). 2018 г. // URL: <http://365info.kz/2016/01> (дата обращения: 15.08.2018).

**About strengthening the influence of the United States of America on
the Republic Kazakhstan to the detriment of the security of the
Russian Federation**

© Kolyada V. A.,

Researcher of the private security and investigation institute

Annotation: the article systematizes the facts testifying to the increasing influence of the United States of America on the Republic of Kazakhstan in the military, political, rulemaking and other spheres, which can aggravate Russian-Kazakh relations and create threats to the security of the Russian Federation.

Key words: USA, Kazakhstan, cooperation between Russia and Kazakhstan, strengthening the influence of the United States, rulemaking in Kazakhstan, the supply of armament and equipment, training of military personnel.

Совершенствование государственной политики Российской Федерации в сфере миротворческой деятельности

© Шамаров П. В.,

кандидат военных наук, доцент

Аннотация. В статье исследуются актуальные военно-политические факторы, обуславливающие повышение значимости национально-государственного миротворчества России для обеспечения ее национальной безопасности; формулируются перспективные направления совершенствования такого отечественного института на основе примата прагматично-рационального подхода, учитывающего во внешнеполитической деятельности страны прежде всего императив ее национальных интересов; вычлняются приоритетные меры по повышению эффективности российского миротворчества, в том числе его идеологического обеспечения, института «добрых услуг» и посредничества; обосновывается специфика такой практической деятельности и объективная государственная потребность в ее официальном позиционировании в системе национальной безопасности России в качестве военно-политического элемента системы обеспечения национальных интересов страны и одной из разновидностей «мягкой силы» государства.

Ключевые слова: ООН, СНГ, США, НАТО, международная миротворческая деятельность, миротворчество, национальная безопасность, национальные интересы, миротворческие операции, прагматично-рациональный подход.

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

Закрепление в доктринальных политических документах Российской Федерации международной миротворческой деятельности (ММД) в качестве отдельного элемента системы обеспечения ее национальной безопасности обуславливается амбивалентностью¹ сущностного содержания этого интегративного понятия, выступающего на современном этапе цивилизационного развития человечества в роли действенного международно-правового института по обеспечению глобальной и региональной безопасности.

С учетом тенденции осложнения геополитической обстановки в мире² международное миротворчество приобретает для

России особое значение вследствие ряда значимых военно-политических факторов.

Во-первых, международное миротворчество де-факто идентифицируется мировым сообществом в качестве структурного элемента внешней политики большинства суверенных государств и де-юре относится к внешнеполитической деятельности, связанной с комплексным использованием ими возможностей мирной дипломатии, невоенных средств и национальных контингентов вооруженных сил для контроля над конфликтами как внутри отдельных стран, так и между ними.

Во-вторых, миротворчество оказывает воздействие на общемировой процесс политической модернизации, в ходе которого вырабатываются современные формы, процедуры и механизмы межгосударственных отношений в условиях отхода от Ялтинско-Потсдамской системы мироустройства и позиционирования разнородной конфликтной среды в качестве «испытательной площадки» для апробирования перспективных концепций и технологий кризисного урегули-

¹ Указанная двойственность миротворчества выражается: 1) в его геостратегическом масштабе; 2) в ассоциируемом с ним национально-государственном внешнеполитическом механизме продвижения и защиты за рубежом ключевых интересов страны, обеспечения ее национальной и военной безопасности.

² Афанасьев С. В. Развитие военно-политической обстановки в мире и угрозы национальной безопасности России // Зарубежное военное обозрение. 2018. № 1. С. 3 — 9.

рования¹. При этом ММД РФ обуславливает учет внешними акторами ее национальных приоритетов, формирование на мировом уровне новых подходов по созданию глобальной политической системы и ее перспективной международной модели безопасности с учетом российских интересов.

В-третьих, возвращение России в мировую политику в качестве одного из ключевых международных субъектов предопределено государственной потребностью в продвижении отечественных позиций в стратегически значимых регионах Земного шара, в том числе подверженных конфликтам. Отсюда укрепление внешнеполитического положения и подтверждение особого статуса России в современной международно-правовой иерархии целесообразно, оправдано и закономерно.

