



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 2 (66) 2021

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

8. **Старцун Виктор Николаевич**, доктор юридических наук, профессор

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

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

11. **Холиков Иван Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного и европейского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

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

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

Издание включено в систему
Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 26 апреля 2019 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук** по группе научных специальностей 20.00.00 — Военные науки (№ 733 Перечня с 7 мая 2019 г.)

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

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

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений	7
Правовое обеспечение обороны и военной безопасности	
1. Болдырев С. В. Совершенствование правового регулирования деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по недопущению проникновения в Российскую Федерацию членов международных террористических и экстремистских организаций с территории стран Центрально-Азиатского региона	11
2. Гусев С. А., Лобода А. Б. Функция обороны страны в современных условиях глобализации	16
Теория и история военного права	
3. Беляев Н. Н. Об отечественном опыте реформирования органов государственной охраны в период Великой Отечественной войны в рамках организации обороны и национальной безопасности государства	23
4. Дамаскин О. В. Расизм нацистской идеологии Второй мировой войны	29
5. Норенко И. В. К теории вопроса о признании войны и военных действий обстоятельствами непреодолимой силы	39
6. Свинных Е. А., Борисов А. В. Развитие законодательства о способах и формах привлечения субъектов частного права к решению задач в сфере защиты государственной границы	46
7. Тарадонов С. В. Акты военного управления как источник военного права	59
8. Холиков И. В., Занеевская Н. А. Правовое регулирование осуществления учета безвозвратных потерь и погребения умерших (погибших) военнослужащих Красной Армии в годы Великой Отечественной войны	68
9. Шамаров В. М. К вопросу о содержания понятия «социальное государство»	77
Правовое обеспечение воспитания и боевой подготовки военнослужащих	
10. Захаренко С. В., Михалев В. А., Лимарь П. И. Правовые аспекты социально-педагогической адаптации к службе в войсках национальной гвардии лиц, участвовавших в молодежных организациях экстремистского характера	82
11. Калашников В. В. Особенности правового регулирования деятельности профессорско-преподавательского состава военного учебного центра	86
12. Скрынник А. М. Военно-морская подготовка в мореходных училищах малого и дальнего плавания Российской империи и средних мореходных училищах СССР: историко-правовой аспект.....	93

13. Федак Е. И., Михалев В. А., Фередин Д. А. Правовое обеспечение процесса формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению боевых задач	108
---	------------

Военно-административное право

14. Ефимкин Ю. С., Харитонов С. С. О системе ведомственного финансового контроля в Минобороны России: вопросы правоприменения	114
15. Захаров П. А. Административное расследование как «псевдостадия» производства по делу об административном правонарушении	119
16. Редкоус В. М., Дуванов Н. Ю. Правовое закрепление и реализация пограничными органами принципов производства по делам об административных правонарушениях в отношении юридических лиц	132
17. Рощин С. Р. Функциональный анализ деятельности юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации: методология и особенности нормативного правового регулирования	146
18. Трофимов М. В. Правовое положение военных организаций как субъектов расчетных и валютных правоотношений (финансово-правовой аспект)	156
19. Шанхаев С. В. Административно-юрисдикционная деятельность военной полиции (на примере производства по делам об административных правонарушениях)	163

Военная служба, социальные гарантии военнослужащих и членов их семей

20. Зайков Д. Е. Социальное партнерство в сфере труда в ФСБ России	175
21. Павлющик С. В., Чешко В. Ю. Порядок прохождения срочной военной службы в Республике Беларусь	182
22. Роганов С. А., Семёнова И. В. Отдельные запреты и ограничения прав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту	187
23. Сливков А. С. О некоторых противоречиях практики применения пункта 19 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при реализации жилищных прав отдельной категории военнослужащих	194
24. Шеншин В. М., Шеншина Л. А. Некоторые особенности прохождения военной службы (службы) в войсках национальной гвардии	201

Судебная и прокурорская деятельность

25. Большакова В. М., Наумов П. Ю., Кононов А. Н. Доказательства и доказывание при осуществлении судебной защиты интересов военно-медицинских организаций	210
26. Докучаева Е. Н., Емельянова А. И. Проблемы повышения эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры	218

27. Корякин В. М. Индексация присуждённых денежных сумм как элемент судебной защиты военнослужащих	223
Уголовное право, криминология, уголовный процесс и криминалистика	
28. Батюкова В. Е. К вопросу о применении норм, устанавливающих уголовную ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества	229
29. Борисов А. В. К вопросу о смертной казни как виде уголовного наказания	236
30. Гирько С. И., Харченко С. В. Некоторые особенности организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет	245
31. Коваленко О. О., Шульгин И. В. Криминалистические средства и методы исследования запаховых следов человека применительно к решению задач оперативно-розыскной деятельности	255
32. Колчанова М. А., Суденко В. Е. Осмотр места происшествия на транспорте: техническое и тактическое обеспечение	262
33. Криштопов А. В. Противодействие финансированию экстремизма посредством передачи цифровой валюты, цифровых финансовых активов и цифровых прав	267
34. Плешаков А. М., Шкабин Г. С. Уголовная ответственность за диверсию с использованием животных	273
35. Прудникова Л. Б., Семенова В. В., Шеншин В. М. Особенности квалификации воинских преступлений по признакам субъективной стороны	280
36. Сотникова В. В., Киселев Д. С. К вопросу о проблеме квалификации убийства женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности	286
37. Халиулина Э. Т., Журавлева А. С. Преступления, совершаемые с использованием персональных данных: характеристика состояния	289
Военные проблемы международного права. Зарубежное военное законодательство	
38. Коваленко В. И. Межгосударственное сотрудничество государств-участников Содружества Независимых Государств по противодействию торговле людьми и криминальной эксплуатации человека	295
39. Макаров Д. Б. Роль Нюрнбергского процесса в развитии международного уголовного судопроизводства	302
40. Плеганский Д. О. Зарубежная практика привлечения военнослужащих к материальной ответственности	307
41. Пономарев А. И. Политико-правовая модель целеполагания в государственном управлении Соединенных Штатов Америки	313
42. Рыльская М. А. Биологическое оружие: исторические реалии и гуманитарно-правовые проблемы	329

43. Стенников В. В., Амонулов Ш. П.

Международно-правовые основы военно-экономического сотрудничества
в рамках организации Договора о коллективной безопасности **337**

44. Чернявский А. Г.

Концепция защиты в международном гуманитарном праве:
историко-правовое исследование **344**

Указатель сокращений

- АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
- БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации
- ВАИ** — Военная автомобильная инспекция
- ВАС РФ** — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
- ВКП(б)** — Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)
- ВЛКСМ** — Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи
- ВМФ** — Военно-морской Флот
- ВНИИ МВД СССР** — Всесоюзный научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел СССР
- ВТО** — Всемирная торговая организация
- ВУЦ** — военно-учебный центр
- ВЦИОМ** — Всероссийский центр изучения общественного мнения
- ВЦИК** — Всероссийский центральный исполнительный комитет
- ВЧК** — Всероссийская чрезвычайная комиссия
- ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГКО** — Государственный комитет обороны
- ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
- ГПС** — Государственная противопожарная служба
- гл. — глава
- дис. — диссертация
- ДКБ** — Договор о коллективной безопасности
- ДУ ВС РФ** — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации
- ЕС** — Европейский Союз
- ИГП РАН** — Институт государства и права Российской академии наук
- ИНН** — индивидуальный номер налогоплательщика
- ИП** — индивидуальный предприниматель
- КАС РФ** — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
- КГБ** — Комитет государственной безопасности
- КНДР** — Корейская Народно-Демократическая Республика
- КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
- КСБР** — Коллективные силы быстрого реагирования
- КСОР** — Коллективные силы оперативного реагирования
- МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации
- МВФ** — Международный валютный фонд
- МГП** — международное гуманитарное право

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздрав России — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МККК — Международный комитет Красного Креста

млн. — миллион

млрд. — миллиард

ММФ — Министерство морского флота

МОТ — Международная организация труда

МПИ — Московский пограничный институт

МТС — машинно-тракторная станция

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

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

НИИ — научно-исследовательский институт

НКВД — Народный комиссариат внутренних дел

НКГБ — Народный комиссариат государственной безопасности

НКВД — Народный комиссариат иностранных дел

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

НКО — Народный комиссариат обороны

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности

ОМП — оружие массового поражения

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

ОРД — оперативно-розыскная деятельность

ОРМ — оперативно-розыскное мероприятие

ОУН — Организация украинских националистов

п. — пункт

ПАО — публичное акционерное общество

подп. — подпункт

ПРО — противоракетная оборона

РАН — Российская академия наук

РККА — Рабоче-Крестьянская Красная Армия

РККФ — Рабоче-Крестьянский Красный Флот

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

Росфинмониторинг — Федеральная служба по финансовому мониторингу

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

руб. — рубль, рублей

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации

СК России — Следственный комитет Российской Федерации

СМИ — средства массовой информации

СНВ — стратегические наступательные вооружения

СНК — Совет Народных комиссаров

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

ТС — Таможенный Союз

трлн. — триллион

тыс. — тысяча

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

УВП ВС РФ — Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

УТ МВД — Управление МВД России на транспорте

ФГБОУ ВО — федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

ФГКОУ ВО — федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования

ФКУ — федеральное казенное учреждение

ФРГ — Федеративная Республика Германия

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации

ФНС России — Федеральная налоговая служба Российской Федерации

ФТС России — Федеральная таможенная служба Российской Федерации

ЦИК — Центральный исполнительный комитета

ЦК КПСС — Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза

ч. — часть

ЭКЦ — Экспертно-криминалистический центр

Правовое обеспечение национальной безопасности

Совершенствование правового регулирования деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по недопущению проникновения в Российскую Федерацию членов международных террористических и экстремистских организаций с территории стран Центрально-Азиатского региона

© Болдырев С. В.

специалист юридического отдела центра исследования проблем Российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье на основании научно-теоретического анализа нормативных правовых источников в сфере противодействия терроризму и экстремизму в Российской Федерации, разработаны и научно обоснованы перспективные направления совершенствования правового регулирования пограничных органов по недопущению проникновения в Российскую Федерацию членов международных террористических и экстремистских организаций с территории стран Центрально-азиатского региона.

Ключевые слова: международные террористические и экстремистские организации, иностранные государства, терроризм, угрозы, экстремизм, пограничные органы, направления совершенствования правового регулирования и организации деятельности.

Improving the legal regulation of the activities of the border authorities of the Federal Security Service to prevent the entry into the Russian Federation of members of international terrorist and extremist organizations from the territory of the countries of the Central Asian region

© Boldyrev S. V.

Specialist of the legal Department of the center for research of problems of Russian law "Equitas"

Annotation. Based on the scientific and theoretical analysis of normative legal sources in the field of countering terrorism and extremism in the Russian Federation, the article develops and scientifically substantiates promising directions for improving the legal regulation of border authorities to prevent members of international terrorist and extremist organizations from entering the Russian Federation from the territory of the countries of the Central Asian region.

Keywords: international terrorist and extremist organizations, foreign states, terrorism, threats, extremism, border authorities, directions for improving legal regulation and organization of activities.

В настоящее время одной из наиболее опасных угроз безопасности Российской Федерации остается терроризм. Уровень преступности террористической

направленности в Российской Федерации демонстрирует высокую интенсивность данного явления и, как следствие, значительную опасность для нормальной

жизнедеятельности государства и общества¹.

В современных условиях терроризм, как сложное социально-политическое явление, отличается высоким уровнем организованности, устойчивым финансированием, новейшим техническим оснащением, привлечением в свои ряды не только религиозных и идейных фанатиков, отчаявшихся безработных, но и профессионально подготовленных квалифицированных специалистов. Поэтому, при сравнительно незначительных затратах, террористы достигают цели, имеющие масштабный характер, наносят огромный моральный и материальный ущерб мировой цивилизации. Действия международных террористов подрывают позитивные тенденции социально-экономического развития нашей страны и уверенность ее граждан в способности государства обеспечить их безопасность.

В результате антитеррористических операций правительственной армии Сирии, поддерживаемой Вооруженными Силами Российской Федерации, при участии других мировых коалиционных сил, окончательно похоронены планы главарей международных террористических организаций (МТО) по созданию исламского псевдогосударства на захваченных территориях Ближнего Востока.

Отказавшись от стратегии захвата и удержания территорий вооруженным путем, главари МТО «Исламское государство», «Джабахт Фатх аш-Шам»² и других аффилированных с ними террористических структур, сделали ставку на расширение географии своего присутствия в ранее «благополучных» в антитеррористическом отношении государствах. Зафиксированы случаи перемещение боевиков под видом беженцев с семьями и трудовых мигрантов в страны исхода, Европу, Северную Африку и Юго-Восточную Азию, часть которых

направляется в северные провинции Афганистана, в связи с чем, возрастает угроза их вооруженного прорыва в отдельные государства Центральной Азии³.

Высокий уровень миграционных потоков с территорий государств Центрально-Азиатского региона, безвизовый режим въезда и упрощенный порядок трудоустройства дополнительно создают предпосылки для дальнейшего проникновения в нашу страну и легализации на ее территории участников МТО и связанных с ними структур, получивших навыки ведения террористической деятельности за рубежом⁴.

Наличие в отдельных государствах Центральной Азии распространенного механизма получения новых документов, удостоверяющих личность с измененными установочными данными, высокий уровень коррупционной составляющей в правоохранительных системах указанных государств, также способствуют росту угроз, связанных с незаконным въездом в Российскую Федерацию участников МТО.

Необходимо отметить, что подавление террористической активности на Ближнем Востоке спровоцировало МТО перевести вектор своей активности в Афгано-Пакистанскую зону и отдельные государства Центрально-Азиатского региона, путем дестабилизации их внутривнутриполитической и экономической обстановки, наращивания террористического потенциала в целях дальнейшей переброски эмиссаров МТО в Российскую Федерацию.

³ Вестник национального антитеррористического центра. Научно-практический журнал. 2019. № 1. — Режим доступа: URL: [\(https://www.kmscity.ru/assets/files/activity/security/antiterror/26265/vesnik-naka-n-1-2019-god-\(1\)\)](https://www.kmscity.ru/assets/files/activity/security/antiterror/26265/vesnik-naka-n-1-2019-god-(1)) (дата обращения: 02.12.2020).

⁴ В 2019 г. на миграционный учет в Российской Федерации поставлено: граждан Республики Таджикистан — 2 754 915; граждан Республики Узбекистан — 4 805 694; граждан Киргизской Республики — 762 028; граждан Республики Казахстан — 762 028. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года с распределением по странам URL: <https://мвд.пф/Dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365693> (дата обращения: 02.12.2020).

¹ Иванов Р. С. Противодействие терроризму в пограничной сфере Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 3.

² Организации, запрещенные на территории Российской Федерации.

Учитывая вышеуказанное обстоятельство, особую актуальность приобретает деятельность органов федеральной службы безопасности и иных субъектов противодействия терроризму по недопущению проникновения в Российскую Федерацию участников террористических организаций и иных лиц, связанных с указанной противоправной деятельностью. Особое место среди них занимают пограничные органы федеральной службы безопасности, ввиду того, что именно они осуществляют свои функции по пропуску лиц через государственную границу Российской Федерации, а также своевременному выявлению в миграционных потоках граждан, возможно причастных к террористической и религиозно-экстремистской деятельности.

Данную позицию также подтверждает Д. А. Свиязов, сделавший обоснованный вывод о том, что в системе субъектов противодействия терроризму и экстремизму пограничные органы федеральной службы безопасности занимают особо важное место. В соответствии с действующим федеральным законодательством, пограничные органы в приоритетном порядке решают задачи по защите национальных интересов Российской Федерации в целом и обеспечению пограничной безопасности государства, в частности, от основных форм проявления терроризма и экстремизма на государственной границе и приграничной территории¹.

В целях расширения и закрепления полномочий пограничных органов в части, касающейся осуществления функций по недопущению проникновения в Российскую Федерацию лиц, подозреваемых в причастности к террористической и экстремистской деятельности, 25 апреля

2018 г. Президентом Российской Федерации издан Указ № 174 «Об утверждении основ государственной пограничной политики Российской Федерации», в соответствии с которым к перечню основных угроз национальной безопасности в пограничном пространстве отнесены попытки проникновения на российскую территорию членов международных террористических и экстремистских организаций, участников незаконных вооруженных формирований, а также трансграничная преступность, связанная с незаконной миграцией, контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ.

Необходимо отметить, что деятельность пограничных органов по недопущению проникновения членов международных террористических и экстремистских организаций представляет собой сложный комплекс мероприятий, связанный привлечением большого количества участников, широкого круга специалистов, проведения технических, организационных, правовых и мероприятий, как пограничными органами, так и иными субъектами противодействия терроризму.

Законодательством Российской Федерации предусмотрен комплекс организационно-правовых мер, связанных с недопущением проникновения на территорию Российской Федерации членов МТО и вовлечения российских граждан в террористическую деятельность за рубежом. Реализация данной системы мер в целом позволяет контролировать ситуацию на каналах миграции, нейтрализовывать попытки проникновения членов МТО и экстремистских объединений в Российскую Федерацию и пресекать транзит рекрутов в зоны вооруженных конфликтов².

¹ Свиязов Д. А., Курда В. В. Пограничные органы как субъект противодействия терроризму и экстремизму в Российской Федерации // *Военное право*. 2017. № 2 (44). С. 26—33. См. об этом, также: Туганов Ю. Н., Аулов В. К. Юридическая практика в сфере уголовной ответственности за финансирование террористического сообщества и террористических организаций: краткий анализ составляющих // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2016. № 4 (226). С. 85—89.

² Керимов А. Д., Халипова Е. В., Красинский В. В. Об общегосударственном комплексе мер по противодействию проникновению на территорию Российской Федерации участников международных террористических организаций и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом // *Российский журнал правовых исследований*. 2016. № 2 (7). С. 178—186. См. также: Курсанова А. С., Туганов Ю. Н. Организованные формы терроризма: новое в УК РФ и необходимость учета этих новелл в оперативно-розыскной

В результате совместной деятельности российских спецслужб и правоохранительных органов иностранных государств установлены основные маршруты выезда членов МТО с территории России в международные лагеря подготовки боевиков, определены «транзитные страны», через территорию которых перемещаются наемники. В пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации налажен механизм выявления и фильтрации указанной категории граждан в ходе прохождения ими пограничного контроля.

Можно констатировать, что в Российской Федерации в целом создана правовая база противодействия международному терроризму и противодействия миграции боевиков¹.

Вместе с тем, несмотря на положительные результаты, необходимо признать, что для построения надежного заслона по недопущению проникновения членов террористических и экстремистских организаций необходимо постоянное совершенствование указанной деятельности, в первую очередь, ее правовой составляющей.

Считаем, что в настоящее время наиболее эффективным инструментом, способствующим повышению уровня вышеуказанной деятельности, является внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, прибывших с территории государств, с которыми установлены безвизовые правила въезда и выезда, при наличии признаков использования ими поддельных, подложных документов, удостоверяющих личность, либо измененными установочными данными при пересечении государственной границы Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством, граждане Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Республики

Таджикистан пересекают государственную границу Российской Федерации по действительным документам, удостоверяющим их личность, без оформления необходимых виз².

Как известно, среди участников террористических организаций, функционирующих в настоящий момент в Ближневосточном регионе и Афгано-Пакистанской зоне, значительное число рекрутов прибыло из государств Центрально-Азиатского региона. Поэтому важнейшим направлением, способствующим выявлению указанной категории граждан при пересечении государственной границы Российской Федерации, является их проверка по дактилоскопическим учетам.

В настоящее время законодательством Российской Федерации не предусмотрена обязательная процедура дактилоскопии иностранных граждан, при пересечении ими государственной границы Российской Федерации.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» обязательной дактилоскопической регистрации подлежат только две категории иностранных граждан: незаконно находящиеся в Российской Федерации и подлежащие приему (передаче) в соответствии с международным договором о реадмиссии.

Учитывая, что участники террористических организаций и иные лица, связанные с указанной противоправной деятельностью, при пересечении государственной границы Российской Федерации, как правило, используют поддельные, подложные паспорта, а также документы, удостоверяющие личность с измененными

деятельности // Оперативник (сыщик). 2015. № 4 (45). С. 23—25.

¹ Там же.

² Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30.11.2000 г., с изм. и доп. от 24.03.2005 г.

установочными данными, представляется целесообразным ввести обязательную государственную дактилоскопическую проверку и регистрацию иностранных граждан с последующим помещением полученных сведений в централизованный банк данных.

Непосредственно охватывая деятельность пограничных органов по недопущению проникновения в Российскую Федерацию участников террористических организаций, необходимо внести изменения в Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», дополнив ст. 9 «Обязательная государственная дактилоскопическая регистрация» пунктом «л.1», согласно которому иностранные граждане, пересекающие государственную границу Российской Федерации по безвизовым правилам въезда-выезда в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Киргизской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г., при наличии признаков использования ими поддельных, подложных документов, либо документов удостоверяющих личность с измененными установочными данными, на территорию России не допускаются.

Данная мера позволит не только повысить эффективность деятельности пограничных органов по недопущению проник-

новения в нашу страну участников террористических организаций и иных лиц, связанных с указанной противоправной деятельностью, но и систему по противодействию незаконной миграции в целом.

Библиография

1. Аулов, В. К. Угроза совершения террористического акта: особенности квалификации и конструкция состава преступления (к вопросу о закреплении нормы в отдельной статье Уголовного кодекса Российской Федерации) / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 6 (228). — С. 106—111.
2. Иванов, Р. С. Противодействие терроризму в пограничной сфере Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Иванов. — М., 2017.
3. Керимов, А. Д. Об общегосударственном комплексе мер по противодействию проникновению на территорию Российской Федерации участников международных террористических организаций и вовлечению российских граждан в террористическую деятельность за рубежом / А. Д. Керимов, Е. В. Халипова, В. В. Красинский // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 2(7). — С. 178—186.
4. Курсанова, А. С. Организованные формы терроризма: новое в УК РФ и необходимость учета этих новелл в оперативно-розыскной деятельности / А. С. Курсанова, Ю. Н. Туганов // Оперативник (сыщик). — 2015. — № 4 (45). — С. 23—25.
5. Связов, Д. А. Пограничные органы как субъект противодействия терроризму и экстремизму в Российской Федерации / Д. А. Связов, В. В. Курда // Военное право. — 2017. — № 2 (44). — С. 26—33.
6. Туганов, Ю. Н. Юридическая практика в сфере уголовной ответственности за финансирование террористического сообщества и террористических организаций: краткий анализ составляющих / Ю. Н. Туганов, В. К. Аулов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 4 (226). — С. 85—89.

Функция обороны страны в современных условиях глобализации

© Гусев Степан Артурович,

курсант второго курса прокурорско-следственного факультета Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© Лобода Александр Борисович,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории и истории государства и права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы влияния ряда факторов процесса глобализации (формирование системы коллективной безопасности, расширение мирового чёрного рынка оружия, становление международных террористических организаций и т.п.) на функцию обороны страны.

Ключевые слова: глобализация, функция обороны страны, безопасность, терроризм, суверенитет, вооружённые силы.

The function of national defense in modern conditions of globalization

© Gusev S. A.,

second-year cadet of the Prosecutor's and investigative faculty of the Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

© Loboda A. B.,

candidate of legal sciences, lecturer of the theory and history of state and law Department of the Military university of the Ministry of defense of the Russian Federation

Annotation. The article discusses the influence of a number of factors in the process of globalization (the formation of a collective security system, the expansion of the global black market of weapons, the formation of international terrorist organizations, etc.) on the country's defense function.

Keywords: globalization, national defense function, security, terrorism, sovereignty, armed forces.

В современной науке отсутствует единый подход к определению понятия глобализации, как к сложному, динамичному и многогранному историческому явлению — процессу «всемирной экономической, политической, культурной и религиозной интеграции и унификации»¹.

Вместе с тем бесспорным является факт, что указанный процесс при опреде-

лённых течениях повлечёт негативные последствия для обороноспособности одной страны или группы стран, приведёт к эскалации напряжённости не только в отдельных регионах, но и в мире в целом.

В других случаях влияние глобализации крайне положительно сказывается на систему безопасности целых регионов и служит укреплению мира и стабильности на планете.

¹ [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Глобализация](https://ru.wikipedia.org/wiki/Глобализация). Дата обращения (02.10.2020).

Эпоха глобализации повлекла укрупнение и расширение внешних функций государства.

Описываемое явление, как ожидается, в перспективе приобретёт мировой масштаб.

Становление смежных систем взглядов у стран, консолидация их на базе общемировых интересов определили расширение личных интересов стран-субъектов международных отношений.

Констатируя положительное влияние глобализации на систему безопасности, вместе с тем отмечаем, что современная политика ставит в приоритет поддержание мирового правопорядка, коллективной безопасности и совместной обороны, поскольку в современных условиях обеспечение полной защищенности, основанной лишь на собственных силах отдельно взятой страны практически невозможно. Функция обороны страны в условиях глобализации находит своё внешнее выражение в объединении сил государств по разоружению, сокращению ядерного потенциала стран, запрещению химического оружия.

Россия последовательно выступает за снижение роли фактора силы в международных отношениях при одновременном укреплении стратегической и региональной стабильности.

В этих целях Российская Федерация:

— неукоснительно соблюдает свои международные обязательства по международным договорам в сфере нераспространения оружия массового уничтожения, контроля над вооружением и разоружением;

— осуществляет меры по укреплению доверия в военной сфере;

— участвует в разработке и заключении новых договоренностей в этих областях, отвечающих её национальным интересам, на основе принципов равноправия и неделимости безопасности.

Последовательно подтверждая неизменность своего курса на развитие многосторонних основ нераспространения ядерного оружия, других видов оружия массового уничтожения и средств их доставки, Российская Федерация является одним из

инициаторов и выступает за соблюдение международных договоров в этой сфере.

Правовыми основам участия Российской Федерации как инициатора и участника в международных соглашениях и договорах о нераспространении ядерного оружия, других видов оружия массового уничтожения и средств их доставки являются:

— Договор о нераспространении ядерного оружия (одобрен резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 июня 1968 г.), в соответствии с которым государства, обладающие таким вооружением, обязаны не передавать его другим странам и не помогать им в его разработке, а также стремиться к сокращению, и даже к уничтожению своих арсеналов;

— Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (принят 50-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 10 сентября 1996 г. и открыт для подписания 24 сентября 1996 г.), в соответствии с которым государства-участники обязуются не производить любой испытательный взрыв ядерного оружия и любой другой ядерный взрыв, а также запретить и предотвращать любой такой ядерный взрыв в любом месте, находящемся под его юрисдикцией или контролем; воздерживаться от побуждения, поощрения или какого-либо участия в проведении любого испытательного взрыва ядерного оружия и любого другого ядерного взрыва;

— Договор о запрещении ядерного оружия (принят 7 июля 2017 г. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, открыт для подписания 20 сентября 2017 г.), ограничивающий разработку, испытание, хранение, приобретение, транспортировку и использование ядерного оружия;

— Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (одобрена резолюцией 2826 (XXVI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1971 г.), накладывающая на страны, подписавшие её, обязательство не разрабатывать, не производить, не накапливать, не приобретать, не сохранять и в течение 9 месяцев со дня подписания уничтожить

находящиеся в их распоряжении единицы данного вида вооружения;

— Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 января 1993 г.);

— Договоры о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1)¹, (СНВ-2)², (СНВ-3)³;

— Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО) (подписан 26 мая 1972 г. США и СССР.);

— Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов (Договор о СНП), более известный на Западе как Московский договор (был подписан в Москве 24 мая 2002 г. между Россией и США).

В целях защиты национальных интересов и выполнения международных обязательств, Российская Федерация обеспечивает действенный контроль за оборотом материалов и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники.

Отдельного внимания заслуживает деятельность ряда государств, и, в первую очередь, Российской Федерации, по поддержанию мирового правопорядка и обеспечению коллективной безопасности.

К таким мерам следует отнести:

— проведение совместных операций по противодействию международному терроризму;

— взаимный обмен и торговля новейшими разработками в сфере вооружения между странами-союзницами;

— проведение совместных учений с целью отработки манёвров Вооружёнными Силами различных государств;

— обмен опытом ведения боевых действий.

Вместе с тем, описанное положительное влияние глобализации на систему безопасности, участие ряда стран в описанных Договорах и Конвенциях, зачастую носит декларативный характер.

Так, вызывает озабоченность, что ядерные страны НАТО привлекаются к учениям по применению американского тактического ядерного оружия, размещенного в ряде европейских государств. Этот факт является прямым нарушением духа и буквы Договора о нераспространении ядерного оружия.

Несмотря на то, что практически все государства мира декларируют свою приверженность ядерному нераспространению и продолжают деятельность по укреплению данного режима, руководство некоторых стран проводит работу по наращиванию мощи существующего или созданию собственного ядерного потенциала.

Мы полагаем, что такое положение обуславливает необходимость проведения постоянного мониторинга факторов и условий, определяющих состояние режима нераспространения в области ядерного оружия, а также поддержания ядерного потенциала Российской Федерации на должном уровне в целях обеспечения безопасности государства.

Помимо проблем неявного распространения оружия массового уничтожения ещё одним из негативных последствий глобализации явилось возникновение международного терроризма.

Международному терроризму присущи качества интеграции, создание террористических ячеек со своей системой управления и военной организацией, их распространение в нескольких государствах с наиболее подходящими социально-экономическими условиями.

¹ Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) подписан 30—31 июля 1991 г. в Москве, вступил в силу 5 декабря 1994 г. Срок действия Договора СНВ-1 истёк 5 декабря 2009 г.

² Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-II) между США и Российской Федерацией был подписан 3 января 1993 г.

³ Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-3) — двусторонний договор между Россией и США относительно дальнейшего взаимного сокращения арсеналов развёрнутых стратегических ядерных вооружений. Договор был подписан 8 апреля 2010 г. и вступил в силу 5 февраля 2011 г.

В настоящее время деятельность подобных террористических формирований приобрела глобальный масштаб.

Террористические организации получили инструменты влияния в виде стабильного притока денежных средств и религиозной идеологии, построенной на мусульманстве ваххабитского течения, посредством которых создана сила, способная вести полноценные боевые действия с регулярной армией.

Так, проведённый нами анализ состояния терроризма в Сирийской Арабской республике и Ливии позволил прийти к выводу о том, что в XXI в. международный терроризм имеет шансы приобрести мировой характер своей деятельности.

Борьба с международным терроризмом и его ликвидация возможна лишь при консолидации сил мирового сообщества, при участии всех развитых стран и специализированных международных организаций.

В настоящее время центром разработки международно-правовых документов по борьбе с терроризмом является ООН, которой подготовлен и принят ряд международных договоров, направленных на борьбу с терроризмом.

К числу основных международных договоров, направленных на борьбу с наёмничеством¹, терроризмом² и организованной преступностью следует отнести:

— Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том

числе дипломатических агентов (принятую резолюцией 3166 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1973 г.);

— Международную конвенцию о борьбе с захватом заложников (принятую резолюцией 34/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.);

— Международную конвенцию о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников, принятую резолюцией 44/34 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1989 г.;

— Конвенцию против транснациональной организованной преступности, принятую резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.;

— Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма, принятую резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.;

— Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом, принятую резолюцией 52/164 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1997 г.

Генеральная Ассамблея ООН регулярно обращается к проблемам борьбы с терроризмом, рассматривает их, принимает соответствующие решения.

Важный импульс борьбе с терроризмом придан принятой Советом Безопасности ООН резолюцией 1269 от 19 октября 1999 г., которая стала своего рода антитеррористическим манифестом главного органа ООН по поддержанию мира и безопасности.

В рамках ООН на основе Резолюции 1373, принятой Советом Безопасности ООН 28 сентября 2001 г., создан специализированный Контртеррористический комитет Совета Безопасности, в задачи которого входит развитие антитеррористического сотрудничества. Стимулом для его основания послужили события 11 сентября 2001 г. в США.

Позже, на основе Резолюции 1535, принятой Советом Безопасности ООН 26 марта 2004 г., был создан Исполнительный директорат Контртеррористического комитета (ИДКТК), содействующий государствам-членам ООН в решении проблем по борьбе с терроризмом.

Его основными целями является:

¹ См. подробнее: Харитонов В. С. О некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности лиц, подозреваемых в наемничестве // Право и государство будущего: эволюционные стратегии развития : Материалы Международной научно-практической конференции / Отв. ред. О. И. Александрова. М., 2020. С. 421—424.

² См. подробнее: Харитонов С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 9 (266). С. 59—67; Борисов С. В., Харитонов С. С. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь // Право.by. 2019. № 4 (60). С. 106—110.

— устранение условий, способствующих распространению терроризма, включая, затянувшиеся неурегулированные конфликты;

— дегуманизация жертв терроризма во всех его формах и проявлениях;

— восстановление правопорядка;

— исключение нарушений прав человека, этнической, национальной и религиозной дискриминации;

— минимизация политической изоляции, социально-экономической маргинализации;

— предотвращение доступа террористов к средствам для осуществления их нападений, к объектам их нападений и возможностям достижения желаемых результатов;

— защита прав человека в условиях антитеррористической борьбы;

— ограничение поддержки террористических группировок другими странами;

— укрепление потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укрепление роли системы Организации Объединенных Наций в этой области.

На всемирном саммите 16 сентября 2006 г. были достигнуты соглашения по определению терроризма, утверждению всеобъемлющей Конвенции о борьбе с международным терроризмом и созданию практической основы эффективной помощи государствам в их национальных, региональных и глобальных антитеррористических действиях.

За многолетнюю историю ООН была разработана комплексная правовая основа для международного сотрудничества в области противодействия международному терроризму. Однако далеко не все государства ратифицировали уже вступившие в силу международные документы, что подводит нас к, пожалуй, одной из основных проблем, порождённых процессом глобализации, — неподписание и расторжение целыми группами государств международных договоров, являющихся гарантом стабильности и правопорядка во всём мире.

Это связано с тем, что глобализация, будучи процессом мировой интеграции народов, обществ, государств, ведёт к их

объединению в различные организации, группы, военно-политические блоки, проводящие сходную политику по различным вопросам, в том числе связанным и с обеспечением мирового правопорядка.

Вместе с тем страны, вступив в подобные объединения, начинают чувствовать себя под «защитой» союзников и открыто осуществляют деятельность, далеко не всегда одобряемую с точки зрения мирового сообщества, а в ряде случаев, склоняют к этому ещё и других членов данной организации.

Так, США (страна-участник военно-политического блока НАТО) в 2018 г., обвинив Россию в нарушении Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности¹, объявила о своём выходе из него.

Другие государства и вовсе не ратифицировали данное соглашение, поскольку договор не предусматривал уничтожения аналогичных ракет такими ядерными державами НАТО, как Великобритания и Франция. Участником договора не является Китай, а также страны, которые лишь впоследствии стали обладателями ядерных ракет средней и меньшей дальности, например, Индия, Пакистан и не признающий наличие у него ядерного оружия Израиль.

Особого внимания заслуживает развитие мирового «чёрного рынка» оружия, возникшего благодаря глобализации.

Незаконный оборот оружия между странами существенно возрос ввиду частичного «стирания» границ между государствами, вызванного их взаимодействием и взаимопроникновением. Участникам указанного незаконного товарообмена в сложившихся условиях стало несоизмеримо проще завладеть оружием, для дальнейшей реализации и осуществлять его поставку в регионы локальных конфликтов.

¹ Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД, РСМД) — договор между СССР и США, подписанный 8 декабря 1987 г. в ходе советско-американской встречи на высшем уровне в Вашингтоне.

Как указывалось ранее, понятию «глобализация» придаются разные значения. Чаще всего под глобализацией понимается современный этап мировой интеграции народов, обществ и государств¹.

Она проявляется в создании транснациональных корпораций, углублении международного разделения труда, создании военно-политических блоков, интенсификации обмена культурными и социальными ценностями и прочими позитивными явлениями.

Однако, как уже было отмечено, глобализация сопровождается и негативными последствиями, такими как развитие международного терроризма, превращение локальных войн в мировые, сокращение количества рабочих мест ввиду развития наукоёмких производств.

Самым существенным негативным следствием глобализации является если не полное, то, во всяком случае, частичное разрушение понятия «государственный суверенитет», закреплённого в Уставе ООН² и других международных документах.

Оно проявляется в практически полной потере государством своей автономии в процессе реализации своих основных функций (как внешних, так и внутренних).

Лишение автономии происходит поэтапно.

На первом этапе недобросовестные власти сторонних государств определяют государство, где присутствуют внутренние катаклизмы и противоречия, после чего под видом помощи (через всевозможные фонды) осуществляются мероприятия, направленные на их усугубление, с целью ещё более сильной дестабилизации ситуации в государстве, а в итоге — для подавления ослабшей власти и установления контроля над страной.

Именно с такого рода воздействием и столкнулась Сирийская Арабская Республика.

Сирийский кризис, как и другие события "арабской весны" на Ближнем Востоке, изначально сопровождался широким вмешательством в него со стороны внешних сил.

Так, Турция во главе с Эрдоганом и ряд других арабских стран выразили поддержку исламским группировкам (например, Братьям-мусульманам), возглавившим антиправительственные демонстрации и выступления.

В свою очередь США и страны ЕС не только осудили официальный Дамаск за его попытки стабилизировать ситуацию в стране, путём наведения конституционного правопорядка, называя такие действия «нарушениями прав человека», но и выдвинули надуманные обвинения правительству Асада в применении химического оружия в городе Гута.

Цель была очевидна — дискредитация власти в глазах сирийского народа и других государств.

Дальнейшее вторжение на территорию Сирийской Арабской Республики незаконных бандформирований, действующих под эгидой международных террористических организаций (Фронт Ан-Нусра и Исламское Государство), тоже представляется не случайным.

Ряд исследователей сходится во мнении, что именно США является одним из основных спонсоров террористической группировки Фронт Ан-Нусра.

Утрата автономии Сирийской Арабской Республикой стала невозможна только в результате активной и принципиальной позиции, которую заняла Российская Федерация для разрешения ситуации в регионе.

Помимо проведения мероприятий политического и дипломатического характера Россия, по просьбе правительства Республики, ввела воинский контингент на территорию Сирии, где, выступая на стороне официального Дамаска, приступила к осуществлению международных обязательств по противодействию терроризму.

Рассматривая влияние процесса глобализации на функционирование государства, в частности, на реализацию его оборонной функции, представляется возмож-

¹ Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – 6-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 125.

² Подписан 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско по завершении Конференции Организации Объединённых Наций по международной организации, вступил в силу 24 октября 1945 г.

ным прийти к двум абсолютно полярным выводам.

Полагаем, что с одной стороны, глобализация зачастую ведёт к полной утрате автономии государством вплоть до его фактического «поглощения» другим. Одновременно происходит разрушение отдельных государственных институтов, утрата контроля над важнейшими сферами жизни, частичное или полное разрушение вертикали власти.

В подобных условиях обеспечить эффективную реализацию оборонной функции невозможно.

Функция обороны страны, поддержание высокой боевой и мобилизационной готовности войск требует постоянных материальных и организационных инвестиций. В случае же утраты государством автономии, эффективное инвестирование в данную сферу исключается, поскольку государство-интервент препятствует созданию действенной защиты государственного суверенитета.

С другой стороны, для отдельных стран глобализация обеспечивает мощный союз независимых государств, каждое из которых, не утрачивая собственного суверенитета, вступает с другим во взаимовыгодное сотрудничество.

Влияние на оборонную функцию в данном случае так же велико, как и в первом, однако оно абсолютно полярно ему.

Так, проведение совместных боевых учений, заключение договоров об ограничении распространения ядерного и химического оружия, совместная борьба с международным терроризмом и экстремизмом, а также объединение усилий по противодействию всем видам агрессии со стороны сторонних государств несомненно оказы-

вает положительное влияние на обороноспособность государства.

Стоит отметить и тот факт, что в условиях современной действительности функция обороны страны начинает носить, помимо прочего, и превентивный характер.

Так, государства, демонстрируя свои Вооружённые Силы на международных выставках вооружения и военной техники, применяя их в ходе учений и боевых действий, демонстрируют потенциальному противнику возможности по противодействию агрессии.

Наличие у таких стран профессиональной и хорошо вооружённой армии, способной противостоять любой агрессии, являются сдерживающим фактором и свидетельствует о непоколебимости суверенитета, защита которого является одной из основных целей оборонной функции государства.

Библиография

1. Борисов, С. В. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь / С. В. Борисов, С. С. Харитонов // *Право.by*. 2019. — № 4 (60). — С. 106—110.
2. Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М., 2017. — 464 с.
3. Харитонов, С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности / С. С. Харитонов // *Право в Вооружённых Силах* — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9 (266). — С. 59—67.
4. Харитонов, В. С. О некоторых проблемах привлечения к уголовной ответственности лиц, подозреваемых в наемничестве / В. С. Харитонов // *Право и государство будущего: эволюционные стратегии развития* : Материалы Международной научно-практической конференции. Отв. ред. О. И. Александрова. М., 2020. — С. 421—424.

Теория и история военного права

Об отечественном опыте реформирования органов государственной охраны в период Великой Отечественной войны в рамках организации обороны и национальной безопасности государства

© **Беляев Николай Николаевич**,
кандидат юридических наук, Академия ФСО
России

Аннотация. В статье представлены материалы организационной деятельности руководства СССР по правовому регулированию деятельности органов государственной охраны в начальный период Великой Отечественной войны, их реформирования, о возникших трудностях в эффективности управления и предпосылках к созданию и становлению подразделений. Обосновываются закономерности правового регулирования их деятельности, необходимость повышения эффективности их деятельности в сложившихся условиях военного времени, дана оценка эффективности проведенных мероприятий.

Ключевые слова: вооруженные силы, национальная безопасность, Великая Отечественная война, органы государственной охраны.

About the domestic experience of reforming the state security bodies during the Great Patriotic War in the framework of the organization of defense and national security of the state

© **Belyaev N. N.**,
Ph.D., Academy FSP of Russia

Annotation. The article presents the materials of the organizational activities of the USSR leadership on the legal regulation of the activities of state security bodies in the initial period of the Great Patriotic War, their reform, the difficulties encountered in the effectiveness of management and the prerequisites for the creation and formation of units. The author explains the regularities of the legal regulation of their activities, the need to increase the effectiveness of their activities in the current conditions of wartime, and assesses the effectiveness of the measures taken.

Keywords: armed forces, national security, the Great Patriotic War, state security agencies.

Действующая в настоящее время система государственной охраны, являющаяся одним из направлений обеспечения национальной безопасности государства, не была создана в один момент, формируясь постепенно и многократно изменяясь, она претерпевала содержательные и организационные изменения, обусловленные историческими условиями.

Наибольшая наглядность деятельности системы обеспечения национальной безопасности представляется в реальных условиях возникновения угроз. Поэтому

необходимость изучения военного периода правового регулирования создания и функционирования органов государственной охраны в рамках обеспечения национальной безопасности вполне понятно, как справедливо заметил В. И. Астрахан «именно в ходе широкомасштабной войны, когда система управления военной организацией подвергается существенной трансформации, динамика правового регулирования этой системы наиболее высо-

ка»¹.

22 июня 1941 г. подразделения охраны перешли, как и весь наркомат госбезопасности, на усиленный вариант работы. В дополнение к охраняемым объектам (здания наркоматов, государственные дачи, комплекс домов ЦК ВКП(б) на Старой площади и т.д.) на 1-й отдел была возложена обязанность охраны особо важных пунктов размещения Ставки Верховного Главнокомандования (СВГК) и Генерального штаба Красной Армии². Таковыми являлись:

— Генеральный штаб Красной Армии (ул. Фрунзе, Знаменский пер.);

— командный пункт Ставки (станция метро «Кировская», д. 33 и д. 37 по ул. Кирова);

— объект «Белорусский» (эвакуационный поезд Генерального штаба).

В августе из сотрудников 1-го отдела сформировали группу фельдъегерей для доставки совершенно секретных документов Генерального штаба.

К началу Великой Отечественной войны проводилась реформа органов государственной охраны, что не способствовало их мобилизационной готовности. Это отразилось и довольно негативно на кадровом составе органов охраны. Несмотря на то, что в то время была сделана попытка усиления службы охраны, она не дала видимых результатов. Тем самым адаптация деятельности органов охраны к несению службы в условиях военного положения затянулась и проходила уже в условиях реальной войны³.

Серьезные неудачи нашей армии на фронте, которые были в начале войны, вынудили руководство СССР остановить реформы, начатые ранее. Все органы безопасности в соответствии с Указом Прези-

диума Верховного Совета СССР «Об объединении Народного Комиссариата Внутренних дел и Народного Комиссариата Государственной Безопасности в единый Народный Комиссариат Внутренних Дел Союза СССР» вернулись к положению на февраль 1941 г.

Имея на отдельных, порой ключевых направлениях достаточно утяжеленную и неповоротливую для военного времени структуру, 1 отдел НКГБ СССР реорганизуется и в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 июля 1941 г. входит в состав объединенного НКВД СССР⁴.

В 1 отдел НКВД СССР вошли 24 отделения и ряд отдельных подразделений: секретариат, группа дежурного по отделу, группа дежурных следователей, контрольно-оперативная группа и партийный комитет.

1 отделение обеспечивало личную безопасность И. В. Сталина. Подразделение состояло из 7 оперативных групп: группы личной охраны, группы автообеспечения, группы охраны объекта «Ближняя», трех групп по охране подмосковных объектов, группы по охране кремлевской квартиры, особого сектора ЦК ВКП(б), особого кинозала.

2 отделение (в составе 7 оперативных групп) и 3 отделение (в составе 9 оперативных групп) организовывали охрану руководителей партии и государства. В целях более оперативного руководства группами личной охраны по сравнению с довоенной расстановкой было произведено разукрупнение 2 и 3 отделений и на их базе дополнительно создано 4 отделение личной охраны (в составе 8 оперативных групп), после чего произошло сокращение численности военнослужащих⁵.

В штат этих трех отделений был вве-

¹ Астрахан В. И. Правовое регулирование правительственной полевой связи в годы Великой Отечественной войны. Орел, 2012. С. 6.

² История формирования подразделений государственной охраны советской России. Руниверс. 2014. <https://runivers.ru/doc/security/206614>

³ Государственная охрана России. 1881—2006. Каталог выставки. Исторические очерки. М., 2006. С. 12.