В-четвертых, миротворческие операции, как правило, предполагают меры постконфликтного построения мира — миростроительство, содержание которого включает содействие в восстановлении институтов государственной власти и критической инфраструктуры, а также обеспечение условий для проведения на постконфликтной территории свободных выборов и налаживания мирной жизни. При этом государственный актор-миротворец получает уникальную возможность непосредственного воздействия на стороны конфликта с целью внедрения в их коллективное сознание собственных ценностных установок, а также переформатирования традиционнo-ценностной ориентации затронутого конфликтом социума на принципиально новое, в нашем случае — пророссийское содержание. В этой связи участие нашей страны в постконфликтном миростроительстве способствует укреплению в кризисном регионе ее внешнеполитических позиций и реализации национальных интересов.

В-пятых, при проведении миротворческих операций решаются как вопросы мирного урегулирования вооруженного проти-

востояния, так и отрабатываются на практике перспективные элементы формируемой системы региональной безопасности, учитывающей национальные интересы ключевых акторов-миротворцев. Следовательно, процесс ММД в рамках сотрудничества с международными и региональными организациями необходимо рассматривать не только с внешнеполитических декларативных позиций России², но и в контексте отстаивания ею своих приоритетов, связанных с обеспечением в конфликтных регионах собственной национальной и военной безопасности.

В-шестых, современные миротворческие операции, как правило, реализуются в сложных условиях обстановки и характеризуется антагонизмом интересов противостоящих сторон. При этом участники конфликта зачастую имеют диаметрально противоположные цели, не готовы к посредничеству и вмешательству международного сообщества, демонстрируют намерение продолжить вооруженную борьбу, заявляя об отказе идти на сотрудничество с миротворцами. Отсюда принятие своевременного и обоснованного политического решения на оперативно-превентивный ввод национального миротворческого контингента Вооруженных Сил Российской Федерации в конфликтный регион будет не только способствовать стабилизации военно-политической обстановки на региональном или внутригосударственном уровнях, но и стимулирует международное сообщество к поиску вариантов разрешения кризисной ситуации с учетом фактора «объективного российского присутствия».

Одновременно считаем, что использование миротворцев России за рубежом требует организации тщательного планирования с учетом обобщенного мирового опыта (в первую очередь в отношении обеспечения защиты личного состава и адекватного силового реагирования на агрессивные действия), детальной проработки типовых алгоритмов выработки и принятия прагматич-

¹ Карпович О. Г. Современные концепции управления международными конфликтами в миротворческих операциях : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2012.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

ного политического решения на участие в миротворческой операции российских представителей, организации их надлежащей подготовки, оснащения и снабжения, учитывающих масштаб, интенсивность и специфику конфликта, реалии складывающейся обстановки.

Современная практика свидетельствует о целенаправленном искажении Западом ММД РФ в интересах неадекватного ее восприятия международным сообществом, использовании достигнутых результатов преимущественно с точки зрения объекта масшированных специально-пропагандистских операций в ходе негативных информационных взбросов в зарубежные СМИ¹.

В связи с этим одним из перспективных направлений политического обеспечения национальной безопасности Российской Федерации считаем организацию активно-наступательной пропагандистской кампании в иностранных в первую очередь англоязычных СМИ по формированию благоприятного для России мирового общественного мнения в отношении ее практического миротворчества и законного использования при этом военной силы.

Приходится констатировать, что формально-шаблонное и достаточно малосодержательное разъяснение на официальном уровне модальности всего спектра национальных интересов России² не способствует их уяснению со стороны внутренней аудитории и мировой общественности. Особенно это показательно проявляется в ходе решения нашей страной актуальных задач миротворчества в рамках СНГ.

В этой связи считаем, что с учетом ориентации внешней политики США и стран НАТО в сфере ММД преимущественно на односторонние силовые действия и намеренного игнорирования ими позиций Рос-

сии³, национальным интересам последней отвечает всестороннее укрепление в миротворчестве определяющей роли ООН и ее уникальной легитимности.

Полагаем, что значительное расширение российского (на военном, полицейском и гражданском уровнях) участия в миротворческих операциях ООН обуславливает государственную потребность в кратном увеличении отечественного официального представительства в этой Организации, в том числе в ее исполнительных органах и руководящем звене полевых миссий. Указанное соответствует сложившейся практике значимых национальных акторов⁴. При этом достижение требуемой поддержки миротворческих (в том числе доктринальных) инициатив России на международном уровне возможно лишь в случае планового, целеустремленного, творческого, последовательного, системного и паритетного ее сотрудничества со всеми членами ООН, а не только с ее «западным сегментом».