⁴ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 июля 1941 г. «Об объединении Народного Комиссариата внутренних дел СССР и Народного Комиссариата государственной безопасности СССР в единый Народный Комиссариат внутренних дел СССР» (документ утратил силу).

⁵ Исторические чтения на Лубянке. 1998 год. Российские спецслужбы на переломе эпох: конец XIX века — 1922 г. М., 1999. С. 55.

ден оперативный резерв сотрудников-разведчиков в количестве 40 человек.

5—8 отделения организовывали охрану путей следования.

9—24 отделения занимались оперативной и хозяйственной деятельностью¹.

К 15 августа 1941 г. 10дел НКВД обеспечивал безопасность 25 лиц.

Охрану первого секретаря ЦК КП(б) Украины Н. С. Хрущева возложили на подразделения НКВД Украины, но руководство осуществлялось из Москвы.

Особое значение отводилось охране высшего командования Красной Армии и государственной безопасности СССР. В эту группу входила 1/3 всех охраняемых в государстве лиц.

Таким образом, можно сказать, что в первый год войны работа государственной охраны осуществлялась в довольно тяжелых условиях, что требовало неимоверной концентрации сил всех подразделений государственной охраны.

В качестве наиболее масштабных мероприятий можно отметить торжественное собрание, посвященное XXIV годовщине Великой Октябрьской Социалистической революции, состоявшееся 6 ноября 1941 г. на станции метро «Площадь Маяковского», и парад на Красной площади 7 ноября 1941 г., проходивший в условиях напряженной обстановки в Москве в связи с близким нахождением немецко-фашистских войск. Оба мероприятия готовились в условиях жесточайшего лимита времени и строжайшей конспирации. Личный состав подразделений охраны узнавал о своих служебных заданиях только на месте их проведения или во время инструктажа, за несколько часов до начала мероприятия, у сотрудников была произведена замена удостоверений личности и пропусков (в том числе на автотранспорт) для осуществления прохода (проезда) на охраняемые объекты².

В июне—октябре 1942 г. 1 отдел

¹ Личная охрана сквозь призму времени. 80 лет в тени истории. Валовой внутренний продукт (ВВП). № 101. // (<https://vvp.rf.ru/special/kreml-9/lichnaya-okhrana-skvoz-prizmu-vremeni-80-let-v-teni-istorii.html>)

² Там же.

НКВД СССР утвердил ряд нормативных документов, основной целью которых было совершенствование оперативно-служебной деятельности в условиях военного времени. 17 ноября на должность начальника 1 отдела НКВД СССР был назначен Всеволод Николаевич Меркулов, который одновременно занимал должность первого заместителя наркома внутренних дел СССР, а Николай Сидорович Власик назначен на должность заместителя начальника 1 отдела НКВД СССР³.

После того как Красная Армия разгромила немецко-фашистских захватчиков под Сталинградом в 1943 г., на фронте начались существенные перемены в пользу нашего государства. Войска СССР овладели на фронте инициативой, в связи с чем принимается решение о возврате к довоенной форме органов государственной безопасности, что могло максимально позволить соответствовать им реальным условиям военного времени. В связи с этим издается Указ «Об образовании Народного комиссариата Государственной безопасности СССР»⁴.

В Указе было два пункта:

1. Образовать НКГБ СССР.

2. Утвердить Народным Комиссаром Государственной Безопасности Союза Советских Социалистических Республик товарища Меркулова Всеволода Николаевича.

В совместной директиве НКВД СССР и НКГБ СССР от 11 мая 1943 г. отмечено, что решением государственных органов образован НКГБ СССР путем выделения из НКВД СССР оперативно-чекистских управлений.

На вновь созданный НКГБ возложили обязанность обеспечивать государственную безопасность, в том числе и безопасность Кремля и иных объектов, имеющих стратегическое значение для руководства страны. Управление коменданта Московского Кремля включили в состав НКГБ СССР без каких-либо кадровых измене-

³ Там же.

⁴ Справочник: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-МНБ МВД-КГБ. 1917—1991. – М, 2003.

ний¹.

1 отдел НКВД был сохранен в структуре НКГБ, при этом его статус был значительно повышен. С этого времени его начинают называть 6-м Управлением охраны руководящих кадров партии и правительства. На должность руководителя 6 Управления был назначен Николай Сидорович Власик. За Управлением охраны были сохранены все ранее имеющиеся функции, при этом произошло слияние многих отделений в связи, с чем они были преобразованы в отделы.

Полномочия 6-го Управления расширяли. К таким объектам, как ЦК ВКП(б), НКВД СССР, Генерального штаба РККА, присоединили комендатуры в части охраны Первого дома СНК СССР в Охотном ряду, Центрального штаба партизанского движения, двух лабораторий Академии наук СССР, Совета по радиолокации при ГКО СССР, а также соответствующего НИИ.

Тем самым наиболее стратегические объекты, в которых сосредотачивались самые важные государственные и военные секреты охранялись исключительно 1-м отделом НКВД — 6-го Управления НКГБ. Политическое руководство страны полностью возложило обязанности по осуществлению безопасности органам государственной охраны.

Штатным расписанием 6 Управления НКГБ СССР предусматривалось создание 7 отделов².

1 отдел в составе пяти отделений организовывал охрану И. В. Сталина и имел: группу личной (выездной) охраны; подразделения, обеспечивавшие безопасность и обслуживание государственных дач: «Ближняя» — Кунцево, «Липки», «Зубалово» — Горки IV, «Семеновское» — Михнево; подразделение особого сектора ЦК ВКП(б), кремлевской квартиры и кинозала, а также группу оперативного обслуживания

закрепленных объектов.

2 отдел имел в своем составе семь отделений и шесть комендатур (на правах отделений, оперативных групп): 1—3 отделения обеспечивали безопасность 24 членов руководящего состава партии и правительства, в том числе военных.

4 отделение организовывало охрану на эпизодических мероприятиях.

5—7 отделения занимались организацией служебной деятельности, боевой подготовкой и вооружением подразделений, вопросами противопожарной службы, связи и техинспекции, а также служебным собаководством.

3 отдел в составе семи отделений обеспечивал безопасность охраняемых лиц на режимных трассах проезда.

4 отдел в составе шести отделений проводил агентурно-оперативную работу на объектах обслуживания.

5 отдел выполнял следственные функции.

6 отдел выполнял задачи по хозяйственному обеспечению охранной деятельности и состоял из шести отделений и специальной лаборатории.

7 отдел в составе трех отделений вел кадровую работу.

Также на базе 6 Управления НКГБ СССР была создана и действовала школа, занимавшаяся подготовкой кадров по чекистско-служебному направлению (г. Москва, ул. Хавская).

Следует отметить, что в 6-м Управлении было незначительное число штатных единиц, при этом они были эффективно расставлены, что в целом привело к повышенной работоспособности данного органа, что, собственно, подтверждается последующей безукоризненной деятельностью на протяжении вплоть до 1945 г.

Особое внимание уделялось профессиональной подготовке и патриотическому воспитанию сотрудников 1-го отдела НКВД. Безусловно, как в предвоенное время, так и во времена Великой Отечественной войны данному вопросу уделяли серьезное внимание. С личным составом велась целенаправленная работа. Интересно, что уже с первых лет войны сотрудники данного подразделения были готовы с

¹ Исторические чтения на Лубянке. 2002 год. М.; Великий Новгород, 2003.

² Личная охрана сквозь призму времени. 80 лет в тени истории. Валовой внутренний продукт (ВВП). № 101. // (<https://vprf.ru/special/kreml-9/lichnaya-okhrana-skvoz-prizmu-vremeni-80-let-v-teni-istorii.html>)

оружием в руках на передовой защищать свою родину, о чем свидетельствуют факты, что от них поступало множество заявлений с просьбой отправить их непосредственно на передовую.

С началом войны происходят серьезные изменения в кадровом составе государственной охраны. На базе учебной группы 1-го отдела НКВД сформировали специальное подразделение. В 1941 г. из сотрудников отдела и Саратовского пограничного училища сформировали 25-й мотострелковый полк во главе с А. А. Голышевым. В большей части полк состоял именно из сотрудников 1-го отдела, а из Саратовского училища в нем состояло только несколько десятков слушателей, прошедших военную подготовку и обучение, таким образом в полной мере они были готовы отправиться на фронт.

Ввиду того, что было нечем заменить ушедших ранее на фронт военнослужащих, приняли решение реформировать первые два батальона, их сотрудников направили в подразделения Москвы и Куйбышева. Третий батальон 25-й мотострелковой дивизии направили на фронт, где он принимал непосредственное участие в боевых действиях под Харьковом, где было потеряно 2/3 состава.

Война разжигала не только патриотизм, но и приводила к серьезным потерям. Особенно эти потери были большими при бомбардировках Москвы. Например, в 1941 г. подвергался массированной бомбардировке комплекс зданий ЦК ВКП (б) и МК ВКП (б), при этом погиб старший лейтенант госбезопасности Е. Н. Зайцев, который собой закрыл охраняемого А. С. Щербакова.

Московский Кремль также претерпевал внутренние перемены. С началом войны впервые были остановлены московские куранты. С каждым днем порядки в Кремле становились строже. Начало войны привело к необходимости руководства Комендатуры Кремля принимать кадровые решения. В состав гражданского отдела УКМК входили служащие и рабочие. В том же году не аттестованные мужчины, имеющие призывной возраст, были направлены в военный комиссариат Моск-

вы, в связи с чем большую часть данного отдела составили пенсионеры и женщины. На работу принимали пенсионеров, которые ранее уже работали в данных органах.

Начало военных действий привело к необходимости профессиональной военной подготовки на основе боевого опыта специальных подразделений НКВД-НКГБ и специальных частей Красной армии. Однако материально-техническая база в то время для обучения была недостаточной. На каждого военнослужащего УКМК приходилось 15 патронов для стрельбы из винтовки, 6 из пистолета и всего 1 ручная граната на 10 человек. За счет отличников стрельб старались сэкономленные боеприпасы передавать отстающим в учебе. В некоторой степени этот факт отрицательным образом сказывался на военной подготовке. Проведенная в 1942 г. проверка это подтвердила, в частности, в акте проверки было указано на слабую огневую подготовку личного состава¹.

Довольно широко практиковали подготовку личного состава государственной охраны в боевых условиях с выездом в части Действующей армии. Так, в 1942—1943 гг. для прохождения огневой подготовки направили 4 группы снайперов. При этом следует отметить, что это дало и положительный результат в целом для военных действий, так как сотрудники за время военной подготовки уничтожили порядка 1 000 фашистов, хотя были и внутренние потери, в частности, при выполнении таких боевых заданий погибло три снайпера.

Личный состав гарнизона Кремля довольно активно занимался сбором средств в фонд обороны СССР. В частности, за все время гарнизоном было собрано порядка 460 000 руб., а к 1943 г. было сдано порядка 734 000 руб.

В то же время государственная охрана несла довольно ощутимые потери. В 1944 г. Управление коменданта Кремля и 6-е управление НКГБ направили в НКГБ списки погибших за этот период, в частности, общие потери убитыми составил 82

¹ Профессиональная подготовка в системе государственной охраны: история и современность. М., 2008. С. 68—69.

человека в 1941 г., 12 человек в 1942 г., 3 снайпера погибли в 1943 г., 164 человека получили ранения, и контузии из них 88 человек получили тяжелые повреждения.

Таким образом организационно-правовое становление государственной охраны Советского Союза в 1941—1945 гг. проходило непростой путь своего становления. В предвоенное время государственная охрана в полной мере не могла обеспечить необходимых превентивных мер на случай возможных военных действий. В целом следует отметить, что к моменту начала Великой Отечественной войны государственная охрана находилась в неукomплектованном до конца состоянии, ввиду чего с началом боевых действий соответствующим указом она была возвращена в предвоенное состояние в части организационной структуры для более эффективного исполнения возложенных на нее обязанностей.

В годы войны в этой области создавалась нормативная база и система охраны, что дало возможность своевременно реагировать на требования военного времени.

Как бы там ни было, но во время войны государственная охрана не просто стала целостным государственным органом,

но и совершенствовалась в сложных условиях нехватки кадров, в условиях отсутствия единых форм и методов работы. Тем не менее, именно в этот период проводимые государственной охраной мероприятий были наиболее конкретными, гибкими и целенаправленными.

Представленный правовой анализ отечественного опыта формирования и развития органов государственной охраны в сложный для страны военный период организации обороны свидетельствует о ее важности в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Библиография

1. Астрахан, В. И. Правовое регулирование правительственной полевой связи в годы Великой Отечественной войны. — Орел, 2012.
2. Государственная охрана России. 1881—2006. Каталог выставки. Исторические очерки. — М., 2006.
3. Исторические чтения на Лубянке. 2002 год. — М.; Великий Новгород, 2003.
4. Профессиональная подготовка в системе государственной охраны: история и современность. — М., 2008.
7. Справочник: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-МНБ МВД-КГБ. 1917—1991. — М, 2003.

Расизм нацистской идеологии Второй мировой войны

© Дамаскин Олег Валерьевич,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Аннотация. Рассматривается понятие, система и содержание пропаганды расизма в нацистской идеологии войны на уничтожение, со специфическими формами и методами осуществления в СС и вермахте.

Ключевые слова: нацизм, расизм, пропаганда, военные преступления, нюрнбергский процесс, международное уголовное право.

Racism of the Nazi ideology of World War II

© Damaskin O. V.,

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Abstract. The concept, system and content of racist propaganda in the Nazi ideology of the war of extermination, with specific forms and methods of implementation in the SS and Wehrmacht, are considered.

Keywords: Nazism, racism, propaganda, war crimes, Nuremberg trial, international criminal law.

Нюрнбергский процесс.

Союзники во Второй мировой войне — СССР, Великобритания, США и Франция, выражая волю жертв гитлеровской агрессии, всех миролюбивых людей планеты стали учредителями Суда народов, получившего название Нюрнбергского трибунала, по месту его проведения. Более 20 государств присоединились к Лондонскому соглашению четырех союзнических государств антигитлеровской коалиции, утвердившему статус, цели, задачи и механизм деятельности международного суда.

Нюрнбергский процесс проходил с 20 ноября 1945 г. по 1 октября 1946 г. Главным обвинителем от СССР был назначен Р. А. Руденко. Советские обвинители представили доказательства по всем разделам обвинительного акта о преступлениях, совершенных не только против СССР, но и против Польши, Чехословакии, Греции.

Победа союзников на полях боевых сражений завершилась победой разума,

справедливости и законности в Нюрнбергском процессе. На скамье подсудимых впервые в истории оказались главные государственные преступники нацистской Германии, которые вместе с Гитлером готовили и осуществляли планы порабощения народов и государств на основе фашистской идеологии в целях установления мирового господства.

Суду были преданы 24 военных преступника, входивших в число политического и военного руководства нацистской Германии: Геринг, Гесс, Риббентроп, Лей, Кейтель, Кальтенбруннер, Розенберг, Франк, Фрик, Штрейхер, Функ, Шахт, Крупп, Дениц, Редер, Ширах, Заукель, Йодль, Борман, Папен, Зейс-Инкварт, Шпеер, Нейрат, Фриче. Подсудимые обвинялись в том, что в целях установления мирового господства Германии они развязали и вели агрессивные войны, организовали и осуществили тягчайшие преступления против человечества.

Международный трибунал в обвинительном заключении поставил вопрос о признании преступными ряда организаций, действовавших в нацистской Германии. К ним были отнесены: правительственный кабинет (имперские министры, руководители центральных ведомств, министры без портфеля, члены Совета министров по обороне Германии, члены Тайного совета); руководящий состав национал-социалистической партии; охранные отряды нацистской партии (СС); тайная государственная полиция (гестапо) и служба безопасности (СД); штурмовые отряды нацистской партии (СА); генеральный штаб и верховное командование германских вооруженных сил (ОКВ). В Уставе Международного трибунала было указано, что если Трибунал признает организацию преступной, то компетентные власти будут вправе привлекать отдельных лиц к суду за принадлежность к такой организации, а ее преступный характер не может быть оспорен.

Основная часть материалов и доказательств, представленных советской стороной, была собрана органами прокуратуры. В речах Р. А. Руденко дана характеристика значения процесса и его правовых особенностей, представлены доказательства по делу фашистских организаций (СС, гестапо, руководящего состава нацистской партии и др.).

Материалы учрежденной Президиумом Верховного Совета СССР 2 ноября 1942 г. Чрезвычайной государственной комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников, переданные Советским Союзом в распоряжение Международного военного трибунала, составили 54 784 акта¹.

Нацистский расизм.

Изучение материалов Нюрнбергского процесса позволяет констатировать активное использование нацистами расовой теории в практике подготовки и ведения агрессивной войны Германии против СССР.

Ретроспективный взгляд на содержание, направленность идеологии и пропаганды, осуществлявшейся в Германии, позволяет констатировать тесную связь между антисемитизмом и антиславинизмом в национал-социалистической идеологии, которая являлась предметом открытой массовой пропаганды. Принципиальное значение при этом имели расистские взгляды Гитлера на мир². Как показали исторические исследования, в общепринятом подходе, Гитлер преследовал две главные цели: завоевание «жизненного пространства» на Востоке и уничтожение европейского еврейства, значительное сокращение славянства. Эта доминирующая концепция его мировоззрения была реализована им в своей стратегии, в теории и на практике. Антисемитизм находился в центре его деструктивной энергии, но этим не исчерпывался.

Нацистский расизм основывался на учении о биологическом неравенстве человеческих рас и представлении о том, что все народы мира можно распределить и оценить по расистским критериям. «Евреи хоть и являются расой, но не людьми», провозгласил Гитлер еще в 1923 г. в публичном выступлении. Эта тема раскрыта им в ряде выступлений и публикаций.

В соответствии с расистским мировоззрением Гитлера, славянам также вменялось негативное качество. В книге «Майн кампф» определено негативное отношение к евреям, славянам, другим восточноевропейским народам. Образ немцев, как высшего арийского расового ядра, представлял для Гитлера «историческое» обоснование его программы насильственного захвата земель на Востоке. При этом речь шла о массовом физическом уничтожении миллионов людей. В войне на Востоке численность населения должна быть максимально сокращена, а выжившие должны были стать рабами «германских господ». Гитлер связывал свое расистское прини-

¹ См.: Нюрнбергский процесс. В 2 т. М., 1951. Т. 2. С. 282.

² Jackel E. Hitlers Herrschaft. Vollzug einer Weltanschauung. Stuttgart, 1986; Wippermann W. Der konsequente Wahn. Ideologie und Politik Adolf Hitlers. Munchen, 1989.

жение славян с беспрецедентным по радикальности антисемитизмом.

На Нюрнбергском процессе Р. А. Руденко было приведено высказывание Гитлера, обнародованное еще в 1940 г. в книге «Голос разрушения» его приближенным Раушинингом. «После столетий хныканья о защите бедных и униженных наступило время, чтобы мы решили защитить сильных против низших. Это будет одна из главных задач немецкой государственной деятельности на все время — предупредить всеми имеющимися в нашем распоряжении средствами дальнейшее увеличение славянской расы. Естественные инстинкты повелевают всем живым существам не только завоевывать своих врагов, но и уничтожать их»¹.

В начале 1941 г. Гитлер дал чудовищную стратегическую установку о необходимости сократить число славян на 30 млн. человек².

На суде бывший руководитель германской прессы и радиовещания Г. Фриче в своих показаниях признал, что он «организовал широкую компанию антисоветской пропаганды, пытаясь убедить общественность, что в этой войне повинна не Германия, а Советский Союз». «Никаких оснований к тому, чтобы обвинять СССР в подготовке нападения на Германию, у нас не было»³. «О какой «превентивной» войне может идти речь, — говорил в речи на процессе Р. А. Руденко, — когда документально доказано, что Германия заранее разработала и подготовила план нападения на СССР, сформулировала грабительские цели этого нападения, наметила территории Советского Союза, которые она намерена была захватить, установила методы ограбления этих территорий и истребления их населения, заблаговременно отобилизовала свои войска и придвинула к границам СССР 170 полностью подготовленных

дивизий, которые ожидали лишь сигнала для выступления»⁴.

Подготовив и осуществив вероломное нападение на славянские и другие государства Европы, главари Третьего рейха превратили войну в систему военизированного бандитизма. Убийства военнопленных, уничтожение гражданского населения, ограбление захваченных земель и другие преступления были частью программы тотальной войны. Только в г. Киеве было уничтожено около 200 тыс. мирных жителей, в г. Ровно и Ровенской области было уничтожено 102 тыс. человек⁵. Огромные людские потери понесла Белоруссия. Только в лагерях Майданек и Освенцим в газовых камерах были убиты более пяти с половиной миллионов мирных жителей, значительную часть которых составляли славяне⁶.

Концентрированная идеология нацизма была представлена Гитлером в его книге «Моя борьба», законченной в ноябре 1926 г. Поэтому на Нюрнбергском процессе она стала одним из основных идеологических доказательств обвинения. Английский обвинитель Элвин Джонсон в своей речи на процессе сказал: «Благодаря усилиям подсудимых и их сообщников эта книга отравила сознание целого поколения и извратила мировоззрение целого народа. ... От книги «Моя борьба» прямая дорога ведет к печам Освенцима и газовым камерам Майданека. Идеи Гитлера о неизбежной борьбе за существование изложены в связи с доктриной о превосходстве арийцев над другими расами и о праве германцев в силу этого превосходства господствовать над другими расами, использовать их как средство для достижения собственных целей. Основное в этой книге — это проповедь организации и применения силы, проповедь превосходства арийской расы над другими расами и права завоевывать их и править ими, а также в утверждении, что все доктрины, которые проповедуют мирное разрешение междуна-

¹ Нюрнбергский процесс. Т.1. С. 279—280.

² Там же. С. 102.

³ Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками : Сб. материалов. В 7 т. М., 1960—1961. Т. 5. С. 569.

⁴ Нюрнбергский процесс. Т.1. С. 262.

⁵ Там же. Т. 2. С. 6, 375, 376, 383.

⁶ Там же. Т. 1. С. 266, 563.

ных вопросов, представляют опасную для нации слабость.

Доказательства, заключенные в книге «Моя борьба», будучи рассмотрены в свете последующего поведения Германии по отношению к другим странам, показывают, что с момента достижения власти, а фактически задолго до этого, Гитлер и его сообщники-подсудимые были заняты тем, что планировали и подготавливали агрессивную войну. События доказали это кровью и несчастьями миллионов женщин, мужчин и детей».

Политика геноцида нацистской Германии наиболее явно воплотилась в Генеральном плане «Ост», плане руководства нацистской Германии по колонизации и германизации стран Восточной Европы. После нападения Германии на Советский Союз были разработаны основные положения и принципы колониальной политики гитлеровского руководства на оккупированных территориях СССР. В плане «Ост» ставилась задача уничтожить Советское государство, лишить народы СССР государственности. Он предусматривал уничтожение, выселение, онемечивание населения государств Восточной Европы. Предполагалось переселить в Сибирь около 30 млн. человек с территории Польши и западных районов СССР. Это означало выселение 80 % польского населения, 65 % населения Западной Украины, 75 % Западной Белоруссии, значительной части населения Литвы, Латвии, Эстонии. На их место планировалось переместить 10 млн. немцев. Планировалось уничтожение на оккупированных территориях 5—6 млн. евреев, 30 млн. русских.

Мартин Борман, руководитель партийной канцелярии НСДАП в 1942 г. так уточнил антиславянскую политику нацистского режима: «Славяне должны работать на нас. Когда они нам больше не понадобятся, они могут умирать. Обязательная вакцинация и германское здравоохранение, потому, излишни. Высокая рождаемость славян нежелательна. Образование опасно. Религию мы оставим им

как отвлекающее средство. Мы господа, и они уступят нам дорогу»¹.

Цели и пропаганда войны. Расистская позиция Гитлера нашла свое отражение в целях и пропаганде войны. Наиболее открыто Гитлер высказался в своем выступлении в рейхстаге 30 января 1939 г.: «Сегодня я хочу вновь выступить в роли пророка: если международному финансовому еврейству в Европе и за ее пределами удастся еще раз свергнуть народы в мировую войну, то ее результатом станет не большевизация мира и, таким образом, победа еврейства, а уничтожение еврейской расы в Европе»².

1 сентября 1939 г. начав Вторую мировую войну нападением на Польшу, а 22 июня 1941 г. напав на СССР, Германия эту угрозу реализовала. Систематическое массовое истребление охватило множество народов путем проведения геноцида против евреев. Непосредственно после первых военных успехов вермахта была пущена в ход программа массового истребления людей по расовым признакам.

Официально были заключены соглашения о сотрудничестве вермахта и СС, «сотрудничестве между зондеркомандами и военными штабами в армейском тылу». Программа завоевания жизненного пространства открыто провозглашалась руководителями нацистского режима.

Министр пропаганды Геббельс в 1942 г. объявил в журнале «Дас рейх», что нельзя «вечно бороться за идеалы», нужно, наконец, «получить награду». Война ведется «за зерно и хлеб, за стол, железо и руды. На необозримых полях Востока колышутся желтые колосья, которых достаточно, чтобы прокормить наш народ и всю Европу. Это и есть цель нашей войны»³.

¹ Longerich P. Hitlers Stellvertreter. Führung der Partei und Kontrolle des Staatsapparates durch den Stab Hess und die Partei-Kanzlei Borman. München, London, New York, Paris, 1992.

² Выступление Гитлера в рейхстаге 30 января 1939 г. см.: Domarus M. Hitler. Reden und Proklamationen 1932—1945. Bd. II: Untergang (1939—1945). Würzburg, 1963. S. 1958.

³ Goebbels J. Wofür?// Das Reich, Nr. 22, Vom 31. Mai 1942.

Несмотря на отдельные открытые высказывания такого рода, перед германской пропагандой стояла задача постоянно оправдывать перед собственной и международной общественностью мнимую легитимность империалистических целей нацистского режима в войне. Существовали директивы относительно маскирующей пропаганды. Указывалось, что мотивировка фактических действий перед внешним миром должна определяться тактическими потребностями на Востоке и следует говорить о священном крестовом походе XX столетия против большевиков.

Важнейшие источники о фашистских злодеяниях в славянских странах отражены в различных частях двухтомника «Нюрнбергский процесс» опубликованного в 1951—1952 гг., а затем 7-томного и 8-томного изданий материалов «Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками» и «Нюрнбергский процесс» выпущенных издательством юридической литературы в 1957—1961 гг. и в 1987—1990 гг.

Антисемитские и антиславянские «образы врага» в нацистской пропаганде.

Наряду с международной общественностью, нацистская пропаганда была адресована для внутреннего пользования, солдатам вермахта, эсэсовцам и сотрудникам оккупационной администрации, то есть тем, кто выполнял практические задачи расстреливать, завоевывать, истреблять. Цель и тактика пропаганды состояла в их психологической подготовке к выполнению расово-идеологической программы завоевания стран и уничтожения народов. Гитлер и Геббельс сами отвечали за «главную пропаганду» для исполнителей воли фюрера.

В ней участвовал также рейхс-министр по делам оккупированных восточных территорий Альфред Розенберг. Эта группа выдвигала лозунги, на которые ориентировался широко разветвленный пропагандистский аппарат государства, партии, вермахта. Система нацистского господства была организована так, что ответственные

политические деятели сами выступали в роли виднейших пропагандистов режима.

Содержательно в своих публичных выступлениях Гитлер и Геббельс имели обыкновение изображать СССР в качестве многогранного «образа врага»¹. Антибольшевистская фразеология, наряду с антисемитской и антиславянской, варьировалась в зависимости от соображений тактики и обстановки. Типичной чертой этого сложного «образа врага» в лице СССР была его расплывчатость, позволявшая охватывать разные слои общества, дозировано конкретизировать объем, содержание и направленность информации, с учетом специфики её восприятия разными слоями общества.

В период войны она проводилась с целью формирования не интеллектуальной четкости, а тупой агрессивности. Туманным «образам врага» соответствовало потенциально неограниченное насилие. На совещании 6 июля 1941 г. Гитлер заявил, что войну на истребление лучше всего вести таким образом, «чтобы застрелить любого, кто только косо посмотрит»². Таким образом, основные стереотипы «главной пропаганды» создавали рамки для пропаганды в СС и вермахте и стандарты поведения.

Эсэсовская пропаганда о «недочеловеке».

В эпицентре мировоззренческой подготовки эсэсовцев находилась функция подготовки убийц по расово-идеологической программе истребления и устранения чувства вины, на основе псевдобиологического расового взгляда на мир и стимулирования боеготовности арийца для подавления «недочеловека». В 1942 г. Главное управление СС изготовило бро-

¹ Wette W. Das Russland in der NS-Propaganda. Ein Problemaufriss // Volkmann H. E. (Hrsg.). Das Russlandbild im Dritten Reich. Wien, 1994.

² Протокольная запись рейхслайтера Мартина Бормана о секретных заявлениях Гитлера по вопросу о планах будущей восточной политики от 16 июля 1941 г. // Der deutsche Überfall auf die Sowjetunion / Hrsg / von G. R. Ueberchar, W. Wette Dok. 15. S. 276 f., Zitat S. 277.

шюру под названием «Недочеловек»¹, которая стала классическим документом смертоносного антисемитизма и антиславизма. «Недочеловеком», как абстракцией, объявляются те, кто подлежит уничтожению, не относясь к арийцам.

Расистские приказы вермахта.

Антисемитские взгляды в вермахте были распространены столь же широко, как и в германском населении в целом. Они проистекали не только из нацистской пропаганды, но и из профессиональных военных традиций.

Перед началом агрессии военное руководство ОКВ выпустило «Директиву о действиях войск в России»², обязательную для исполнения всеми тремя миллионами солдат германской армии на Востоке.

Содержание этого документа определяет противника в духе расистской идеологии. Солдаты получали информацию, что СССР представляет собой государственное образование, «объединяющее большое число славянских, кавказских и азиатских народов, удерживаемых вместе большевистскими властителями путем насилия». Большинство русского населения отрицательно относится к большевистской системе и, по утверждению ОКВ, будет испытывать «радость и благодарность» по отношению к германским освободителям. Унизительные расистские оценки содержались также в правилах обращения с пленными красноармейцами. Ставилась задача безусловного подавления любого активного и пассивного сопротивления.

Этот документ был дополнен приказами по армиям, распространенными до ротного уровня, для уточнения границ дозволенного и желаемого насилия, охватил всех солдат армий, где доминировала расово-идеологическая аргументация, нацеливающая на уничтожение «недочеловека». «Важнейшей целью войны против большевистской системы является полное

разрушение механизма власти и ликвидация азиатского влияния на европейскую культуру. Отсюда вытекают задачи и для войск, выходящие за обычные рамки чисто солдатской службы»³.

Далее приказ останавливался на массовых казнях, предпринимаемых зондеркомандами: «Поэтому солдат должен проявлять полное понимание необходимости суровой, но справедливой кары в отношении недочеловека-еврея». Благодаря своему специфическому языку, военные приказы стали носителями нацистской пропаганды, с антибольшевистской, антисемитской и антиславянской направленностью, в условиях расово-идеологической войны на уничтожение.

Евреи и славяне как жертвы.

Непосредственно после начала войны против СССР началось систематическое организованное уничтожение евреев. Однако жертвами стали и иные советские военнопленные разных национальностей, поскольку все они рассматривались как люди низшей славянской расы. В их судьбе отчетливо просматривается тесная связь антисемитских и антиславянских установок в вермахте. Антигуманные приказы об обращении с пленными красноармейцами способствовали гибели огромного их количества.

Исторические исследования программы уничтожения славян не проводились с той же интенсивностью, как в отношении геноцида евреев, но этот «другой холокост»⁴ жертвами которого были славяне России, имел количественно огромные масштабы. Согласно представлениям Гимлера «сокращение славянского населения на 30 миллионов» составляло «цель войны

¹ Der Untermensch: Herausgeber: Der Reichsführer-SS, SS-Hauptamt. Berlin O. J. (1942). Kopie in der Bibliothek des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes

² Директива главного командования вермахта о действиях войск в России // Ibid., Dok. 7. S. 258.

³ Приказ главнокомандующего группой армий «Юг» генерал-фельдмаршала фон Рейхенау от 10 октября 1941 г. «О действиях войск на Востоке» // Ibid., Dok. 20. S. 285. Приказ командующего райско 11-й армии генерал-полковника фон Манштейна от 20 ноября 1941 г. // Ibid., Dok. 22. S. 289/

⁴ Muller R. – D. Der andere Holocaust. Der Krieg gegen die Sowjetunion: Vieles deutet darauf hind ass dem russischen Volk ein ähnliches Schicksal zgedacht war wie dem judischen // DIE ZEIT, Nr. 27, 1. Juli 1988. S. 33.

в России»¹. Девиз этой политики — истребление голодом.

Официальные «политико-экономические директивы» для экономической организации «Ост» от 23 мая 1941 г., которые были согласованы с Гитлером, Герингом, Гиммлером и другими представителями верхушки нацистского режима, ясно указывали, что в оккупированном СССР многие десятки миллионов людей окажутся лишними и должны умереть.

Массовая гибель значительной части гражданского населения в СССР составляла исходный пункт для претворения в жизнь генерального плана «Ост», который должен был обеспечить «германизацию» завоеванного пространства до Урала. Ознакомление с такими документами подтверждает план истребления восточноевропейских евреев, массовую гибель советских военнопленных, блокаду Ленинграда, сожжение тысяч русских деревень, убийство их жителей и политику голода по отношению к советскому населению, как составную часть демографическо-политической концепции генерального плана «Ост» и результат лежавшей в его основе расовой идеологии.

Политика отдела пропаганды вермахта.

Соответствующий отдел ОКВ, занимавшийся пропагандой в вермахте, адекватно руководствовался решениями лидеров государства, обеспечивая расово-идеологическую направленность пропагандистской работы. Они переносили в войска нацистские представления о сущности войны на Востоке, придавая им весомость рассчитанного на безусловное выполнение приказа. По окончании второй мировой войны заинтересованные лица усиленно пытались доказывать отстраненность вермахта от идеологии нацизма, списать все совершенные преступления на

СС. Такие попытки предпринимаются и сейчас. Однако изучение документов показывает, что идеология нацизма, внедрявшаяся в вермахте, давала определенные результаты, выразившиеся в зверствах, расстрелах, насилии, грабежах, совершавшихся солдатами вермахта. Осудив организацию СС, Нюрнбергский военный трибунал не осудил вермахт. Но общество должно помнить об этом, как и потомки участников Второй мировой войны.

При изучении материалов немецкой армейской пропаганды, обращенных к солдатам вермахта после нападения на СССР, оказывается, что смысл войны сводился к тому, «чтобы ликвидировать красное недочеловечество, воплощенное в московских властителях. Германский народ стоит перед величайшей задачей своей истории. Весь мир увидит, что эта задача будет решена окончательно»². В этих нескольких фразах заключен дух нацистской пропаганды: антибольшевизм, крайний расизм и план уничтожения.

Трансформация направленности и фразеологии немецких пропагандистов менялась адекватно обстановке на фронтах, меняя тональность, снижая остроту возможного оскорбления. Агрессоры ощутили перелом в войне и нарастающую опасность для себя. Был выпущен на арену предатель Власов, сотрудничавший с отделом пропаганды вермахта с осени 1942 г., но лишь в сентябре 1944 г. назначенный командующим «российской освободительной армией». Путь этого предателя к высшей мере наказания — необходимый урок для современности.

Советские военнопленные в Германии.

В изучении расизма в нацистской идеологии войны и её практики особое место занимает судьба военнопленных обеих сторон. На первый взгляд, их положение кажется сходным. С обеих сторон пленные гибли во время пути в лагеря, от голода и эпидемий. Однако при более точном срав-

¹ По свидетельству Эриха фон дем Бах-Целевски, Гиммлер высказался таким образом перед началом войны против Советского Союза // Aly G., Heim S. Vordenker der Vernichtung. Auschwitz und die deutschen Plane fur eine neue europaische Ordnung. Frankfurt/ M., 1993. S. 369 f. Anm. 6.

² Wedel H. v. Generalmajor a. D., Die Wehrmachtspropaganda 1939 / 1945 // Manuskript. Bundesarchiv- Militararchiv Freiburg, R W 4/ v. 157, B 1. 77.

нении можно установить принципиальные различия. В системе советских лагерей для немецких военнопленных обеспечивалось правовое положение, в основном соответствующее нормам международного гуманитарного права. Подтверждением служит приказ Сталина от 1946 г., где говорится, что ни один немецкий военнопленный не должен более умереть¹. Советским военнопленным выпала наихудшая участь. Согласно германским документам² между 22 июня 1941 г. и концом войны в германский плен попало около 5 млн. красноармейцев. Из них 930 000 человек к началу 1945 г. еще находились в немецких лагерях. Около миллиона военнопленных использовалось на вспомогательной, обычно вынужденной, службе в вермахте. Около 500 000 человек бежали из плена или были освобождены Красной Армией. Остальные пленные в количестве около 3 300 000 погибли.

Однако эти данные вызывают обоснованное сомнение в достоверности. В книге «Гриф секретности снят», подготовленной комиссией российских военных историков под руководством генерал-полковника Г. Ф. Кривошеева (1993), определено общее число военнопленных и пропавших без вести цифрой 4 559 000 человек, из которых 1 836 000 были после войны репатриированы, а еще 939 700 освобождены и вновь призваны на военную службу еще до конца войны. Около 500 000 из числа пропавших без вести считаются погибшими, так что остается 1 283 000 погибших. Соотношение потерь до настоящего времени является дискуссионной темой, активно используемой в критике СССР и подлежащей дальнейшему исследованию.

Массовая гибель советских военнопленных в первую очередь была обусловлена целенаправленной практикой их умышленного уничтожения на основе ра-

совой теории неполноценности, путем максимальной эксплуатации принудительным трудом, совершенно неприемлемыми условиями транспортировки, содержания, питания, систематического уничтожения определенных категорий по расовому или специальному выбору.

Советские военнопленные стали жертвами расизма в идеологии войны³. К ним не применялись нормы международного гуманитарного права, в отличие от военнопленных из числа граждан США, Великобритании. Распад СССР, огромные экономические и социальные проблемы, вставшие перед населением государств-преемников, привели к тому, что начавшаяся переоценка судьбы советских военнопленных была в значительной степени ослаблена. Однако фактический уход из жизни этой категории людей не устраняет значимости реальной оценки нравственно-правовых уроков прошлого для настоящего и будущего.

Историко-политическое наследие и нравственно-правовые перспективы мира и безопасности.

Историческая значимость и юридическая ценность Нюрнбергского процесса состоит в радикальном обновлении системы и принципов международного права, его уголовно-правового содержания, как нового направления юридической доктрины и практики — международного уголовного права. Он первый объявил агрессию тягчайшим международным преступлением и впервые установил юридическую ответственность юридических лиц за ее совершение.

Криминализация агрессии как тягчайшего международного преступления получила прочную легитимную базу. Принципиальные положения Устава и Приговора Нюрнбергского трибунала вошли в международное право, что нашло подтверждение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 11 сентября 1946 г., способствовали обновлению гуманитарного законода-

¹ Kurt W. Bohme, Die deutschen Kriegsgefangenen in sowjetischer Hand Eine Bilanz. (Zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen im Zweiten Weltkrieg. Bd. VII). Munchen, 1966.

² О судьбе советских военнопленных см.: Stret Ch. Keine Kameraden. Die Wehrmacht und die sowjetischen Kriegsgefangenen 1941—1945. Stuttgart, 1978. Новое издание: Bonn, Diets, 1991.

³ Ueberschar G. R. Wette W. Der deutsche Uberfall auf die Sowjetunion. « Unternehmen Barbarossa» 1941, Paderborn, 1984 bzw. Frankfurt, 1991 (Fischer-Taschenbuch). S. 297—300.

тельства, включая сферу гарантий прав и свобод личности. Эти принципы выдержали испытание последующего времени и событий, проявили востребованность в сфере глобальных противоречий, порождаемых не только объективным развитием цивилизации, но и субъективным корыстно-эгоистическим нарушением ее закономерностей¹.

Взаимопонимание и конструктивное сотрудничество в достижении мира и безопасности человечества могут быть достигнуты только на основе памяти о понимаемом прошлом. Необходимой предпосылкой этого является познание и признание исключительно тяжелого исторического наследия во взаимоотношениях стран и народов. Выражая уважение и признательность страданиям и жертвам, понесенным в результате проведения бесчеловечной расистской политики, необходимо признать уроки и сделать выводы.

Нападение национал-социалистической Германии на СССР, немецкая оккупация значительной части территории нашего государства, где проживало около трети населения страны, сопровождалась экономическим грабежом и тактикой «выжженной земли», угнетением и уничтожением на основании нацистской теории и идеологии о представителях низших рас, о «недочеловеках».

Миллионы советских военнопленных подвергались жестокой эксплуатации, голоду, уничтожению, гражданские лица из оккупированных территорий, включая детей, вывозились в Германию на принудительные работы, подвергались физической эксплуатации и моральным унижениям.

В настоящее время достижению взаимопонимания мешают конфликты относительно организации общества, основыва-

ющиеся на разных системах ценностей и общественно-политических ориентаций, наличие блоков государств на мировой арене, в условиях кризиса цивилизации, трансформации государства и права.

Образ врага, созданный в прошлом, доминирует в конфликтах интересов в настоящем и влияет на формирование мировоззрения и осмысление будущего. Это мешает большинству людей объективно понять перспективы мирного сосуществования и конструктивного сотрудничества, на основе традиционных нравственно-правовых ценностей, приоритетов устойчивого развития, стремления улучшить современную ситуацию мирным путём.

В сфере национальной и международной безопасности ведущие государства мира стали жертвой ошибочных оценок, выводов и решений. Амбициозность и агрессия, демонстрируемые в настоящее время США, нуждаются в корректировке заинтересованными странами в ООН, в интересах мира и безопасности человечества.

Решающим фактором общественного развития становится уровень культурного, интеллектуального развития людей, нравственно-правового сознания людей, способных выразить свое миропонимание в осмысленных конструктивных решениях и действиях, образующих легитимный правопорядок.

Проведенное исследование роли расизма в нацистской идеологии войны и нацистской пропаганды позволяет сделать определенные выводы.

1. Нацистская идеология расизма нашла свое выражение во внешнем и внутреннем использовании и имела специфическое содержание, формы и направленность.

2. Агрессивная война Германии с СССР рассматривалась нацистским руководством как расово-идеологическая война на уничтожение, со специфическими формами и методами осуществления.

3. Специальная идеологическая система формирования, на основе расистской теории, сил СС и вермахта осуществлялась с использованием приказов, как специфич-

¹ Нюрнберг предупреждает: от нацизма до терроризма : Материалы международной конференции «Нюрнбергский процесс- история и современность» 2—3 октября 2001 г. М.: НОРМА, 2002; Последняя точка Второй мировой : Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы современной международной законности и уроки Токийского и Хабаровского процессов». 27 ноября 2008 г. Юридическая литература. 2009.

ческой формы военно-служебных отношений.

4. В настоящее время не остается сомнений в карательном использовании вермахта, в сотрудничестве с зондеркомандами СС.

5. Нацистская расовая пропаганда через «главную» пропаганду распространялась среди всего народа в целом. Решающее значение имел факт, что пропаганда этих расовых стереотипов формировалась и осуществлялась высшим политическим и военным руководством.

6. В апреле 1945 г. Гитлер, не пересматривая своей расистской позиции, признал, что славянская раса по сравнению с германской оказалась более сильной и, поэтому, ей принадлежит будущее.

7. Основная опасность нацистского режима состоит в потенциальной способности внедрить эти идеи в значительную часть общества и его вооруженной части, с готовностью вести войну на уничтожение, что опасно для мира и безопасности человечества.

Библиография

1. Нюрнбергский процесс. В 2 т. — М., 1951.
2. Нюрнбергский процесс — история и современность. 2—3 октября 2001 г. М.: НОРМА, 2002.
3. Последняя точка Второй мировой : Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы современной международной законности и уроки Токийского и Хабаровского процессов». 27 ноября 2008 г. М.: Юридическая литература. 2009.
4. Нюрнбергский процесс над главными немецкими военными преступниками : Сб. материалов. В 7 т. М., 1960—1961. Т. 5.
5. Jackel E. Hitlers Herrschaft. Vollzug einer Weltanschauung. Stuttgart, 1986.
6. Wippermann W. Der konsequente Wahn. Ideologie und Politik Adolf Hitlers. Munchen, 1989.
7. Longerich P. Hitlers Stellvertreter. Führung der Partei und Kontrolle des Staatsapparates durch den Stab Hess und die Partei-Kanzlei Borman. Munchen. London, New York, Paris, 1992.
8. Domarus M. Hitler. Reden und Proklamationen 1932—1945. Bd. II: Untergang (1939—1945). Wurzburg, 1963.
9. Goebbels J. Wofur? // Das Reich, Nr. 22, Vom 31. Mai 1942.
10. Wette W. Das Russland in der NS-Propaganda. Ein Problemaufriss // Volkmann H. E. (Hrsg.). Das Russlandbild im Dritten Reich. Wien, 1994.
11. Der deutsche Überfall auf die Sowjetunion / Hrsg. / von G. R. Ueberchar. W. Wette Dok. 15. S. 276 f., Zitat S. 277.
12. Der Untermensch: Herausgeber: Der Reichsführer-SS, SS-Hauptamt. Berlin O. J. (1942). Kopie in der Bibliothek des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes.
13. Müller R. — D. Der andere Holocaust. Der Krieg gegen die Sowjetunion: Vieles deutet darauf hin, dass dem russischen Volk ein ähnliches Schicksal zugeordnet war wie dem jüdischen // DIE ZEIT, Nr. 27, 1. Juli 1988.
14. Aly G., Heim S. Vordenker der Vernichtung. Auschwitz und die deutschen Pläne für eine neue europäische Ordnung. Frankfurt/ M., 1993. S. 369 f., Anm. 6.
15. Wedel H. v. Generalmajor a. D., Die Wehrmachtspropaganda 1939 / 1945 // Manuskript. Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg, R W 4 / v. 157. Bl. 77.
16. Kurt W. Bohme. Die deutschen Kriegsgefangenen in sowjetischer Hand Eine Bilanz. (Zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen im Zweiten Weltkrieg. Bd. VII). Munchen, 1966.
17. Stret Ch. Keine Kameraden. Die Wehrmacht und die sowjetischen Kriegsgefangenen 1941—1945. Stuttgart, 1978.
18. Ueberschar G. R. Wette W. Der deutsche Überfall auf die Sowjetunion. « Unternehmen Barbarossa » 1941, Paderborn, 1984 bzw. Frankfurt, 1991 (Fischer-Taschenbuch). S. 297—300.