Вместе с тем, в современных геополитических реалиях руководство страны недооценивает институт отечественного миротворчества как действенный механизм защиты за рубежом стратегических национальных интересов страны, не рассматривает ММД в качестве важнейшей государственно-политической задачи, увязывая ее содержание главным образом с укреплением превентивного антикризисного и миростроительного потенциала ООН⁵ и финансовыми расходами госбюджета.

Полагаем, что международное миротворчество следует включить в число приоритетных внешнеполитических проектов страны и считать его социально-значимым государственным военно-политическим механизмом, направленным на укрепление национальной безопасности Российской

¹ Выступление директора СВР России С. Е. Нарышкина / Матер. VI Московской конф. по межд. Безопасности, 26 — 27 апреля 2017 г. М.: Реденекс, 2017. С. 141.

² Копылов И. А., Сацута А. И. Национальная безопасность современной России через призму политико-правовых и нормативных документов государства // Вестник Екатеринбургского института. 2017. № 3.

³ Корниленко А. В. Стратегия развития российского миротворчества в глобальной системе международной безопасности : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2015. С. 102 — 103.

⁴ Higuera J. Feeling the pinch // Jane's Defence Weekly. 8 March. 2017. Vol. 54. Issue 10. P.23.

⁵ Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640.

Федерации, продвижение и защиту за рубежом ее стратегических приоритетов, в том числе связанных с противодействием антироссийской и русофобской политике, распространению в мире (прежде всего в СНГ) англосаксонских теорий «управляемого хаоса» и «контролируемой нестабильности», а также действенным национальным институтом по обеспечению на иностранной территории прав российских граждан, местного этнического русского и русскоязычного населения.

Представляется, что объективной необходимостью в условиях современной геополитической обстановки в мире является официальное позиционирование в системе национальной безопасности Российской Федерации института отечественного миротворчества в качестве военно-политического элемента системы обеспечения за рубежом национальных интересов страны.

Констатируя усилия Российской Федерации — постоянного члена Совета Безопасности ООН в сфере реформирования миротворчества в рамках норм международного права и придания ему статуса правового механизма международной коллективной безопасности, тем не менее, представляется, что такие устремления должны консолидироваться в рамках системного прагматично-рационального подхода, учитывающего во внешнеполитической деятельности России в первую очередь императив ее собственных национальных интересов и только затем — основополагающие цивилизационные ценности и установки современного человечества, легитимные запросы других субъектов международного права. По нашему мнению, «общечеловеческая ценность» может интересовать нашу страну преимущественно с точки зрения реализации общепринятых принципов и норм ООН, международного права и соответствующей прецедентной практики, а практическое миротворчество — целенаправленного воздействия на систему международных отношений исходя из императива собственных национальных приоритетов и интересов.

Полагаем, что указанные подходы обуславливают необходимость в концептуальном закреплении, а в дальнейшем и реализации Российской Федерацией специфического силового миротворчества, предусматривающего частичный ее отход (при необходимости) от ряда общих принципов миротворчества (например, беспристрастности и многонационального представительства), а также возможное совместное привлечение к решению задач урегулирования военных контингентов стран СНГ и ряда формируемых конфликтующих сторон¹.

Последнее позволяет говорить о существовании «российской модели миротворчества», допускающей в ряде безотлагательных случаев прямое силовое вмешательство в конфликт в целях его локализации и срочного оперативного разрешения без мандата ООН или другой уполномоченной организации в критических военно-политических условиях. При этом миротворческие усилия России на начальной стадии прогрессирующего конфликта целесообразно направлять не столько на его политическое урегулирование, сколько на прекращение в сжатые сроки силового противостояния, восстановление относительной стабильности и гражданского порядка на затронутых кризисом территориях. При этом именно ближнее зарубежье выступает в качестве «международного полигона» ММД РФ², а степень реализации ее национальных интересов в СНГ (в том числе по ограничению влияния внешних акторов) во многом предопределяет направленность и содержание отечественной внешнеполитической доктрины на

¹ Малышев Д. В. Превентивная дипломатия ООН в Центральной Азии // Вестник Московского университета. Сер. 25 «Международные отношения и мировая политика». 2010. № 2. С. 33 — 35; Никитин А. И. Участие России в международном миротворчестве и перспективы его реформирования // Индекс безопасности. 2011. № 2. Том 17. С. 105.

² Большаков А. Г., Зазнаев О. И. Эффективность миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве: опыт и перспективы ОДКБ // Вестник экономики, права и социологии Казанского (Приволжского) федерального университета. 2011. № 3. С. 108 — 109.

постсоветском пространстве, статус и рамки международных позиций России в целом¹.

Кроме того, именно наша страна — правопреемница СССР, накопившая уникальный миротворческий опыт, отстаивает права этнического русского и русскоязычного населения, проживающего на постсоветской территории. Отсюда представляется политически целесообразным законодательно закрепить за Российской Федерацией право распространять свою национальную юрисдикцию на отдельные районы иностранного государства в случае проведения на их территории миротворческих операций Вооруженных Сил Российской Федерации с целью защиты прав, свобод, жизни и здоровья российских и русскоговорящих граждан. Считаем, что такой подход корреспондируется с консолидированной позицией стран Запада, считающих себя вправе обеспечивать всеми возможными (в том числе силовыми) средствами «мир, правопорядок и безопасность граждан в тех государствах, в которых эти фундаментальные условия жизни не могут быть гарантированы национальными средствами»².

Полагаем, что специфика российской модели миротворчества продиктована, в том числе, и отсутствием общепризнанной в мире доктрины ММД, вследствие чего разрешение любого кризиса происходит в рамках ситуативного подхода по идентификации предпочтительного инструментария урегулирования, а проводимые миротворческие операции превращаются в испытательный полигон³ перспективных технологий кризисного урегулирования в рамках развития теории миротворчества.

¹ Ковальчук А. Т. Эволюция российских концепций многостороннего взаимодействия и интеграционных процессов на постсоветском пространстве : дис. ... канд. полит. наук. М., 2014. С. 16.

² Дубовцев Г. Развитие миротворческого потенциала Казахстана как важный фактор укрепления национальной безопасности // Казахстан — Спектр. 2016. № 3 (77). С. 18.

³ Зверев П. Г. Уроки 1990-х годов и их влияние на формирование доктрины международного миротворчества ООН // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 72. С. 30.

Следовательно, процесс становления элементов системы глобального регулирования требует от России интенсификации усилий по созданию проекта доктрины реформирования государственного института ММД на основе собственного опыта. Считаем, что такая объективная политико-правовая потребность может быть увязана на официальном уровне с разработкой (уточнением) в первую очередь:

— комплексной (интегративной) модели миротворчества Российской Федерации и ее долгосрочной национальной стратегии участия в ММД;

— номенклатуры возможных миротворческих операций, отвечающих национальным интересам страны и ее возможностям;

— типового алгоритма выработки политического прагматического решения на участие в такой операции;

— унифицированного алгоритма организации, реализации и поддержки миротворческих операций;

— идеологического обеспечения отечественной внешнеполитической деятельности по повышению международного и миротворческого рейтинга России, нивелированию русофобской и антироссийской политики и риторики враждебно и критически настроенных внешних акторов, защите за рубежом прав российских граждан, этнического русского и русскоязычного населения.

В условиях разрастания конфликтного потенциала в мире, приоритетным направлением российского миротворчества следует считать не только его военную составляющую, но и институт «добрых услуг» и посредничество, потенциал, роль и значение которых к настоящему времени в соответствующих отечественных концептуально-доктринальных документах всесторонне не идентифицированы и юридически не закреплены.

Представляется, что внешняя политика России должна в большей степени учитывать возможности отечественного миротворчества и прежде всего в рамках СНГ.

Во-первых, это связано с достаточно незаинтересованным отношением ООН к проведению на территории Содружества своих

операций и напротив — жестко-враждебной реакцией и геополитической склонностью Запада к обострению и интернационализации кризисов именно в рамках постсоветского пространства.

Другая возможность обуславливается сущностной природой российского миротворчества в СНГ, которое не только эффективно сдерживает эскалацию и предотвращает конфликты, являясь важной компонентой системы национальной (в том числе *внутренней*) безопасности самой России и структурной составляющей ее военной политики. Следовательно, миротворческие операции России целесообразно позиционировать на международной арене в качестве отечественного геополитического инструментария. Последнее, по нашему мнению, повысит и потенциал Содружества, обеспечит реализацию его целей, снимет возможные опасения стран-участниц и других государственных акторов в отношении «новоимперских» геополитических устремлений России.