К теории вопроса о признании войны и военных действий обстоятельствами непреодолимой силы

© Норенко Игорь Васильевич,

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Военного университета Минобороны России

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о целесообразности отнесения войны и военных действий к обстоятельствам непреодолимой силы, освобождающим от гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. По мнению автора, выделение военных действий и военных мероприятий в качестве самостоятельного основания для освобождения обязанных лиц от гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых на себя обязательств или от освобождения таких лиц от исполнения обязательств необоснованно.

Ключевые слова: обстоятельства непреодолимой силы, война, военные действия, неисполнение обязательств

On the theory of the issue of recognizing war and hostilities as force majeure circumstances

© Norenko I. V.,

candidate of legal Sciences, associate Professor of the Department of theory and history of the state, and law of The military University of the Russian defense Ministry

Annotation. The article deals with the question of whether it is appropriate to attribute war and military actions to force majeure circumstances that exempt from civil liability for non-performance or improper performance of obligations. According to the author, the allocation of military actions and military events as an independent basis for the release of obligated persons from civil liability for non-performance or improper performance of obligations assumed or from the release of such persons from the performance of obligations is unjustified.

Keywords: force majeure, war, military actions, non-performance of obligations

Начало военных действий существенно сужает объем гражданско-правовых отношений, однако в полном объеме их не отменяет, следовательно, обычным явлением для военного времени является и гражданско-правовая ответственность и, соответственно, возможность освобождения от нее.

В теории права освобождение от юридической ответственности определяют как «снятие необходимости (обязанности) восстанавливать право, возмещать вред либо

претерпевать меры возмездия (кары, наказания) за совершенное правонарушение»¹.

Основаниями освобождения от применения мер юридической ответственности признаются юридические факты, с которыми законом связывается освобождение правонарушителя от неблагоприятных имущественных и иных последствий. В гражданском праве к основаниям освобождения от гражданско-правовой ответ-

¹ Богданов Д. В. Соотношение освобождения от гражданско-правовой ответственности со смежными понятиями // Вестник Пермского университета. 2011. Выпуск 2 (12).

ственности относятся случай (казус), вина потерпевшего, а также непреодолимая сила.

Институт непреодолимой силы является одним из старейших правовых институтов, известных еще классическому римскому праву, и в то же время одним из наиболее дискуссионных.

Непреодолимая сила (от лат. *vis major* — большая сила) — это объективно непредотвратимое в конкретной ситуации и одновременно неожиданное (чрезвычайное) событие, которое невозможно предотвратить имеющимися в данный момент средствами. Непреодолимая сила не зависит от воли участников правоотношения. При этом непреодолимая сила исключает ответственность конкретного должника, если она причинно связана с негативными последствиями (убытки, ущерб), возникшими у кредитора.

Если иное не предусмотрено договором, то наступление непреодолимой силы само по себе не прекращает обязательство должника, если обстоятельства непреодолимой силы носят временный характер, и исполнение обязательства остается возможным после того, как указанные обстоятельства отпадут, а у кредитора сохранится интерес в исполнении должником обязательства. В противном случае, т.е. если вследствие просрочки исполнения, возникшей в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы, кредитор утратил интерес в исполнении обязательства, кредитор вправе отказаться от договора (п. 2 ст. 405 ГК РФ).

Перечень обстоятельств (событий), которые относятся к обстоятельствам непреодолимой силы, в ГК РФ или иных нормативных правовых актах не приводится. Не определено и само понятие «непреодолимая сила».

Нет четкого определения рассматриваемого понятия и в международных правовых актах. Так, например, в ст. 79 Венской конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. содержится норма, согласно которой сторона не несет ответственности за неисполнение любого из своих обязательств, если дока-

жет, что оно было вызвано препятствием вне ее контроля, и что от нее нельзя было разумно ожидать принятия этого препятствия в расчет при заключении договора либо избежания или преодоления этого препятствия или его последствий¹.

Доктрина и судебная практика исходят из того, что для признания какого-либо обстоятельства (события) непреодолимой силой необходимо, чтобы оно носило чрезвычайный и непредотвратимый при данных условиях характер. Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 8 Постановления от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» отметил, что требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Если иное не предусмотрено законом, обстоятельство признается непредотвратимым, если любой участник гражданского оборота, осуществляющий аналогичную с должником деятельность, не мог бы избежать наступления этого обстоятельства или его последствий. При этом наступление обстоятельств непреодолимой силы само по себе не прекращает обязательство должника, если исполнение остается возможным после того, как они отпали.

В судебных актах указываются и иные квалифицирующие признаки обстоятельства непреодолимой силы:

— неотвратимость должна носить объективный, а не субъективный характер²;

— признаки чрезвычайности и неотвратимости должны присутствовать одновременно, в совокупности³;

¹ Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Выпуск XLVII, 1994. С. 335—357.

² Постановление Двдцатого арбитражного апелляционного суда от 19 марта 2020г. № 20АП-188/20 по делу № А68-9203/2019.

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 306-ЭС14-7853.

— действие непреодолимой силы должно быть связано с конкретными гражданско-правовыми обязательствами сторон и быть непосредственной причиной невозможности их исполнения или ненадлежащего исполнения¹.

В качестве обстоятельств непреодолимой силы могут быть признаны:

— наводнения, стихийные бедствия, землетрясения, ураганы, сход снежных лавин, иные природные катаклизмы², смерч, ураган, аномальный ветер³;

— военные действия;⁴

— действия и события общественного характера (война, крупномасштабные забастовки, массовые волнения)⁵;

— эпидемии⁶;

— запретительные меры государственных органов⁷;

— наводнение, вызвавшее подтопление и порчу груза⁸;

— взрыв (выход из строя) котла единственного производителя уникального материала — оптического стекла с заданными техническими характеристиками, необходимого для производства уникальной продукции⁹;

— аномальные для марта атмосферные осадки в виде морозов, снегопадов, ветра, сопровождающегося порывами до 14 м/с¹⁰.

Обстоятельства непреодолимой силы должны быть засвидетельствованы Торгово-промышленной палатой в соответствии с Положением о порядке свидетельствования обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажор), принятым постановлением Правления Торгово-промышленной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. № 173-14.

В теории военного права, а также в теории гражданского права неоднократно поднимался вопрос о возможности отнесения войны и военных действий к обстоятельствам непреодолимой силы. Так, В. М. Корякин считает, что «всеми исследователями признается бесспорно тот факт, что одним из обстоятельств непреодолимой силы является война, военные действия»¹¹. К такому же выводу приходит и М. В. Конохов, указывающий, что «в целом война в рассматриваемый период являлась обстоятельством, усиливающим ответственность должника за неисполнение обязательства, за исключением тех случаев, когда военные действия непосред-

¹ П. 5 Обзора практики Верховного Суда Чувашской Республики и Арбитражного суда Чувашской Республики — Чувашии разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26 июня 2018 г. № Ф09-2519/18 по делу № А76-7758/2017.

² Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № ВАС-3352/12.

³ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 10 августа 2017 г. № 07АП-5742/17.

⁴ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № ВАС-3352/12.

⁵ П. 5 Обзора практики Верховного Суда Чувашской Республики и Арбитражного суда Чувашской Республики — Чувашии разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов.

⁶ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № ВАС-3352/12; Апелляционное определение Московского городского суда от 4 июля 2016 г. № 33а-15961/16.

⁷ П. 5 Обзора практики Верховного Суда Чувашской Республики и Арбитражного суда Чувашской Республики — Чувашии разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов.

⁸ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 3 октября 2019 г. № Ф03-4611/19 по делу № А51-25621/2017.

⁹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 5 февраля 2018 г. № 09АП-67215/17.

¹⁰ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 5 ноября 2019 г. № 08АП-12243/1917; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 9 декабря 2015 г. № Ф05-16473/15 по делу № А41-24582/2015.

¹¹ Корякин В. М. Вооруженный конфликт как обстоятельство непреодолимой силы в гражданско-правовых отношениях // Военно-юридический журнал. 2015. № 1. С. 17—23.

ственно повлияли на исполнение должником своего обязательства»¹.

В энциклопедических словарях война понимается как общественно-политическое явление, продолжение политики насильственными средствами².

Международное гуманитарное право в настоящее время признает две категории вооруженных конфликтов, критерием разграничений между которыми служит государственная граница: война между двумя или большим числом государств считается международным вооруженным конфликтом, а вооруженные столкновения, происходящие в пределах территории одного государства, — немеждународными (внутренними) вооруженными конфликтами (гражданскими войнами)³.

В энциклопедической литературе военные действия трактуются как противоборство сторон в войне; как организованное применение сил и средств видов вооруженных сил, стратегических и оперативных группировок на театре военных действий для достижения политических и военных целей⁴; как действия вооруженных сил во время войны, направленные на разгром противника на суше, в воздухе и на море⁵.

Например, Я. Н. Ермолович считает, что «под военными действиями следует понимать организованное применение сил и средств для выполнения поставленных боевых задач (достижения целей войны) подразделениями, частями, соединениями, объединениями всех видов вооруженных сил государства. Военные действия могут

сопровождать начало войны, а могут не сопровождать»⁶.

По мнению Р. Т. Юлдашева, военные действия — это «всякое действие, связанное с проявлениями враждебности и конфликтов, которое стало причиной утраты или ущерба»⁷.

Однако, по нашему мнению, такое определение не раскрывает особенностей собственно военных действий, потому что проявления враждебности и конфликтов мы имеем при любой ссоре, а тем более при драке или совершении преступления, связанного с насилием, но совершенно очевидно, что их нельзя характеризовать как военные действия.

Как отмечает А. И. Худяков, «... для признания действий военными необходимо, чтобы они осуществлялись частями и подразделениями, входящими либо в состав Вооруженных сил России, либо в состав вооруженных сил противника. При этом не обязательно, чтобы эти действия были признаны таковыми как следствия объявления войны, военного или чрезвычайного положения, — достаточно фактического проведения воинских операций с применением оружия или военной техники»⁸. Он подчеркивает следующие признаки, свойственные таким действиям: организованность и массовость действий военнослужащих, подчинение их приказу воинских начальников, действие во исполнение своего воинского долга.

Военные действия проводятся при наличии состоянии войны. Согласно ст. 18 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» состояние войны объявляется федеральным законом в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого

¹ Конохов М. В. Проблемы гражданско-правовой ответственности в военное время и пути их решения с учетом опыта Великой Отечественной войны // История государства и права № 9. 2010. С. 41—45.

² Военный энциклопедический словарь. М.: Воениздат, 1984. С. 151.

³ Международное право : учебник / Б. М. Ашавский, М. М. Бирюков, В. Д. Бордунов и др.; отв. ред. С. А. Егоров. М.: Статут, 2015. С. 443.

⁴ Военная энциклопедия : в 8 т. / пред. гл. ред. комиссии П. С. Грачев. Т. 2: Вавилония-Гюйс. М., 1994. С. 193.

⁵ Словарь основных военных терминов / под ред. С. Н. Красильникова. М., 1965. С. 47.

⁶ Ермолович Я. Н. О признании совершения преступления в условиях вооруженного конфликта или военных действий обстоятельством, отягчающим наказание // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 5. С. 84.

⁷ Юлдашев Р. Т. Страховой бизнес : Словарь-справочник. М., 2005. С. 102.

⁸ Худяков А. И. Страховое право. СПб., 2004. С. 647.

государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации. С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» предусматривает, что актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени

иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии (ст. 3).

Указанная статья Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» содержит отсылку на нормы международного права, под которыми в данном случае имеется ввиду ст. 3 Резолюции ООН «Определение агрессии», в которой выделяются различные виды действий, квалифицируемые в качестве актов агрессии¹.

С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения (ст. 18 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»).

Как отмечалось выше, в международном праве термин «война» постепенно был вытеснен понятием «вооруженный конфликт», а «военные действия» — «боевыми действиями».

В Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, понимается:

— под вооруженным конфликтом понимается вооруженное столкновение

¹ Резолюция "Определение агрессии" / принята 14 декабря 1974 г. на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Международное публичное право: сб. док. Т. 2. М., 1996. С. 3—5.

ограниченного масштаба между государствами (международный вооруженный конфликт) или противостоящими сторонами в пределах территории одного государства (внутренний вооруженный конфликт);

— под локальной войной — война, в которой преследуются ограниченные военно-политические цели, военные действия ведутся в границах противоборствующих государств и которая затрагивает преимущественно интересы только этих государств (территориальные, экономические, политические и другие);

— под региональной войной — война с участием нескольких государств одного региона, ведущаяся национальными или коалиционными вооруженными силами, в ходе которой стороны преследуют важные военно-политические цели;

— под крупномасштабной войной — война между коалициями государств или крупнейшими государствами мирового сообщества, в которой стороны преследуют радикальные военно-политические цели, которая может стать результатом эскалации вооруженного конфликта, локальной или региональной войны с вовлечением значительного количества государств разных регионов мира и которая потребует мобилизации всех имеющихся материальных ресурсов и духовных сил государств-участников.

Я. Н. Ермолович предлагает под боевыми действиями понимать организованные действия подразделений, частей, соединений, объединений всех видов вооруженных сил при выполнении боевых задач¹.

По мнению Е. В. Соколовой «понятие «боевые действия» является более узким по сравнению с понятием «военные действия»².

¹ Ермолович Я. Н. Указ. соч. С. 85.

² Соколова Е. В. Военные действия как основание для освобождения от исполнения гражданско-правовых обязательств и ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 7.

К военным мероприятиям следует отнести учения, стрельбы, испытания, полеты, а также мобилизацию, введение режима военного положения и т. п. Следует полагать, что такие мероприятия должны носить официальный характер, организовываться по решению или с разрешения компетентных руководителей, с участием лиц, имеющих статус военнослужащих.

Конвенция об открытии военных действий предусматривает, что военные действия не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь или форму мотивированного объявления войны, или форму ультиматума с условным объявлением войны (ст. 1)³.

Между тем, «запрещение международным правом, в частности Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами к ним 1977 г., агрессивных войн привело к тому, что сам термин «война» фактически перестал употребляться, в том числе в международных правовых актах и других официальных документах»⁴.

В научных работах исследователи часто ставят под сомнение обоснованность отнесения военных действий к обстоятельствам непреодолимой силы.

Ранее отмечалось, что ключевыми признаками отнесения обстоятельств к обстоятельствам непреодолимой силы являются непреодолимость и чрезвычайность.

Несомненно, для военных действий и многих иных военных мероприятий, осуществляемых в условиях войны или вооруженного конфликта, характерен признак чрезвычайности и, как правило, непредотвратимости.

Между тем существует мнение, что ни военные действия, ни боевые действия не могут быть отнесены к обстоятельствам непреодолимой силы, а являются самостоятельными основаниями для освобождения обязанных лиц от

³ Конвенция об открытии военных действий (Гаага, 18 октября 1907 г.)

⁴ Соколова Е.В. Указ. соч.

гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых на себя обязательств или от освобождения таких лиц от исполнения обязательств.

Такие действия могут быть предвидены, но им нельзя воспрепятствовать. Сами обстоятельства по общему правилу непредотвратимы, однако их последствия таковыми являются не всегда.

В научной литературе отмечается, что гражданско-правовая ответственность исключается тогда, когда: уничтожается индивидуально-определенная вещь (предмет договора), например, в результате бомбовых ударов по территории, на которой находилась такая вещь. Либо возникает невозможность осуществить предусмотренные договором действия вследствие оккупации местности или локализации на ней боевых столкновений. Возможны и ситуации, когда неисполнение обязательства объясняется невозможностью нормального функционирования предприятия должника и исполнения им обязательств в связи с тем, что военные действия повлекли мобилизацию работников, изъятие машин, инвентаря. Однако фактически такие последствия связаны не с военными действиями как таковыми, а с отдельными их проявлениями.

Стоит согласиться с мнением Е. В. Соколовой, что можно констатировать целесообразность признания военных действий и иных военных мероприятий, осуществляемых в условиях войны или вооруженного конфликта, обстоятельствами, не являющимися обстоятельствами непреодолимой силы, а также целесообразность приведения подзаконных нормативных правовых актов, в том числе указанных выше, в соответствие с нормативными правовыми актами высшей юридической силы, в

которых военные действия указаны как самостоятельные основания для освобождения от гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств и т.п.».

На наш взгляд, можно в целом согласиться с мнением о том, что фактически последствия, исключющие гражданско-правовую ответственность, связаны не с военными действиями как таковыми, а с отдельными их проявлениями.

На основании вышеизложенного нами предлагается целесообразным считать, что выделение военных действий и военных мероприятий в качестве самостоятельного основания для освобождения обязанных лиц от гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых на себя обязательств или от освобождения таких лиц от исполнения обязательств необоснованно.

Библиография

1. Ермолович, Я. Н. О признании совершения преступления в условиях вооруженного конфликта или военных действий обстоятельством, отягчающим наказание / Я. Н. Ермолович // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2017. — № 5.
2. Конохов, М. В. Проблемы гражданско-правовой ответственности в военное время и пути их решения с учетом опыта Великой Отечественной войны / М. В. Конохов // *История государства и права.* — 2010. — № 9.
3. Корякин, В. М. Вооруженный конфликт как обстоятельство непреодолимой силы в гражданско-правовых отношениях / В. М. Корякин // *Военно-юридический журнал.* — 2015. — № 1.
4. *Международное право : учебник* / Б. М. Ашавский, М. М. Бирюков, В. Д. Бордунов и др.; отв. ред. С. А. Егоров. — М.: Статут, 2015.
5. Соколова, Е. В. Военные действия как основание для освобождения от исполнения гражданско-правовых обязательств и ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение / Е. В. Соколова // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2017. — № 7.
6. Худяков, А. И. *Страховое право* / А. И. Худяков. — СПб, 2004.

Развитие законодательства о способах и формах привлечения субъектов частного права к решению задач в сфере защиты государственной границы

© Свининых Евгений Анатольевич,
доктор юридических наук, доцент
© Борисов Анатолий Владимирович,
юрист

Аннотация. В статье рассматривается развитие отечественного законодательства о способах и формах привлечения субъектов частного права к обеспечению пограничной безопасности на дореволюционном, советском и современном исторических этапах. Проведен анализ круга общественных отношений, требовавших своего правового регулирования при привлечении субъектов частного права к охране границы. Оценивается возможность применения исторического опыта в совершенствовании современного законодательства.

Ключевые слова: пограничная безопасность; пограничный контроль; охрана государственной границы; субъекты частного права; население приграничных районов; приватизация; аутсорсинг.

On the Development of Legislation on Ways and Forms of the Enlisting Non-State Actors in Border Security

© Svininyh E. A.,
doctor of legal sciences, associate professor of the
department of civil law
© Borisov A. V., lawyer

Abstract. This article addresses progress of the Russian legislation on ways and legal forms of involvement private actors in the ensuring of border security during various historical periods. The authors analyzed the range of social relationships that were in need of legal regulation. The authors also estimated the possibility of application of the historic experience for improvement of modern legislation.

Keywords: border security; border control; border guard; non-state actors; border area population; privatization; outsourcing

Одной из задач, стоящих на современном этапе перед Российским государством, является активизация участия граждан, их объединений, негосударственных юридических лиц (далее — субъекты частного права) в охране государственной границы. Поиск способов и форм привлечения указанных субъектов к деятельности по обеспечению пограничной безопасности Российской Федерации предполагает обращение к уже имеющемуся опыту и определение возможности его заимствования.

Развитие законодательства о привлечении субъектов частного права к охране границы до 1917 г. Вплоть до середины XVIII в. в России практически не

учреждались юридические лица вследствие отсутствия экономических стимулов для их создания¹. Поэтому к субъектам частного права, привлекаемым к охране государственной границы на указанном историческом этапе, можно отнести лишь лично свободных поданных государства и их различные объединения.

Одним из первых нормативных правовых актов, регламентирующих охрану государственной границы, стал Боярский приговор о станичной и сторожевой службе

¹ Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. М., 2003. С. 79.

1571 г.¹ Во время его принятия на Руси не было регулярных армии и войск, несших пограничную службу. «Чтоб воинские люди на государевы украины войной безвестно не приходили» выставлялись сторожевые наблюдательные посты («сторожи») и дозорные конные отряды («станции»). Службу несли станичные и сторожевые казаки — отдельный класс служилых воинских людей, получавших за службу особое денежное жалование. Вооружение и лошадей они приобретали за свой счет, но казна гарантировала возмещение потерь и убытков, понесенных во время разъездов². Станицы и сторожи подчинялись стоялым головам, которыми руководили воеводы и наместники, находившиеся в приграничных городах³.

Станичных и сторожевых казаков в отличие, например, от детей боярских нельзя отнести к так называемым служилым людям по отечеству, владевшим землей при условии несения государственной службы. Они не были феодальными собственниками, а привлекались к несению службы по охране границы на возмездной основе: за определенное вознаграждение и лишь иногда за земельные наделы. Основной их задачей было наблюдение и оповещение о приближении неприятельских войск.

В период обострения отношений с Османской империей в 1713 г. Петр I в целях охраны южных границ учредил так называемую ландмилицию⁴. Ландмилиция

формировалась не из рекрутов, а из однодворцев. Эта категория подданных образовалась из служилых людей, поселенных на окраине (преимущественно южной) государства с целью защиты последнего от неприятельских набегов, в связи с созданием регулярной армии. Однодворцы — это владельцы одного двора, сами обрабатывавшие свою землю. В условиях крепостничества однодворцы были лично свободными.

Ландмилиция делилась на поселенные пограничные полки (пешие и конные). Полки, батальоны и сотни ландмилиции находились на линии границы только весной и летом, а осенью и зимой распускались по домам. В мирное время они получали на одну треть меньше войскового жалования. Ландмилиция обходилась государству дешевле, чем содержание регулярных воинских частей.

Набор в ландмилицию однодворческих молодых людей от 15 до 30 лет осуществлялся в принудительном порядке. С 1764 г. наборы стали производиться через каждые пять лет, а срок службы в ландмилиции был определен в 15 лет. Условия несения службы были сложными и низкооплачиваемыми, поэтому многие уклонялись от наборов. Тем не менее, за 1733—1742 гг. ландмилиция выставила на охрану границы более 120 тыс. чел.⁵ Ландмилиция была ликвидирована Екатериной II в 1783 г.⁶

Отдельно стоит упомянуть об охране границы казаками. К примеру, юго-восточную границу охраняли яицкие казаки, пользовавшиеся полной автономией. В охране южной границы империи участвовали Слободское и Донское казачьи войска. В 60-х гг. XVIII в. безопасность границ России и Сибири обеспечивало Си-

¹ Акты Московского государства / под ред. Н. А. Попова. Т. 1. 1571—1634. СПб., 1890. С. 2—5.

² Беляев И. Д. О сторожевой, станичной и полевой службе на Польской Украине Московского государства, до царя Алексея Михайловича. М., 1846. С. 8.

³ Телелюхин Д. К. Становление и правовое регулирование станичной и сторожевой службы на рубежах Русского централизованного государства // Вестник Челябинского гос. ун-та. Серия: Право. 2007. № 7. С. 100—104.