Одновременно подчеркнем геополитическую малопродуктивность и фактическую противопоставленность прямой конфронтации нашей страны с «миротворческими усилиями» НАТО, ЕС и ОБСЕ. Предпочтительны несиловые средства отечественного миротворчества, базисом которых может стать творческое использование возможностей «мягкой силы» в интересах противодействия прежде всего угрозам, связанным с внешней и внутренней безопасностью России.

Следовательно, на современном этапе возникает потребность в поиске оптимальных путей укрепления национальной безопасности Российской Федерации, снижающих в ходе реализации такой деятельности вероятность обострения военнополитического противостояния с Западом. В этой связи официальное позиционирование понятия «международная миротворческая деятельность» в качестве одной из разновидностей «мягкой силы» Российской Федерации будет соответствовать модальностям ее современной внешней политики.

Одновременно считаем, что российскую ММД следует выстраивать на основе так

называемого «сетевого миротворчества с изменяемой геометрией», предполагающего временное и гибкое объединение «ad hoc» на прагматической основе государственных и негосударственных акторов, имеющих в конфликтном регионе совпадающие с российскими интересы.

Полагаем, что в целях эффективного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, продвижения и защиты за рубежом ее значимых государственных интересов (в том числе по противодействию антироссийской и русофобской политике, распространению в мире англосаксонских подходов по переделу сфер влияния и сложившихся государственных границ) политически и юридически состоятельны возможности так называемого публичного миротворчества¹, расширяющего рамки и повышающего результативность методов традиционной ММД ООН. Считаем, что применение новаторских миротворческих технологий в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации позволит ей обеспечить достижение намеченных внешнеполитических результатов.

Признавая приоритет дипломатического урегулирования конфликтов на основе коллективных действий международного сообщества, тем не менее, констатируем, что зарубежная миротворческая практика России — это в первую очередь не столько реактивное, сколько вынужденное действие на конфликт, срок реагирования на который определяются параметрами кризиса, его негативным влиянием на региональную и международную безопасность и стабильность. При этом ограничивать российское участие в миротворчестве традиционными операциями по поддержанию мира, на наш взгляд, с политической точки зрения нецелесообразно, с военной — недальновидно, а с геостратегической — в ряде случаев достаточно опасно.

Последнее, в свою очередь, обуславливает политико-правовую потребность в

¹ Романчук С. И. Миротворческие операции на постсоветском пространстве: концептуальные подходы : дис. ... канд. полит. наук. М., 2014. С. 9 — 10.

адаптации к современным реалиям ряда положений доктринальных политических документов Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности, в частности, ее Военной доктрины (2014 г.), Стратегии национальной безопасности (2015 г.), Концепции внешней политики (2016 г.), федеральных законов «О безопасности» (2014 г.), «О порядке предоставления военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» (1995 г.) и др.

В современных условиях объективной необходимостью становится также разработка и утверждение ряда законодательных актов в сфере отечественного миротворчества, проведения миротворческих операций различных типов, закрепления правового статуса российских граждан, в том числе номенклатуры их социально-правовых гарантий, рамки которых до сих пор регулируются нормами Российской Федерации середины 1990-х гг.

Проведенные исследования свидетельствуют, что система национальных мер по военно-гражданскому взаимодействию в ходе ММД не получила государственного правового закрепления, хотя соответствующий опыт указанного позитивного сотрудничества с затронутым конфликтом населением у Вооруженных Сил Российской Федерации уже имеется. Полагаем, что дальнейшее изучение международной практики в этой сфере деятельности, систематизация и адаптация ее результатов с учетом отечественной специфики и спектра национальных интересов могут быть закреплены в Положении об организации миротворческими контингентами Вооруженных Сил Российской Федерации военно-гражданского взаимодействия в конфликтном регионе (на территории полевой миротворческой миссии ООН). Такая правотворческая новелла позволит более эффективно использовать в ходе ММД возможности военно-гражданского сотрудничества для продвижения и защиты за рубежом государственных приоритетов страны.

Таким образом, задачи обеспечения национальной безопасности требуют увели-

чения масштаба, интенсивности и эффективности отечественного миротворчества, адекватного присутствия российских миротворцев в кризисных и постконфликтных регионах. Реализация указанного скажется на повышении влияния России в мире, ее международного статуса и престижа. Последнее в свою очередь предоставит нашей стране ряд преимуществ по продвижению и защите за рубежом своих национальных интересов, что будет способствовать нивелированию негативных последствий политической конфронтации с Западом и возможной гонки вооружений.