⁴ См.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. V. № 2643; Петрухинцев Н. Н. Основные этапы «ландмилицкой реформы» 1710—1730 годов // Военное прошлое государства Российского: утраченное и сохраненное : матер. Всерос. науч.-практ. конф., посвященной 250-летию

Достопамятного зала, 7 сент. 2006 г. СПб., 2006. Ч. 3. С. 32—37; Гукова Е. А. Оборона южных рубежей России в XVIII веке : Украинская линия и Украинский ландмилицкий корпус : 1710—1780 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2009.

⁵ Борискин В. И., Плеханов А. М., Чепелкин М. А. Границы Российской империи: их охрана и защита (1725—1827) // Пограничник. 1996. № 8. С. 64.

⁶ Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.). М., 2004.

бирское казачье войско. В 1867 г. для охраны юго-восточного участка государственной границы было создано Семиречинское казачье войско. Это позволило заменить дорогостоящие государству командировки в Туркестанский край сотен Сибирского, Оренбургского и Уральского казачьих войск местным строевым войском¹.

К основным задачам казачества и ландмилиции следует отнести охрану и оборону рубежей от внезапных нападений и набегов извне, борьбу с контрабандистами, наблюдение за тайным провозом «беглых людей» и проникновением лазутчиков.

Заметим, что охрана границ с помощью казаков имела недостатки. Так, в середине XVIII в. «ненадежность» казаков стала причиной их отстранения от службы на западной границе². В начале XIX в. практика охраны границы при посредстве донских и бугских казаков показала, что в казачьей среде было много злоупотреблений. Они сжились с контрабандистами, а в некоторых случаях занимались незаконным провозом товаров через границу³.

В XVIII в. была создана вторая линия охраны из вольнонаемных объездчиков. Они набирались из числа обедневших купцов. Считалось, что по сравнению с военными чинами объездчики в силу своего профессионального опыта могут более квалифицировано осуществлять досмотр задержанных торговцев с товарами. Для стимулирования объездчиков им выдавалась четверть конфискованных товаров. Жители пограничной полосы были обязаны оказывать помощь форпостным командирам и объездчикам в охране границы и

поймке контрабандистов. Доносчикам, по указанию которых была задержана контрабанда, выдавалась половина товаров⁴.

В XIX в. был нормативно закреплён порядок вознаграждения лиц, привлекаемых к конфиденциальному сотрудничеству. В первую очередь хорошее вознаграждение полагалось лицам, предоставившим информацию по противодействию контрабанде. Согласно Таможенному уставу 1892 г.⁵ за предоставление «формального доноса» информатор получал не менее трети всей наградной суммы, следующей от продажи конфискованного товара и поступавшей пени.

В 1911 г. была подготовлена Инструкция чинам Отдельного корпуса пограничной стражи о ведении секретной агентуры по контрабандному промыслу. Целями принятия этой Инструкции были упорядочение агентурной деятельности и систематизация актов, касающихся привлечения лиц к конфиденциальному сотрудничеству⁶.

После учреждения Отдельного корпуса пограничной стражи были приняты Правила о нем⁷. Согласно ст. 241 этих Правил разрешалось осуществлять заготовление вещей для нужд корпуса на основании общего Положения о подрядах и поставках⁸ при условии, что это будет удобнее, а для казны — выгоднее, по сравнению с осуществлением заготовлений хозяйственным образом по своему усмотрению. Из изложенного следует, что субъекты частного права, включая юридических лиц, могли привлекаться Отдельным корпусом пограничной стражи на договорной

¹ Елагин А. С. Казачество и казачьи войска в Казахстане. Алматы, 1993. С. 59—60; Лещев Е. Н. Охрана государственной границы Российской империи казачьими войсками (по опыту Семиреченского казачьего войска). М., 2007. С. 4—5.

² Алепко А. В. История вооруженных сил России : служба охраны границ (IX—XX вв.). М., 2019. С. 46.

³ Георгиев Г. Г. Краткий исторический очерк постепенного военного устройства Пограничной Стражи и выделения ее из таможенного ведомства в отдельный корпус // Пограничник. 1908. № 30. С. 664.

⁴ Боярский В. И. На стороже Руси стояти. Страницы истории пограничной стражи Российского государства. М., 1992. С. 72—73.

⁵ Устав таможенный 1892 г. // Свод Законов Российской Империи. Т. VI. СПб., 1892. Ст. 1579.

⁶ Парсуков В. А. Правовое регулирование деятельности Отдельного корпуса пограничной стражи (1893—1917) : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2018. С. 82—83.

⁷ Правила об Отдельном корпусе пограничной стражи // Свод Законов Российской Империи. Т. VI. (Изд. 1910 г.).

⁸ Положение о казенных подрядах и поставках // Свод Законов Российской Империи. Т. X. Ч. 1 (Изд. 1900 г.).

основе к материальному обеспечению деятельности по охране границы путем участия в подрядах и поставках.

Итак, вплоть до XX в. в Российском государстве отсутствовало систематизированное законодательство о привлечении субъектов частного права к охране государственной границы. До создания регулярной армии использовалась практика создания специальных поселений служивых людей в приграничных районах для охраны государственной границы. Позднее из приграничного населения формировались подразделения ландмилиции, содержание которых обходилось казне дешевле. К охране государственной границы активно привлекалось казачество.

Опыт рассмотренного исторического этапа слабо применим в настоящее время, так как в его основе лежало деление общества на сословия. В условиях крепостничества к охране границы привлекались преимущественно лично свободные подданные. Если служба станичных и сторожевых казаков по ведению пограничного наблюдения являлась по своей сути государственной, то ландмилицию нельзя отнести к государственному органу, хотя она была подконтрольна государству. Ландмилиция как вид иррегулярного войска несла пограничную службу на периодической основе и находилась большую часть времени на самообеспечении. Формирование ландмилиции осуществлялось наборами, а не в добровольном порядке. Казачество осуществляло охрану государственных рубежей за дарованные ему привилегии. Кроме того, правительство частично обеспечивало его потребности в вооружении и материальных средствах.

Использование в охране границы непрофессиональных государственных служащих имело ряд недостатков. В первую очередь к ним следует отнести злоупотребления при несении службы и слабый государственный контроль.

Переход на профессиональную пограничную охрану и ликвидация крепостничества отразились на формах привлечения населения к охране границы: одной из основных форм стало конфиденциальное со-

трудничество. Это проявилось в содержании нормативных правовых актов конца XIX — начала XX вв. Кроме того, с развитием института частной собственности государство стало размещать среди субъектов частного права заказы на подряды и поставки для обеспечения нужд в сфере охраны границы.

Советское законодательство о привлечении населения приграничных районов к охране государственной границы. После Октябрьской революции 1917 г. предпринимались меры по реализации известного ленинского положения о том, что успех в борьбе с преступностью зависит в первую очередь от добровольного участия в этой борьбе трудящихся масс¹. Данные меры коснулись и охраны государственной границы. Однако в годы Гражданской войны активному вовлечению местного населения в деятельность по охране границы препятствовал произошедший раскол общества на враждующие классы. Помимо этого, для первого десятилетия существования Советского государства было характерно активное участие жителей пограничных районов в перевозке контрабандных товаров. Например, в 1926 г. около половины всех лиц, задержанных с контрабандой при переходе границы, являлись пограничными крестьянами². В условиях отсутствия доверия к добросовестности и политической благонадежности граждан сложно было говорить об их массовом привлечении к охране границ, хотя потребность в этом имелась: подразделения пограничной охраны были слабо укомплектованы кадровым составом.

Интересно заметить, что в п. 15 Инструкции частям войск ВЧК по охране

¹ Гусак В. А. Проблемы деятельности бригад содействия милиции в предвоенные годы и в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) // История государства и права. 2011. № 2. С. 6—8.

² Из доклада Центральной комиссии по борьбе с контрабандой о работе, проделанной за 1925/26 операционный год. Не ранее ноября 1926 г. // Пограничные войска СССР. 1918—1928 : сб. док. и матер. М., 1973. С. 233.

границ 1921 г.¹ основным видом борьбы с нарушением границ определялась «находящаяся в распоряжении особорганов ВЧК сеть широко развитой агентуры, подкрепленной войсками ВЧК». Сторожевая служба, осуществляемая исключительно лицами, принадлежащими к составу ВЧК охраны границы, рассматривалась в качестве дополнения агентуре (п. 17—18 Инструкции), а не наоборот. Таким образом, граждане, выполняющие агентурно-осведомительные функции, рассматривались как один из ключевых элементов в эффективной охране государственной границы.

В Положении об охране государственных границ 1923 г.² и Положении об охране государственных границ СССР 1927 г.³ отсутствовали правовые нормы о привлечении местного населения к охране государственной границы. Охрана государственной границы возлагалась исключительно на органы пограничной охраны Объединенного Государственного Политического Управления. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г.⁴ (далее — ГК РСФСР) предусматривал возможность учреждения негосударственных юридических лиц, но в конце 1920-х гг. нормы ГК РСФСР практически перестали применяться⁵. В условиях полного огосударствления экономики, подавления предпринимательской инициативы и монополизации политической

власти создание общественных объединений осуществлялось под жестким государственным контролем. Привлечение субъектов частного права к охране государственной границы на основе предпринимательских договоров исключалось. В результате расказачивания было уничтожено такое военное сословие как казачество.

Вышесказанное не означает, что местное население не привлекалось к охране государственной границы. С середины 1920-х гг. пограничники стали активно поддерживать создание добровольных объединений приграничного населения. Создаваемые формирования имели разные наименования (например, «базы содействия» на западной границе, «отряды самообороны красных палочников» в Средней Азии, «пограничные дружины» на Дальнем Востоке)⁶ и далеко не всегда были четко структурированы⁷. Права и обязанности членов этих формирований не были единообразны, отсутствовал единый порядок взаимоотношений с пограничниками. До 1928 г. на нормативном уровне не предусматривалось каких-либо формощернения местного населения за оказание помощи. Лишь в августе 1928 г. была предусмотрена возможность денежного и материального премирования за счет средств пограничных войск, предназначенных для борьбы с контрабандой⁸.

В начале 1930-х гг. основной формой объединения граждан для оказания помо-

¹ Об утверждении Инструкции частям войск ВЧК по охране границ и взаимоотношениях с Особотделами по охране границ : приказ ВЧК от 20 февр. 1921 г. № 44 // Ф. Э. Держинский и охрана границ Советского государства : сб. док. и стат. М., 1977. С. 50—65.

² Об утверждении Положения об охране государственных границ Союза ССР : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 7 сент. 1923 г. // Гос. архив Российской Федерации. Ф. 7523. Оп. 77. Д. 115.

³ Об утверждении Положения об охране государственных границ Союза ССР : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 15 июня 1927 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1927. № 62, ст. 624—625.

⁴ Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1922. № 71, ст. 904.

⁵ Козлова Н. В. Указ. соч. С. 91.

⁶ Новикова Ю. В., Цимбаева Е. Н. Население советского приграничья как объект политико-пропагандистской работы // Вестник Моск. ун-та. Сер. 8. История. 2017. № 4. С. 66; Шахворостов В. В. Участие населения Дальнего Востока в охране государственной границы : 1922—1941 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Хабаровск, 2011. С. 15.

⁷ Терентьев Е. М. Деятельность государственных органов по совершенствованию охраны государственной границы СССР в годы военной реформы 1924—1928 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2008. С. 13.

⁸ Маслов К. Н. Отечественный и зарубежный опыт привлечения местного приграничного населения к защите государственной границы // Основы привлечения граждан к защите государственной границы на добровольных началах на гласной основе : матер. науч.-практ. конф., 26 января 2011 г. М., 2011. С. 22.

щи пограничникам стали бригады содействия. Их появление стало результатом заимствования успешного опыта применения аналогичных бригад для решения задач по охране общественного порядка и помощи милиции. Историческими предшественниками бригад были добровольные общества содействия органам милиции и уголовного розыска (осодмилы), прообразом которых, в свою очередь, являлись добровольные дружины, появившиеся перед революцией 1917 г.¹ Осодмилы стали массово образовываться после принятия Совнаркомом РСФСР постановления от 25 мая 1930 г. «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска»², а первое добровольное общество содействия органам милиции и уголовного розыска было создано в 1929 г. Действовал запрет на включение в общества лиц, не имеющих избирательных прав (например, частные торговцы, священнослужители). Они считались политически неблагонадежными. Члены обществ могли снабжаться оружием. В 1932 г. общества были реорганизованы в бригады содействия при органах Рабоче-крестьянской милиции³. В октябре 1932 г. Главное управление Рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР утвердило Инструкцию об организации бригад содействия Рабоче-крестьянской милиции⁴. Особенностью этих бригад являлось то, что они организовывались по инициативе органов милиции непосредственно при управлениях милиции и рабо-

тали под руководством районных, городских управлений, а не при исполкомах Советов. Бригады, как и ранее общества, создавались по производственному принципу, их ячейки формировались на фабриках, заводах и в учреждениях. Согласно Инструкции ужесточались и требования к порядку выдачи общественникам огнестрельного оружия: по окончании оперативной работы оно в обязательном порядке возвращалось в милицию⁵.

Что касается участия бригад содействия в охране границы, то правовой основой их деятельности на начальном этапе была Инструкция о порядке привлечения населения пограничной полосы к охране государственной границы, изданная 9 мая 1931 г. Главным управлением пограничной охраны и войск ОГПУ⁶ (далее — Инструкция 1931 г.). В ней определялся социальный состав населения, привлекавшегося на добровольной основе в составе бригад содействия пограничной охране⁷. Подбор членов названных обществ осуществлялся по классовому признаку. Так, в п. 8 Инструкции 1931 г. было закреплено, что «основной прослойкой бригад содействия являются партийцы и комсомольцы, колхозники, рабочие совхозов, а также батраки, бедняки-единоличники»⁸. Актив бригад содействия подвергался строгой проверке чекистским путем. Формирование

¹ В 1913 г. была принята первая инструкция по организации добровольной дружины, где был изложен порядок формирования дружины, правила отбора дружинников, их учет, дисциплинарные требования и основные формы работы (См.: Инструкция для членов народной добровольной охраны // Государственный архив Рос. Федерации. Ф. 63. Оп. 52. Д. 176 в – 1913).

² Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1930. № 25, ст. 324.

³ О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска: постановление СНК РСФСР от 29 апр. 1932 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1932. № 38, ст. 173.

⁴ Гос. архив Российской Федерации. Ф.р. 9415. Оп. 3с. Д. 2. Л. 269—271 об.

⁵ Шведов В. В. Общества содействия милиции в правоохранительной деятельности РСФСР (1928—1932 гг.) // Историко-педагогические чтения. 2005. № 9. С. 243; Емелин С. М. Основные формы содействия населения деятельности милиции накануне Великой Отечественной войны: развитие, региональные особенности, профилактическое значение // История государства и права. 2009. № 10. С. 33—37.

⁶ Центральный пограничный архив ФСБ России (далее — ЦПА ФСБ России). Ф. 57. Оп. 1. Ед. хр. 483. Л. 56—61 / На страже границ отечества. История пограничной службы : Крат. очерк / В. И. Боярский, В. И. Борискин, В. И. Бурдужук и др. М., 1998. С. 483—485.

⁷ Лаврентьев Ю. В. Привлечение населения приграничных районов к охране государственной границы СССР. М., 1977. С. 17.

⁸ Цит. по: Костин А. А. Участие населения приграничных районов СССР в охране государственной границы в 1931—1991 годах : дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. С. 174.

бригад осуществлялось с привлечением райкомов ВКП(б), ВЛКСМ, районных исполнительных комитетов. Учет актива бригад велся органами пограничной охраны негласно. Выдача оружия членам бригад содействия разрешалась лишь в исключительных случаях. По окончании операции с использованием бригады содействия оно немедленно отбиралось (п. 15 Инструкции 1931 г.). Действовал прямой запрет на привлечение бригад содействия к выполнению агентурно-осведомительных функций. Основными задачами бригад содействия являлись ведение наблюдения, выявление возможных нарушений, оповещение о них органов пограничной охраны или милиции. В исключительных случаях бригадам содействия разрешалось производить задержание нарушителей. При особой необходимости бригады использовались в засадах, дозоре, для оцепления определенных районов.

11 апреля 1939 г. приказом НКВД СССР была введена в действие Инструкция об организации и порядке привлечения местного населения пограничной полосы для помощи в охране границы пограничным войскам¹ (далее — Инструкция 1939 г.). В соответствии с ней члены бригад содействия наделялись правом ведения активного розыска и преследования нарушителей границы по обнаруженным следам и приметам, а также правом их задержания, не дожидаясь прибытия пограничников². При этом продолжал действовать запрет на выполнение членами бригад агентурно-осведомительных функций. Руководство бригадами содействия осуществляли командиры подразделений пограничных войск.

В Инструкции 1939 г. (п. 6) усиливался акцент на формирование бригад содействия согласно политическим убеждениям граждан: в бригады запрещалось включать политически сомнительных, имеющих подозрительные связи, антисоветски настроенных, морально и политически разложившихся лиц. Все члены бригад подде-

жали тщательной и систематической проверке через агентуру и посредством личной командирской разведки (п. 7 Инструкции 1939 г.).

Бригады содействия были структурированы. В составе бригады выделялись руководитель, его заместитель, связные и группы содействия. Формирование небольших по численности групп содействия позволяло управлять ими более гибко³. Группы организовывались по территориально-производственному признаку (предприятие, совхоз, колхоз, МТС и т. д.) (п. 9 Инструкции 1939 г.). Предусматривалось вооружение бригад и групп содействия оружием из числа конфискованного, но только на время операции с их участием. Запрещалось выдача табельного оружия, использование при обучении членов бригад сведений, составляющих служебную тайну. Устанавливались максимальные допустимые сроки отвлечения членов бригад от их трудовой деятельности.

В 1939 г. к охране государственной границы было привлечено 55 тыс. членов бригад содействия, объединенных в 2 тыс. бригад⁴.

Помощь пограничникам в обнаружении и задержании нарушителей границы оказывали не только члены бригад содействия, активы приграничных населенных пунктов, но и обычные жители⁵.

³ Шахворостов В. В. Указ. соч. С. 20.

⁴ Из справки об итогах служебной деятельности пограничных войск за 1939 г. // Пограничные войска СССР. 1939—июнь 1941 : Сб. док. и матер. М., 1973. С. 753.

⁵ Из краткого описания участия местных жителей в задержании нарушителей границы. Не ранее 25 окт. 1935 г. // Пограничные войска СССР. 1929—1938 : сб. док. и матер. М., 1972. С. 74—77; Из донесения командира сводного отряда об отношении населения к басмачеству. Не ранее 10 мая 1931 г. // Там же. С. 186—187; Из докладной записки Управления пограничной и внутренней охраны НКВД Туркменской ССР об активном участии местного населения в задержаниях нарушителей государственной границы. 26 янв. 1936 г. // Там же. С. 256—257; Из доклада Управления пограничной и внутренней охраны НКВД Таджикской ССР об обстановке в пограничных районах и активном участии населения в охране государственной границы // Там же. С. 265—266; Из донесения Управления пограничных и внутренних войск

¹ Там же. С. 184—195.

² Белогуров Г. М. Пограничное население в охране государственной границы СССР. М., 1965. С. 15.

На нормативном уровне долгое время не были определены меры социальной защиты граждан, участвующих на добровольной основе в охране государственной границы. Более того, в Инструкции 1931 г. (п. 18) прямо подчеркивалось, что за оказанное содействие члены бригады не пользуются никакими привилегиями по отношению к прочему населению со стороны пограничной охраны. В случае гибели граждан при задержании ими нарушителей границы районные исполнительные комитеты и командование пограничных подразделений выплачивали семье погибшего единовременное пособие, выдавали мануфактуру и продовольствие¹.

Определенные социальные гарантии были закреплены лишь в Инструкции 1939 г., в п. 24 которой впервые было установлено, что период отвлечения на охрану границы является оплачиваемым: либо по месту работы, либо путем компенсации за счет сумм пограничных отрядов, специально ассигнованных на эти цели.

Что касается стимулирования местного населения к участию в охране государственной границы, то в Инструкциях 1931 г. (п. 23—26) и 1939 г. (п. 37) предусматривалась возможность премирования членов бригад содействия: деньгами, установлением в колхозе радиоприемника, выпиской газет, выдачей разрешения на право рыбной ловли в местах, где это остальным гражданам было запрещено, и пр. При

НКВД Среднеазиатского округа о помощи местного населения пограничному наряду по розыску бандитов, скрывавшихся в зарослях р. Теджен. 22 окт. 1938 г. // Там же. С. 279—280; Из докладной записки заместителя наркома внутренних дел о задержании местными жителями вооруженной группы ОУН, намеревавшейся уйти в Венгрию. Не ранее 26 ноября 1940 г. // Пограничные войска СССР. 1939—июнь 1941 : сб. док. и матер. М., 1970. С. 346.

¹ Из донесения Управления пограничных и внутренних войск НКВД Среднеазиатского округа о мужестве и героизме местных жителей, проявленных при задержании нарушителя государственной границы, гибели бригадира колхоза Бургона Рафи и награждении активных участников задержания. 22 окт. 1938 г. // Пограничные войска СССР. 1929—1938 : сб. док. и матер. М., 1972. С. 282.

этом, по утверждению В. В. Шахворостова, только во второй половине 1930-х гг. в пограничных отрядах были созданы специальные фонды, предназначенные для премирования членов бригад содействия. Работа по премированию не была организована на должном уровне².

Во время Великой Отечественной войны члены бригад содействия оказывали пограничникам помощь не только в охране границы³, но и тыла фронтов⁴. С целью восполнения нехватки кадровых военнослужащих в состав некоторых видов пограничных нарядов в южных и восточных пограничных округах нередко включались и члены бригад содействия. Членам бригад содействия начали выдавать удостоверения о принадлежности к их составу, а также документы на право ношения оружия⁵. Организация бригад содействия и порядок привлечения местного населения для помощи в охране границы регламентировался инструкцией, объявленной приказом НКВД СССР № 149-43 г. При проведении этой работы серьезное внимание обращалось на тщательную индивидуальную проверку каждого члена бригады содействия⁶.

² Шахворостов В. В. Указ. соч. С. 20.

³ Из описания совместных действий пограничников и местного населения по разгрому вооруженной банды на территории Туркмении 11 июля 1943 г. 19 янв. 1944 г. // Пограничные войска в годы Великой Отечественной войны. 1941—1945 : сб. док. М., 1968. С. 607.

⁴ Из доклада начальника войск по охране тыла Центрального фронта о связи пограничников с местными партийными и советскими органами и работе среди населения в январе — марте 1943 г. 11 апр. 1943 г. // Пограничные войска в годы Великой Отечественной войны 1941—1945 : сб. док. М., 1968. С. 457.

⁵ Новикова Ю. В., Цимбаева Е. Н. Указ. соч. С. 68 ; Докладная записка заместителя народного комиссара внутренних дел СССР № 17/6038 в НКВД СССР о деятельности бригад содействия пограничным войскам НКВД за 1942 г. 31 янв. 1943 г. // Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне : сб. док. Т. 4. Кн. 1. Секреты операции «Цитадель». 1 января — 30 июня 1943 г. М., 2008. С. 130.