Полагаем, что политика «здорового прагматизма» в реализации отечественной миротворческой модели в рамках персонафицированного и несанкционированного национально-государственного миротворчества будет содействовать закреплению за Россией статуса «прагматичной и предсказуемой мировой державы», внешнеполитические усилия которой в рамках многополярного мира ориентированы на решение трех ключевых задач: а) поддержку стратегической стабильности и безопасности; б) укрепление взаимовыгодных партнерских отношений; в) «мягкое парирование» политики силового доминирования США и НАТО в области глобальной безопасности и миротворчества¹.

Одновременно полагаем, что нашей стране следует ориентироваться на соблюдение следующих императивных констант:

— участие в ММД должно содействовать обеспечению и укреплению национальной безопасности Российской Федерации, продвижению и защите за рубежом ее национальных интересов;

— расходы на нужды миротворческих операций должны соответствовать уровню и масштабам решаемых задач;

— примат приоритетов национально-государственных интересов над конъюнктурными и субъективно-личностными предпочтениями, даже в случае их временного со-

¹ Выступление начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации — первого заместителя Министра обороны Российской Федерации В. В. Герасимова // Матер. VI Московской конф. по международной безопасности. С. 44 — 51.

пряжения с действующей политико-властной системой.

В этой связи возникает объективная необходимость в повышении инициативного доктринального вклада России в разработку проектов важных документов ООН в сфере миротворчества (в частности, Декларации об основных принципах и критериях ММД ООН); принятии политического решения на значительное расширение отечественного физического присутствия в структурах и миссиях ООН; развертывании за рубежом миротворческих контингентов Вооруженных Сил Российской Федерации в зонах национальных интересов страны; интенсификации масштабов ее прагматичного участия в гуманитарных операциях. Считаем, что последние при минимальных финансово-материальных издержках позволяют извлекать существенные социально-значимые, имиджево-публичные и политико-пропагандистские дивиденды, а также оказывать адресную помощь пророссийски настроенным резидентам и русскоязычным диаспорам.

С позиций прагматичного рационализма необходимо также учитывать, что именно силовой компонент полевой миссии во многом предопределяет формат и модальность реализации заявленных ООН целей миротворчества. При этом ориентированность России на ненасильственные методы и средства следует считать наиболее рациональным вариантом разрешения кризисной ситуации, соответствующим современным установкам руководства ООН на преимущественное использование в ходе ММД превентивных возможностей¹.

К этому добавим, что приоритетность прагматичного рационализма в практическом миротворчестве предоставит МИД РФ необходимую аргументированность «силовой поддержки» для реализации внешней политики по закреплению за страной статуса одной из ведущих мировых держав, конструирование перспективной глобальной

системы безопасности с учетом ее национальных интересов. При этом такая миротворческая практика приобретет свойства «эффективного заслона» от попыток Запада спровоцировать процесс передачи от ООН силовой составляющей международного институционального вмешательства военным структурам НАТО и ЕС; а также будет способствовать превентивному снижению уровня внешних угроз национальной безопасности Российской Федерации.

В целом, полагаем:

1. Сужение практических возможностей по геополитической имплементации в мире традиционных форм миротворчества обуславливает государственную потребность в переоценке политико-правовых основ, содержания и приоритетов современной российской миротворческой деятельности. Это требует модернизации отечественного института миротворчества на основе взвешенного прагматично-рационального подхода, нивелирования реализации в мире стратегии «геополитической изоляции» России, попыток внешнеполитического и силового диктата в ее отношении.

2. Имплементация внешней политики в сфере миротворчества на основе прагматично-рационального подхода предоставит Российской Федерации ряд преференций по обеспечению собственной национальной и военной безопасности; будет способствовать росту международного влияния страны, закреплению за нею статуса ведущей, предсказуемой и прагматичной мировой державы; реализует учет российских интересов в глобальной и региональных моделях безопасности.

3. Политическое решение по официальному закреплению института отечественного национально-государственного миротворчества в качестве приоритетного внешнеполитического механизма страны, наделение его статусом военно-политического элемента системы обеспечения национальной безопасности России повысит эффективность реализации ее стратегических приоритетов и ключевых интересов.