⁶ Указание начальника пограничных войск НКВД СССР № 18/2/6261 начальнику пограничных войск НКВД Латвийского округа об организации охраны границы СССР по побережью Рижского залива и Балтийского моря. 23 окт. 1944 г. // Органы

Бригады содействия просуществовали до конца 1950-х гг. Взамен им стали создаваться добровольные народные дружины. Эти дружины стали новой формой участия населения в охране границы. Первоначально эта форма появилась в 1958 г. по инициативе рабочих ряда предприятий г. Ленинграда для привлечения граждан к охране общественного порядка¹. Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка»² было одобрено временное положение о добровольных народных дружинах. В нем было определено, что дружинник выполняет свои обязанности в нерабочее время.

В конце 1950-х гг. по инициативе жителей Нижанковичского района Львовской области были созданы первые добровольные народные дружины по охране государственной границы. Уже к июню 1960 г. в составе 4,2 тыс. дружин насчитывалось 125 тыс. человек³.

Отличительной чертой дружин стал отказ от требований классового характера к дружинникам. Это, по-видимому, было связано со снижением остроты классовых противоречий внутри советского общества.

В Положении об охране государственной границы СССР 1960 г.⁴ (ст. 40) указывалось на возможность пограничных войск при содействии местных советских органов и общественных организаций привле-

кать на добровольных началах советских граждан, проживающих в приграничных населенных пунктах, для помощи в охране границы. В первую очередь речь шла о добровольных народных дружинах, в состав штабов которых вводились представители местных органов КГБ, а также пограничных войск. Дружины создавались по решению партийных и советских органов (гл. IV Инструкции по охране Государственной границы СССР от 21 августа 1961 г.).

Дружинники оказывали помощь на тыловых рубежах, участвовали в проверке контрольно-следовой полосы, помогали пограничным патрулям и службе наблюдений, совместно с пограничными нарядами проводили поиск и задержание нарушителей, осуществляли проверку документов, контроль над выполнением правил пограничного режима⁵. Привлечение членов дружин к охране границы с отрывом от работы производилось в исключительных случаях, как правило, при проведении пограничного поиска, по решению местных органов власти и командования пограничных частей и подразделений⁶.

20 мая 1974 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР № 6007-VIII «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка»⁷. Согласно ему, одной из обязанностей дружинников являлось оказание помощи пограничным войскам в охране государственной границы.

В качестве одной из юридических гарантий деятельности дружинников были предусмотрены меры уголовной ответственности вплоть до смертной казни за противодействие законной деятельности дружинников, за посягательство на жизнь

государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне : сб. док. Т. 5. Кн. 2. Границы СССР восстановлены. 1 июля — 31 декабря 1944 г. М., 2007. С. 488.

¹ Васильев С. А. Основные этапы становления конституционно-правовых основ взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России // История государства и права. 2014. № 22. С. 32—37.

² Собрание постановлений Правительства СССР. 1959. № 4, ст. 25.

³ О некотором опыте привлечения добровольных дружин пограничных районов по оказанию помощи пограничным войскам в охране государственной границы : обзор. М., 1960. С. 3.

⁴ Об утверждении Положения об охране государственной границы Союза ССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 5 авг. 1960 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 34, ст. 324.

⁵ Терещенко В. В. Деятельность советских государственных и военных органов по созданию и совершенствованию окружной системы пограничных войск (1918—1991 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук. М., 2015. С. 329.

⁶ Костин А. А. Указ. соч. С. 95—96.

⁷ Ведомости Верховного Совета СССР. 1974. № 22, ст. 326.

дружинника в связи с его общественной деятельностью¹.

Комплекс мер поощрения и взыскания, социальной защиты дружинников был закреплен в п. 22, 30—33 Положения о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 19 июля 1974 г. № 423 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин РСФСР по охране общественного порядка»².

Дальнейшее развитие правовых основ деятельности добровольных народных дружин было связано с принятием 24 ноября 1982 г. Закона СССР «О государственной границе СССР»³. Законом (ст. 38) предусматривалось создание добровольных народных дружин в приграничных районах и в пунктах пропуска через государственную границу СССР. Государственные органы и общественные организации должны были содействовать пограничным войскам в привлечении советских граждан на добровольных началах к охране государственной границы СССР. Руководство добровольными народными дружинами осуществлялось местными исполнительными органами власти. На них же была возложена обязанность обеспечивать соблюдение законности в деятельности дружин, организация взаимодействия с государственными и общественными организациями, участвующими в охране правопорядка, решение вопросов материально-технического обеспечения дружин. В соответствии с требованиями Закона дружинники совместно с пограничниками участвовали в охране границы, в поиске нарушителей, контролировали соблюдение местными жителями правил пограничного

режима. Общественным организациям вменялось в обязанность оказывать всемерную помощь пограничным войскам и Войскам противовоздушной обороны в охране государственной границы СССР.

За счет применения добровольных дружин руководство страны пыталось решить проблему усиления охраны границы без дополнительных экономических затрат. Более того, председатель КГБ при Совете Министров СССР А. Н. Шелепин предложил вообще упразднить пограничные посты, сократить 30 тыс. пограничников и на государственной границе с социалистическими странами, Финляндией и Афганистаном передать функции пограничных постов дружинникам⁴. Однако, как указывает В. В. Терещенко, это предложение было признано ошибочным и не было реализовано⁵.

Таким образом, анализ советского законодательства позволяет отметить следующее.

Во-первых, в связи с огосударствлением экономики основными субъектами частного права, привлекавшимися к охране государственной границы, были граждане. Предпринимательская деятельность, равно как и деятельность негосударственных коммерческих организаций, была разрешена лишь в отдельные годы существования Советского государства. К решению задач по охране государственные границы субъекты предпринимательства не привлекались.

Во-вторых, можно выделить следующие основные формы привлечения советских граждан к охране государственной границы: конфиденциальное сотрудничество на негласной основе и участие в охране в составе добровольных объединений (сначала бригад содействия, а затем добровольных народных дружин).

В-третьих, фактическое руководство такими объединениями осуществляли пар-

¹ Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февр. 1962 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 8, ст. 83.

² Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1974. № 21, ст. 114.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1982. № 48, ст. 891.

⁴ ЦПА ФСБ России. Ф. 14. Оп. 5. Д. 340. Л. 64—65; На страже границ отечества. История пограничной службы : Крат. очерк / В. И. Боярский, В. И. Борискин, В. И. Бурдужук и др. М., 1998. С. 483—485.

⁵ Терещенко В. В. Указ. соч. С. 132.

тийные органы, местные органы власти, партийные комитеты предприятий, командование пограничных подразделений, то есть объединения граждан оставались под руководством государственных структур. Организационную работу по привлечению граждан к охране государственной границы в составе добровольных объединений проводили партийные органы и комсомольские организации.

В-четвертых, основными формами участия членов добровольных объединений в охране границы были ведение наблюдения, выявление правонарушений, оповещение о них пограничных подразделений, задержание нарушителей.

В-пятых, привлечение граждан к охране государственной границы требовало урегулирования вопросов, связанных с их отвлечением от трудовой деятельности, определения мер социальной защиты таких граждан, закрепления иных юридических гарантий.

В-шестых, на нормативном уровне не был установлен порядок возмещения вреда, причиненного гражданами при охране государственной границы третьим лицам.

Законодательные основы привлечения субъектов частного права после распада СССР. В конце 1980-х гг. деятельность добровольных народных дружин была фактически прекращена в результате искажения и последующего разрушения советской системы государственного управления.

Вместе с тем в результате восстановления частной собственности на средства производства, разрешения предпринимательской деятельности, создания негосударственных юридических лиц появились предпосылки для расширения форм участия субъектов частного права в решении задач по охране государственной границы. Со временем были приняты меры по возрождению деятельности добровольных народных дружин. Признание за субъектами частного права автономии воли предполагало привлечение их к охране границы на добровольных началах.

Анализ действующего российского законодательства позволяет выделить сле-

дующие формы привлечения субъектов частного права к решению задач по обеспечению пограничной безопасности и законодательную основу применения этих форм:

1) привлечение граждан и организаций к защите государственной границы на гласной основе:

а) привлечение граждан на добровольных началах в составе общественных объединений, добровольных народных дружин, в качестве внештатных сотрудников пограничных органов (ч. 1 ст. 3, пп. 17 ч. 2 ст. 30, ст. 38 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»);

б) привлечение субъектов частного права к решению задач в сфере защиты государственной границы посредством осуществления государственных закупок работ и услуг (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

в) привлечение хозяйствующих субъектов к реализации государственной пограничной политики и обустройству государственной границы в форме государственно-частного партнерства (Основы государственной пограничной политики¹; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

2) привлечение граждан к решению задач по защите государственной границы на негласной основе (ст. 17 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Подводя итог, отметим, что расширение круга субъектов частного права, способов и форм их привлечения к решению задач по охране государственной границы требует законодательного урегулирования целого круга вопросов: определения нор-

¹ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 25 апр. 2018 г. № 174.

мативных пределов привлечения субъектов частного права к решению упомянутых задач; формирования эффективной системы контроля за деятельностью названных субъектов со стороны федеральных органов исполнительной власти; создания механизмов противодействия коррупции, а также юридической ответственности за вред, причиненный субъектами частного права. Кроме того, как показало проведенное исследование, на всех исторических этапах всегда требовалось юридическое закрепление стимулов к участию граждан в охране государственной границы, мер их социальной защиты.

Библиография

1. Алепко, А. В. История вооруженных сил России : служба охраны границ (IX—XX вв.) : учеб. пособ. / А. В. Алепко. — М.: Юрайт, 2019. — 379 с.
2. Белогуров, Г. М. Пограничное население в охране государственной границы СССР : учеб. пособие для курсантов погран. воен. училищ КГБ СССР / Г. М. Белогуров. — М., 1965.
3. Беляев, И. Д. О сторожевой, станичной и полевой службе на Польской Украине Московского государства, до царя Алексея Михайловича : монография / И. Д. Беляев. — М.: Унив. тип., 1846. — 86 с.
4. Борискин, В. И. Границы Российской империи: их охрана и защита (1725—1827) / В. И. Борискин, А. М. Плеханов, М. А. Чепелкин // Пограничник. — 1996. — № 8.
5. Боярский, В. И. На стороже Руси стояти. Страницы истории пограничной стражи Российского государства : монография / В. И. Боярский. — М.: Граница, 1992. — 160 с.
6. Васильев, С. А. Основные этапы становления конституционно-правовых основ взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России / С. А. Васильев // История государства и права. — 2014. — № 22. — С. 32—37.
7. Георгиев, Г. Г. Краткий исторический очерк постепенного военного устройства Пограничной Стражи и выделения ее из таможенного ведомства в отдельный корпус / Г. Г. Георгиев // Пограничник. — 1908. — № 30.
8. Гукова, Е. А. Оборона южных рубежей России в XVIII веке : Украинская линия и Украинский ландмилицкий корпус : 1710—1780 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Е. А. Гукова. — М., 2009. — 27 с.
9. Гусак, В. А. Проблемы деятельности бригад содействия милиции в предвоенные годы и в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) / В. А. Гусаков // История государства и права. — 2011. — № 2. — С. 6—8.
10. Елагин, А. С. Казачество и казацкие войска в Казахстане : монография / А. С. Елагин. — Алматы : Казахстан, 1993. — 80 с.
11. Емелин, С. М. Основные формы содействия населения деятельности милиции накануне Великой Отечественной войны: развитие, региональные особенности, профилактическое значение / С. М. Емелин // История государства и права. — 2009. — № 10. — С. 33—37.
12. Козлова, Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории : учеб. пособие / Н. В. Козлова. — М.: Статут, 2003. — 318 с.
13. Костин, А. А. Участие населения приграничных районов СССР в охране государственной границы в 1931—1991 годах : дис. ... канд. ист. наук / А. А. Костин. — М., 2012. — 249 с.
14. Лаврентьев, Ю. В. Привлечение населения приграничных районов к охране государственной границы СССР : учеб. пособие для курсантов погран. воен. училищ КГБ СССР / Ю. В. Лаврентьев. — М., 1977.
15. Латкин, В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) / В. Н. Латкин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2004. — 547 с.
16. Лещев, Е. Н. Охрана государственной границы Российской империи казачьими войсками (по опыту Семиреченского казачьего войска) : учеб. пособие / Е. Н. Лещев. — М.: МПИ ФСБ России, 2007. — 60 с.
17. Маслов, К. Н. Отечественный и зарубежный опыт привлечения местного приграничного населения к защите государственной границы / К. Н. Маслов // Основы привлечения граждан к защите государственной границы на добровольных началах на гласной основе : матер. науч.-практ. конф., 26 января 2011 г. — М., 2011.
18. На страже границ отечества. История пограничной службы : Крат. очерк / В. И. Боярский, В. И. Борискин, В. И. Бурдужук [и др.]. — М.: Граница, 1998. — 606 с.
19. Новикова, Ю. В. Население советского приграничья как объект политико-пропагандистской работы / Ю. В. Новикова, Е. Н. Цимбаева // Вестник Моск. ун-та. Сер. 8. История. — 2017. — № 4. — С. 64—74.
20. Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне : сб. док. Т. 4. Кн. 1. Секреты операции «Цитадель». 1 января—30 июня 1943 г. / Федер. служба контрразведки Рос. Федерации, Академия Федер. службы контрразведки Рос. Федерации; рук. группы авт.-сост. В. П. Ямпольский. — М.: Русь, 2008. — 814 с.
21. Органы государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне : сб. док. Т. 5. Кн. 2. Границы СССР восстановлены. 1 июля—31 декабря 1944 г. / Федер. служба контрразведки Рос. Федерации, Академия Федер. службы контрразведки Рос. Федерации; рук. группы авт.-сост. В. П. Ямпольский. — М.: Кучково поле, 2007. — 896 с.

22. Парсуков, В. А. Правовое регулирование деятельности Отдельного корпуса пограничной стражи (1893–1917) : дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Парсуков. — Челябинск, 2018. — 205 с.

23. Петрухинцев, Н. Н. Основные этапы «ландмилицкой реформы» 1710—1730 годов / Н. Н. Петрухинцев // Военное прошлое государства Российского: утраченное и сохраненное : матер. Всерос. науч.-практ. конф., посвященной 250-летию Достопамятного зала, 7 сент. 2006 г. — СПб., 2006. — Ч. 3. — С. 32—37.

24. Пограничные войска в годы Великой Отечественной войны. 1941—1945 : сб. док. / сост. Е. Д. Соловьев, А. И. Чугунов, Т. М. Москвитина [и др.]. — М.: Наука, 1968. — 709 с.

25. Пограничные войска СССР. 1918—1928 : сб. док. и матер. / сост. Е. Д. Соловьев, А. И. Чугунов, Е. В. Сахарова [и др.]. — М.: Наука, 1973. — 927 с.

26. Пограничные войска СССР. 1929—1938 : сб. док. и матер. / сост. П. А. Иванчишин, А. И. Чугунов. — М.: Наука, 1972. — 775 с.

27. Пограничные войска СССР. 1939—июнь 1941 : сб. док. и матер. / сост. Е. В. Цыбульский, А. И. Чугунов, А. И. Юхт. — М.: Наука, 1973. — 811 с.

28. Телелюхин, Д. К. Становление и правовое регулирование станичной и сторожевой службы на

рубежах Русского централизованного государства / Д. К. Телелюхин // Вестник Челябинского гос. ун-та. Серия: Право. — 2007. — № 7. — С. 100—104.

29. Терентьев, Е. М. Деятельность государственных органов по совершенствованию охраны государственной границы СССР в годы военной реформы 1924—1928 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Е. М. Терентьев. — М., 2008. — 24 с.

30. Терещенко, В. В. Деятельность советских государственных и военных органов по созданию и совершенствованию окружной системы пограничных войск (1918—1991 гг.) : дис. ... докт. ист. наук / В. В. Терещенко. — М., 2015. — 427 с.

31. Ф. Э. Дзержинский и охрана границ Советского государства : сб. док-в и стат. / сост. Н. И. Афанасьев, В. П. Саввин, А. М. Плеханов [и др.]. — М.: Воениздат, 1976. — 342 с.

32. Шахворостов, В. В. Участие населения Дальнего Востока в охране государственной границы: 1922—1941 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / В. В. Шахворостов. — Хабаровск, 2011. — 23 с.

33. Шведов, В. В. Общества содействия милиции в правоохранительной деятельности РСФСР (1928—1932 гг.) / В. В. Шведов // Историко-педагогические чтения. — 2005. — № 9. — С. 234—244.

Акты военного управления как источник военного права

© **Тарадонов Сергей Валерьевич**,
кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры теории и истории государства и права
Военного университета, доцент кафедры граждан-
ского права, международного частного права
и гражданского процесса Российского универси-
тета транспорта (РУТ (МИИТ))

Аннотация. В настоящей статье рассматривается понятие «акты военного управления». Дается характеристика отдельных видов актов военного управления, требований, предъявляемых к ним. Обозначаются возможные меры правового и организационного характера, направленные на оптимизацию нормотворческой деятельности органов военного управления.

Ключевые слова: акт военного управления; военное законодательство; нормотворческая деятельность органов военного управления; приказ; директива; инструкция.

Acts of military administration as a source of military law

© **Taradonov S. V.**,
Sc. Law, docent, the professor of the Theory and
History of State and Law Department of the Military
Universi-ty, the docent of civil law, international
private law and civil procedure, Russian University
of transport cand

Annotation. This article deals with the concept of "acts of military administration". The characteristics of certain types of acts of military administration and the requirements imposed on them are analysed. Possible measures of a legal and organizational nature aimed at optimizing the rule-making process of the military administration bodies are outlined.

Keywords. Act of military administration; military legislation; rulemaking of military administration bodies; order; directive; instruction.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Стратегией национальной безопасности¹ и Военной доктриной² в России функционирует военная организация государства, деятельность которой регламентируется развернутой системой нормативных правовых актов в военной области.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976).

Специфическим источником военного права являются правовые акты органов военного управления (акты военного управления). *Акт военного управления* есть выраженное на основе и во исполнение закона в пределах компетенции органа военного управления государственно-властное предписание (распоряжение, повеление, установление), направленное на регулирование отношений в процессе организации военного управления, жизни, быта и деятельности войск.

Акты военного управления характеризуются подзаконностью и авторитарностью. Их следует отличать от служебных

документов, которые не имеют правового характера (различные учетные документы, справки, доклады, рапорты и др.). Такие служебные документы не устанавливают и не изменяют конкретные правовые отношения. Однако служебные документы могут выступать предпосылкой для издания актов военного управления.

Нормотворчество является одним из важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, включая Минобороны России. Под *нормотворческой деятельностью органов военного управления* следует понимать целенаправленную, плановую деятельность, осуществляемую в пределах их компетенции в тесном взаимодействии с иными органами законодательной и исполнительной власти по разработке законопроектов, проектов указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, а также международных договоров по вопросам военного строительства, обороны страны, военной безопасности государства¹.

Издание ведомственных нормативных актов выступает в качестве одной из форм исполнительно-распорядительной деятельности указанных органов. Именно через издание таких актов соответствующий государственный орган реализует предоставленные ему полномочия, исполняет возложенные на него функции. Так, согласно Положению о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, основными задачами Минобороны России являются, в частности, нормативно-правовое регулирование в области обороны, а также нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти. Согласно подп. 1 п. 8 указанного Положения Минобороны России в целях реализации своих

полномочий имеет право издавать нормативные правовые акты и иные документы по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Сущность актов военного управления состоит в том, что путем их издания воля (решение) органа военного управления (воинского должностного лица) получает юридическое оформление, становится общеобязательной. Акты военного управления служат правовым средством управления войсками, организации их боевой подготовки, регулирования многообразных отношений, возникающих в процессе строительства Вооруженных Сил, их повседневной жизнедеятельности. Предписания, содержащиеся в актах военного управления, юридически обязывают или управомочивают лиц, на которых эти акты распространяются, совершать определенные действия либо воздерживаться от их совершения.

Вместе с тем, множественность актов военного управления зачастую не систематизирована, обладает как пробельностью, так и коллизийностью правового регулирования. На данную проблематику, связанную с необходимостью упорядочения нормотворческой деятельности, обращал своё внимание профессор В. М. Корякин, полагая целесообразным, что в целях наведения порядка в нормотворческой деятельности Минобороны России и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, подготовить и издать нормативные правовые акты, своего рода «приказы о приказах», устанавливающие конкретные виды ведомственных нормативных правовых актов, используемых в нормотворческой деятельности указанных органов, с четким разграничением их функционального предназначения².

Основными *видами актов военного управления* являются: приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, ре-

¹ Рыбакова М. А. Понятие нормотворческой деятельности и особенности участия в ней Минобороны России // Военное право. 2017. № 5 (45). С. 29.

² Корякин В. М., Рыбакова М. А. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание // Военное право. 2017. № 1 (41). С. 50.

гламенты, предписания, указания, приказы и др.¹

Данный перечень не соответствует тому перечню, который изложен в Правилах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009², по видам издаваемых нормативных правовых актов в федеральных органах исполнительной власти. Стоит согласиться, что данное расширение (неправовое) завуалировано таким понятием, как «основные виды правовых актов»³.

Приказ — основной вид актов военного управления (основной распорядительный служебный акт военного управления). Приказ — распоряжение командира (начальника), обращенное к подчиненным и требующее обязательного выполнения определенных действий, соблюдения тех или иных правил или устанавливающее какой-либо порядок, положение.

Приказ может быть отдан в письменном виде, устно или по техническим средствам связи одному или группе военнослужащих. Приказ, отданный в письменном виде, является основным распорядительным служебным документом (нормативным актом) военного управления, издаваемым на правах единоначалия командиром воинской части. Устные приказы имеют право отдавать подчиненным все командиры (начальники).

Единоначалие является одним из принципов взаимоотношений между военнослужащими. Суть его состоит в том, что командир (начальник) наделяется всей полнотой распорядительной власти по от-

ношению 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 и обеспечивать их выполнение. Право командира (начальника) отдавать приказ и обязанность подчиненного беспрекословно повиноваться как основные принципы единоначалия закреплены ДУ ВС РФ. Данное требование всецело вытекает из характера военной организации государства и является непреложным принципом служебных взаимоотношений, стержнем воинской дисциплины. Из этой особенности военно-служебных отношений также вытекает ряд юридических последствий: за служебную необходимость и целесообразность отданного приказа отвечает начальник; подача жалобы не может приостановить исполнение приказа; в случае открытого неповиновения подчиненного начальник не только вправе, но и обязан принять все меры принуждения, вплоть до ареста виновного и привлечения его к уголовной ответственности, а в исключительных случаях с этой целью может быть применено оружие; никакие органы власти не имеют права вмешиваться в законную деятельность военного командования. Иначе говоря, командиры (начальники) по отношению к подчиненным наделены значительно большим объемом властных полномочий, чем соответствующие должностные лица невоенных государственных организаций.

В то же время единоначалие не является абсолютным, т.е. безграничным. Командирам-единоначальникам предоставляется такой объем полномочий, который обеспечивает эффективный контроль над всеми сторонами жизни и деятельности воинской части, их самостоятельность в единоличном решении основных вопросов осуществления власти. Они не вправе переступить предел власти, которым они наделены законами, другими правовыми актами. Таким образом, принцип беспрекословного выполнения приказов исходит

¹ П. 55 Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2017 г. № 170.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

³ Корякин В. М., Харитонов В. С. Некоторые вопросы признания правовых актов недействующими (по материалам судебной практики) // Военное право. 2020. № 6 (64). С. 127—132; Третьякова Н. А. Компетенция нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации // Военное право. 2020. № 1 (59). С. 51.