4. Превентивное снижение уровня внешних угроз, обеспечение национальной и военной безопасности нашей страны воз-

¹ Послание Генерального секретаря ООН А. Гутерриша VI Московской конференции по международной безопасности // Материалы VI Московской конф. по международной безопасности. С. 9.

можно в ходе имплементации через миротворчество политики «мирного наступления» и «сетового миротворчества с изменяемой геометрией», объединяющего на прагматичной, временной и гибкой основе государственных и негосударственных акторов-миротворцев, имеющих в конфликтном регионе совпадающие с российской стороной интересы.

5. Политическая потребность в расширении отечественного участия в деятельности ООН, в том числе ее полевых операциях (миссиях), обусловит нивелирование русофобской и антирусской «политики ультраколониализма», практики распространения в мире общественно-опасных теорий «государственной нестабильности»; обеспечит международно-правовые механизмы защиты за рубежом прав российских граждан, местного этнического русского и русскоязычного населения.

6. Специфика модели российского миротворчества требует дальнейшего его научного осмысления, тщательной концептуальной разработки и политико-правового закрепления в таких основополагающих в этой сфере документах, как концепция международной миротворческой деятельности Российской Федерации, а также уточнения соответствующих положений ряда действующих нормативных правовых актов в области обеспечения национальной безопасности России: ее Стратегии национальной безопасности, Военной доктрины, Концепции внешней политики, Федерального закона «О безопасности» и др.

Библиография

1. Большаков, А. Г. Эффективность миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве: опыт и перспективы ОДКБ / А. Г. Большаков, О. И. Зазнаев // Вестник экономики, права и

социологии Казанского (Приволжского) федерального университета. — 2011. — № 3.

2. Дубовцев, Г. Развитие миротворческого потенциала Казахстана как важный фактор укрепления национальной безопасности / Г. Дубовцев // Казахстан — Спектр. — 2016. — № 3 (77).

3. Зверев, П. Г. Уроки 1990-х годов и их влияние на формирование доктрины международного миротворчества ООН / П. Г. Зверев // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2014. — № 72.

4. Карпович, О. Г. Современные концепции управления международными конфликтами в миротворческих операциях : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / О. Г. Карпович. — М., 2012.

5. Ковальчук, А. Т. Эволюция российских концепций многостороннего взаимодействия и интеграционных процессов на постсоветском пространстве : дис. ... канд. полит. наук / А. Т. Ковальчук. — М., 2014.

6. Копылов, И. А. Национальная безопасность современной России через призму политико-правовых и нормативных документов государства / И. А. Копылов, А. И. Сацута // Вестник Екатеринбургского института. — 2017. — № 3.

7. Корниленко, А. В. Стратегия развития российского миротворчества в глобальной системе международной безопасности : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А. В. Корниленко. — М., 2015.

8. Малышев, Д. В. Превентивная дипломатия ООН в Центральной Азии / Д. В. Малышев // Вестник Московского университета. Сер. 25 «Международные отношения и мировая политика». — 2010. — № 2.

9. Миротворческая деятельность, её роль и место в поддержании международного мира и обеспечении коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности : сб. докл. / под ред. В. В. Карякина, В. С. Зиновьева. — М. : РИСИ, 2014.

10. Никитин, А. И. Участие России в международном миротворчестве и перспективы его реформирования / А. И. Никитин // Индекс безопасности. — 2011. — № 2. — Том 17.

11. Романчук, С. И. Миротворческие операции на постсоветском пространстве: концептуальные подходы : дис. ... канд. полит. наук / С. И. Романчук. — М., 2014.

Perfecting of the state policy of the Russian Federation in the sphere of peacekeeping activities

© Shamarov P. V.,

Candidate of Military Sciences, Assistant Professor

Annotation. The article examines the relevant military-political factors causing an increase in the importance of the national-state peacekeeping of Russia to ensure its national security; formulating promising directions for improving such a domestic institution on the basis of the primacy of a pragmatic-rational approach, taking into account, first of all, the imperative of its national interests in the country's foreign policy activities; identifies priority measures to improve the effectiveness of Russian peacekeeping, including its ideological support, the institution of “good services” and mediation; the specificity of such practical activities and the objective state need for its official positioning in the national security system of Russia as a military-political element of the system of ensuring the national interests of the country and one of the types of “soft power” of the state are substantiated.

Keywords: UN, CIS, USA, NATO, international peacekeeping, peacemaking, national security, national interests, peacekeeping operations, pragmatic-rational approach.