из презумпции законности этих приказов и их соответствия интересам военной службы. Приказ отдается только по службе и в интересах службы, в пределах компетенции данного начальника. В противном случае для него наступает ответственность вплоть до уголовной, если это повлекло общественно опасные последствия.

В качестве примера приказов, прошедших государственную регистрацию в Минюсте России, возможно, привести приказы Министра обороны Российской Федерации от 4 декабря 2019 г. № 707 «О персональных данных в Вооруженных Силах Российской Федерации»; от 18 сентября 2019 г. № 545 «О системе оплаты труда гражданского персонала (работников) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации», приказ Росгвардии от 25 июля 2020 г. № 225 «Об утверждении порядка приведения к Присяге сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации» и др.

Директива — распорядительный служебный документ, содержащий указания по подготовке и ведению боевых действий, вопросам боевой и мобилизационной готовности, всестороннего обеспечения войск (сил), по боевой и оперативной подготовке, обучению, воспитанию, по вопросам проведения организационных мероприятий и другим вопросам жизни и деятельности войск (сил).

Директива как разновидность актов военного управления близка к приказу, однако отличается от него меньшей юридической силой, большей оперативностью доведения до исполнителей, касается более узкого круга регулируемых общественных отношений и меньшего круга лиц и, как правило, рассчитана на ограниченный срок действия. Словари определяют директиву (франц. *directive*, от лат. *dirigere* — направление) как «руководящие указания высшего органа органам подчиненным»¹; оперативный (боевой) или служебный документ по управлению войсками (силами), содержащий руководящие указания по подготовке и ведению опера-

ций (боевых действий), обучению, штатной организации, снабжению и другим вопросам их жизнедеятельности². Как правило, директива регулирует воинские правоотношения непосредственно, однако в отдельных случаях ими, как и приказами, могут утверждаться другие акты военного управления и служебные документы (планы, перечни, программы и т.п.).

Директива применяется в системе руководства войсками, стратегическими и оперативно-стратегическими объединениями (командованиями), например, директива от 28 августа 2019 г. № Д-56 «Об организации работы с семьями военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации», директива от 9 февраля 2018 г. № ДГШ-7дсп «Об утверждении Табеля срочных донесений по эксплуатации и ремонту вооружения и военной техники (№ 16) на мирное время» и др.

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

Успешная реализация нормотворческой функции силовых ведомств возможна только при условии непрерывного и устойчивого взаимодействия в данной сфере с другими государственными органами. Важнейшей формой такого взаимодействия является подготовка и издание нормативных правовых актов совместно двумя или более государственными органами. В качестве примера можно привести совместный приказ Минобороны России и Минобрнауки России от 24 февраля 2010 г. № 96/134 «Об утверждении Инструкции об организации обучения граждан Российской Федерации начальным знаниям в области обороны и их подготовки по основам военной службы в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и сред-

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 143.

² Военная энциклопедия: в 8 т. / Т. 3. М.: Воениздат, 2001. С. 79.

него профессионального образования и учебных пунктах».

С точки зрения теории права под *совместным приказом* понимается правовой акт организационно-распорядительного характера, издаваемые в пределах их компетенции двумя или более федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, направленный на регулирование отношений в сферах совместного ведения указанных органов и обеспечения единообразного применения положения законодательства Российской Федерации в указанных сферах, а также в целях координации деятельности государственных органов и организаций при решении совместных задач¹.

Необходимо отметить положительную тенденцию — в последнее время органы власти уделяют пристальное внимание вопросам систематизации военного законодательства. Например, на сайте Минобороны России представлен Справочник по приказам и директивам Министра обороны Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2021 г.)². В данном справочнике все приказы и директивы Минобороны России систематизированы по алфавитно-предметному указателю, а также в хронологическом порядке. Особо приведен Перечень приказов Министра обороны России, прошедших государственную регистрацию в Минюсте России. Нормативные, правовые и иные акты, регулирующие деятельность Росгвардии, ФСБ России, МЧС России и иных органов власти, также размещены на официальных сайтах соответствующих ведомств³.

Наставление — систематизированный свод правил деятельности или правила обращения с оружием, боевой техникой и их применения. Наставление по своему буквальному смыслу означает «поучающее

указание, нравоучение; руководство, инструкция»⁴. Наставление как правовой акт (уставной документ), содержит указания и требования по вопросам подготовки (планирование, обеспечение, управление) и ведения военных действий, а также подготовки и боевого применения штабов и войск (сил). Нормы, включенные в наставления, носят описательный, технический характер, но их соблюдение обязательно, поскольку их нарушение может повлечь юридическую ответственность виновных лиц.

Для специальных войск наставления выпускаются вместо боевых уставов. По предназначению наставления могут быть: по боевому применению войск (сил), организации и ведению боевых действий, в том числе в особых условиях; по службе штабов; по видам обеспечения военных действий; по различным предметам (разделам) боевой подготовки; по устройству и эксплуатации оружия и военной техники и другим вопросам⁵. Примерами использования данной формы нормативных правовых актов можно назвать Наставление по организации дорожной деятельности в Вооруженных Силах (приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2019 г. № 750); Наставление по боевой подготовке в Вооруженных Силах Российской Федерации (приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 октября 2013 г. № 760); Наставление по подготовке и проведению миротворческих операций (действий) (приказ Министра обороны Российской Федерации от 27 июля 2012 г. № 2060дсп) и др.

Иногда некоторые нормы технического характера облекаются в форму руководства. Руководство — это «то, чем следует руководствоваться в работе; учебное пособие по какому-нибудь предмету»⁶. *Руководство* — правовой акт (уставной документ), содержащий указания и требования по вопросам обучения личного состава, устройства и эксплуатации (боевого при-

¹ Рыбакова М. А. Издание совместных приказов как форма взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации с иными государственными органами в сфере нормотворческой деятельности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 9. С. 107.

² <https://doc.mil.ru/>

³ <https://rosguard.gov.ru/>; <http://www.fsb.ru/>; <https://www.mchs.gov.ru/>

⁴ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 335.

⁵ Военная энциклопедия: в 8 т. Т. 5. М.: Воениздат, 2001. С. 388.

⁶ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 597.

менения) военной техники, хранения военного имущества как в повседневной, так и в боевой деятельности, например, Руководство по обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации техническими средствами военно-политической работы» (приказ Министра обороны Российской Федерации от 25 января 2019 г. № 20дсп); Руководство по метрологическому обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации (приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 777дсп) и др.

Положение — правовой акт (распорядительный служебный документ), регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов¹. Это акт, устанавливающий основные правила организации и деятельности органа военного управления (подразделения воинской части), например, Положение об организации и ведении гражданской обороны в Вооруженных Силах Российской Федерации (приказ Министра обороны Российской Федерации от 5 декабря 2019 г. № 122); Положение о Департаменте аудита государственных контрактов Министерства обороны Российской Федерации» (приказ Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 665); Положение об организации в войсках национальной гвардии Российской Федерации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства Российской Федерации (приказ Росгвардии от 7 февраля 2020 г. № 24) и др.

Инструкция (лат. *instructio* — наставление, устройство) — служебный документ, регламентирующий организационно-технические, хозяйственные, финансовые и иные специальные стороны деятельности воинских частей и должностных лиц, или содержащий указания по применению военной техники². См., например, Инструкция об организации и проведении профес-

сионального психологического отбора в Вооруженных Силах Российской Федерации» (приказ Министра обороны Российской Федерации от 31 октября 2019 г. № 640); Инструкция о порядке допуска к государственной тайне личного состава войск национальной гвардии Российской Федерации, граждан Российской Федерации, поступающих на военную службу по контракту (службу, работу), граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе и подлежащих призыву на военную службу (в том числе по мобилизации), на военные сборы, а также не пребывающих в запасе и подлежащих призыву для прохождения военной службы в войска национальной гвардии Российской Федерации (приказ Росгвардии от 7 февраля 2019 г. № 40) и др.

Правила — представляют собой постановления, предписания, устанавливающие порядок чего-нибудь³. Правила являются самостоятельным нормативным правовым актом, детально регулирующим порядок осуществления какой-либо операции, специальной деятельности. В этом смысле к правилам близок акт под названием инструкция, однако между ними имеются и различия. Правила описывают поведение субъектов права, их взаимодействие; инструкция же регулирует действия субъектов по поводу предметов материального мира (например, инструкция по заполнению, по выдаче и т.д.). Таким образом, *правила* — это нормативный правовой акт, устанавливающий порядок действий субъектов права, последовательность и содержание этих действий, устанавливающий специальные стороны деятельности, решение технических, процедурных вопросов (см., например, Правила ношения военной формы одежды и знаков различия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, ведомственных знаков отличия и иных геральдических знаков и особой церемониальной парадной военной формы одежды военнослужащих почетного караула Вооруженных Сил Российской Федерации (приказ

¹ Российская юридическая энциклопедия / под ред. А. Я. Сухарева. М.: Инфра-М., 1999. С. 1289.

² Военно-юридический энциклопедический словарь / под ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 172.

³ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 498.

Министра обороны Российской Федерации от 3 сентября 2011 г. № 1500); Правила отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими (приказ Министра обороны Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 680).

Порядок является синонимом понятия «правило», поскольку при помощи правил (форма акта) закрепляется порядок (содержание акта). Словарь русского языка определяет понятие «порядок» как правила, по которым совершается что-нибудь; существующее устройство, режим чего-нибудь¹. Однако, несмотря на схожесть указанных понятий достаточно часто в нормотворческой деятельности термин «порядок» используется в качестве самостоятельной формы правового акта (см., например, Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и предоставления им и членам их семей отдельных выплат» (приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 декабря 2019 г. № 727); Порядок организации и проведения плановой замены военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту» (приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 сентября 2014 г. № 696).

Важным подзаконным актом органов военного управления является *регламенты*, с помощью которых устанавливаются общие правила внутренней организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск, а также организации взаимодействия войск с другими органами государственной власти. Регламенты разрабатываются на основе Регламента Правительства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260); Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утв. постановлением

Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30); Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (утв. постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452). В качестве примера приведем Регламент Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (приказ Росгвардии от 7 ноября 2019 г. № 373); Регламент Министерства обороны Российской Федерации» (приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 января 2015 г. № 1) и др.

Положения, руководства, наставления, инструкции, правила, порядки и регламенты утверждаются, как правило, приказами.

Наряду с перечисленными выше, в практике нормотворческой деятельности Минобороны России в сфере военно-административных отношений применяются и другие формы актов военного управления:

— *Концепция* — документ, содержащий систему взглядов, замысел действий в какой-либо сфере действий (например, Концепция воспитания военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации» (утв. приказом Министра обороны Российской Федерации от 11 марта 2004 г. № 70);

— *Перечень* — перечисление чего-либо по порядку, а также список с таким перечислением² (например, Перечень мероприятий, которые проводятся без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени военнослужащих» (утв. приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 ноября 1998 г. № 492);

— *Основы* — документ, в котором излагаются исходные, главные положения чего-либо³ (например, Основы организации воспитательной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации, утв. приказом Министра обороны Российской Федерации от 28 февраля 2005 г. № 79);

— *Программа* — содержание и план какой-либо деятельности, выполнения ка-

¹ Там же. С. 489.

² Там же. С. 441.

³ Там же. С. 396.

ких- либо работ¹ (например, Программа проведения эксперимента по взаимодействию подразделений Госавтоинспекции и военных комиссариатов при совершении регистрационных действий с принадлежащими гражданам Российской Федерации транспортными средствами, подлежащими учету в военных комиссариатах (утв. совместным приказом МВД России и Министра обороны Российской Федерации от 25 ноября 2005 г. № 968/ 506);

— *Требования* — правила, условия, обязательные для выполнения² (например, Требования к состоянию здоровья отдельных категорий граждан, утвержденные приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 770).

— *Постановление* — правовой акт, содержащий решение коллегиального органа или должностного лица (постановление Военного совета, постановление о возбуждении уголовного дела и др.). Постановления военного совета являются обязательными для исполнения всеми должностными лицами в порядке подчиненности. Для исполнения постановлений военного совета могут издаваться приказы, директивы и указания³.

— *Предписание* — письменное распоряжение, составляемое по определенной форме. Начальники дают предписания подчиненным им военнослужащим с конкретным указанием того, что, где и к какому сроку они должны выполнить. Предписание удостоверяет, что данное лицо уполномочено и обязано выполнить действия, указанные в нем.

— *Указание* — распорядительный служебный документ, издаваемый преимущественно по вопросам, связанным с организацией выполнения приказов (директив) и других актов вышестоящих органов, как правило, ненормативного характера, и который адресуется нижестоящим

должностным лицам по роду своей деятельности.

— *Приказание* — акт, доведения командиром (начальником) задач до подчиненных по частным вопросам. Приказание отдается в письменном виде или устно. Приказание, отданное в письменном виде, является распорядительным служебным документом, издаваемым начальником штаба (заместителем командира воинской части) от имени командира воинской части, помощником начальника гарнизона по организации гарнизонной службы (военным комендантом гарнизона) от имени начальника гарнизона.

Включенные в приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888⁴ виды правовых актов, таких как указания Министра обороны Российской Федерации, приказание начальника Генерального штаба, указания первого заместителя Министра обороны Российской Федерации к нормативным правовым актам не относятся. Однако в п. 4 приложения № 2 к данному приказу сказано, что указания Министра обороны Российской Федерации обязательны для всего личного состава Вооруженных Сил, т.е. они имеют обязательный характер для неопределенного круга лиц, являясь по своим признакам фактически нормативными правовыми актами. Вместе с тем они надлежащим образом не регистрируются и в большинстве своем не опубликовываются официально в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», что также не согласуется с постановлением

¹ Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров; изд. 4-е. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 1063.

² Ожегов С. И. Указ. соч. С. 701.

³ П. 19 Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 919 «Вопросы деятельности военных советов».

⁴ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888 «О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации».

Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Полагаем, следует согласиться с мнением Н. А. Третьяковой, которая обоснованно приходит к выводу, что «указания Министра обороны Российской Федерации, хотя таковыми не являются, но имеют все существенные признаки нормативных правовых актов» (Третьякова Н. А. Указ. соч. С. 53.)

Таким образом, акты военного управления являются важнейшим элементом системы военного законодательства. Они детально регулируют определенную сферу воинских отношений, должны быть составлены кратко, ясно и четко, без употребления формулировок, порождающих различные толкования документов, не допускать дублирования требований, изложенных в ранее изданных актах.

Библиография

1. Корякин, В. М. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание / В. М. Корякин, М. А. Рыбакова // Военное право. — 2017. — № 1 (41).
2. Корякин, В. М. Некоторые вопросы признания правовых актов недействующими (по материалам судебной практики) / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // Военное право. — 2020. — № 6 (64). — С. 127—132.
3. Рыбакова, М. А. Издание совместных приказов как форма взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации с иными государственными органами в сфере нормотворческой деятельности / М. А. Рыбакова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 9.
4. Рыбакова, М. А. Понятие нормотворческой деятельности и особенности участия в ней Минобороны России / М. А. Рыбакова // Военное право. — 2017. — № 5 (45).
5. Третьякова, Н. А. Компетенция нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации / Н. А. Третьякова // Военное право. — 2020. — № 1 (59).

Правовое регулирование осуществления учета безвозвратных потерь и погребения умерших (погибших) военнослужащих Красной Армии в годы Великой Отечественной войны

© Холиков Иван Владимирович,
профессор кафедры международного и европейского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

© Заневская Наталья Андреевна,
преподаватель кафедры военного права Военного университета

Аннотация. Статья посвящена обобщению опыта правовой регламентации вопросов учета безвозвратных потерь и погребения погибших военнослужащих Красной Армии в годы Великой Отечественной войны. Авторы подробно исследуют нормативные правовые акты тех лет, при этом особое внимание уделяется вопросам динамичного развития правовой базы по указанным вопросам, имеющим этико-правовое и морально-этическое значение, и их правовой оценке. Обосновываются выводы о возможности использования полученных данных для совершенствования современной правовой базы в целях приведения российского законодательства в соответствие с требованиями международного гуманитарного права.

Ключевые слова: учет безвозвратных потерь, погребение умерших (погибших) военнослужащих, лечебные учреждения, захоронения, красноармейские книжки, именные списки.

Legal Regulation of Losses Accounting and Burial of the Deceased (Perished) servicemen of the Red Army during the Great Patriotic War

© Kholikov I. V.,
Professor of the Chair of International and European Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of law, Professor

© Zanevskaya N. A.,
Faculty of the Department of Military Law of the Military University

Abstract. The article is dedicated to summarizing of the experience of legal regulation of the issues related to the accounting of the losses and burial of the perished servicemen of the Red Army during Great Patriotic War. The authors deeply study the normative legal acts of those years, which possess both ethical-legal and moral-ethical significance, and provide their legal assessment to them. The conclusions on the possibility to use the obtained data in order to improve the contemporary legal base for the benefit of reaching the compliance of the Russian legislation with the requirements of the international humanitarian law.

Keywords: accounting of losses, burial of the deceased (perished) servicemen, medical establishments, graveyards, Red Army serviceman ID, name lists.

Обострение противоречий между современными «центрами силы» способно в перспективе привести к возникновению кризисных ситуаций¹, в том числе, военных конфликтов с участием Российской Федерации. Как участник Женевских конвенций 1949 г., Россия, в случае ее участия в международном вооруженном конфликте, взяла на себя ряд обязательств, делегируя их различным службам. Так в отношении раненых и больных жертв вооруженного конфликта значительная часть полномочий государства делегирована медицинской службе Вооруженных Сил Российской Федерации², а в отношении умерших (погибших) военнослужащих — другим службам Вооруженных Сил Российской Федерации.

Одним из таких обязательств выступает учет безвозвратных потерь личного состава Вооруженных Сил. В целях осуществления полного и эффективного правового регулирования данного вопроса представляется целесообразным обратиться к опыту осуществления регламентации учета безвозвратных потерь в годы Великой Отечественной войны, как крупнейшего вооруженного конфликта с максимальным количеством человеческих жертв за всю историю человечества. Выявление проблем правового регулирования в указанный период позволит, в случае возникновения необходимости, наиболее эффективно осуществлять организацию: учета безвозвратных потерь и проведения мероприятий по погребению погибших (умерших). Совершенствование нормативной правовой базы в обозначенной области позволит устранить существующие в настоящее время противоречия в правовом регулировании и привести российское законодательство в соответствии с требова-

ниями, установленными Женевскими конвенциями³.

Осуществление учета безвозвратных потерь в период Великой Отечественной войны осуществлялось различными нормативными правовыми актами. Первым из них был Приказ Народного комиссара обороны (НКО) СССР № 138 от 15 марта 1941 г. с объявлением «Положения о персональном учете потерь и погребении личного состава Красной Армии в военное время»⁴. Особое внимание в указанном Положении уделялось вопросам опознавания могил и захоронений. Само погребение военнослужащих в братских могилах следовало проводить не в хаотичном порядке, а таким образом, чтобы нахождение каждого тела красноармейца представлялось возможным точно установить. Для достижения этой цели необходимо было выполнять ряд условий. Во-первых, тела погребаемых лиц следовало размещать установленным порядком. Во-вторых, уполномоченным лицам надлежало осуществлять точное заполнение предусмотренных документов. Первое условие выполнялось путем размещения тел погибших и умерших несколькими рядами. Второе условие, — заполнением соответствующих разделов в книге погребения, введенной приказом НКО СССР от 15 марта 1941 г. № 138 и приведенной в форме 6 этого приказа. Фиксированию подлежало указание напротив каждой фамилии красноармейца точного расположения могилы как на топографической карте, так и относительно нахождения тел других захороненных военнослужащих.

³ См. подробнее: Холиков И. В., Заневская Н. А. Международно-правовая регламентация обращения с телами военнослужащих, погибших в условиях вооруженного конфликта // Военное право. 2019. № 4 (56). С. 285—291; Холиков И. В., Заневская Н. А. Обязательства государств по передаче находящихся в их распоряжении сведений о военнослужащих, погибших в период вооруженного конфликта // Военное право. 2020. № 4 (62). С. 220—228.

⁴ Приказ Народного комиссара обороны СССР от 15 марта 1941 г. № 138 с объявлением «Положения о персональном учете потерь и погребении личного состава Красной Армии в военное время» // РГВА, ф. 4, оп. 12, д. 97, л. 263—272.

¹ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные вопросы правового обеспечения вооруженной борьбы в условиях современных стратегических и политических реалий // Военное право. 2019. № 3. С. 24.

² См. подробнее: Холиков И. В. Правовое обеспечение международного сотрудничества в области медицины и здравоохранения в условиях чрезвычайных ситуаций : монография. М., 2007.

В качестве памятки в Положении «О персональном учете потерь и погребении личного состава Красной Армии в военное время» приводились примеры описания расположения тел в могиле.

Списки учета безвозвратных потерь по дивизии с одним приложенным экземпляром топографической карты с нанесенной на ней обозначением братской могилы, направлялись установленным порядком в Управление по укомплектованию войск Генштаба Красной Армии. Сама книга погребения с внесенными в нее сведениями о месте расположения останков каждого красноармейца направлялась в то же Управление, но позднее, по окончанию боевых действий.

Положением «О персональном учете потерь и погребении личного состава Красной Армии в военное время» (п. 43) устанавливается перечень лиц, на основании решения которых вправе организовываться и производиться захоронение в землю погибших и умерших красноармейцев. К таким лицам согласно п. 43, 49 относятся командир дивизии (бригады), а в случаях наступления смерти в медицинском учреждении, — начальник санитарного учреждения, госпиталя. Такое четкое разграничение функций и возложения полномочий на определенных лиц позволяло рационально использовать транспортные, технические и человеческие (трудовые) ресурсы; организовать правильное и своевременное заполнение установленных документов, обеспечивать их надлежащее хранение и транспортировку. Перечисленные требования согласуются с принятым в Красной Армии принципом единоначалия и полностью соответствуют ему.

Анализ норм Положения «О персональном учете потерь и погребении личного состава Красной Армии в военное время» года показывает, что погребение красноармейцев проводилось без помещения их в гроб, специальной предпохоронной подготовки тела не предусматривалось, а туалет покойного состоял из формы, в которой он находился к моменту смерти. Исключение составляло требование (п. 42) снятия с трупов шинелей для последую-

щей дезинфекции и сдачи для хранения и последующего использования на склад. Это позволяло, с одной стороны, произвести похороны с проявлением уважения к умершим и погибшим красноармейцам, отдавшим жизнь за свободу Родины, а при привлечении военного оркестра, согласно Уставу гарнизонной службы Красной Армии¹, оказать воинские почести. А с другой стороны, в условиях жесткого дефицита материальных ресурсов, обеспечивать новое пополнение зимней формой одежды.

В то же время погибшие военнослужащие начальствующего состава, от командира полка и выше, подлежали захоронению в деревянных гробах, располагающихся в отдельных могилах.

Вне зависимости от должности лица, принявшего решение о погребении покойных (командир или начальник санитарного учреждения, госпиталя), существовал единый порядок организации похорон. Распоряжением уполномоченного лица назначалась специальная команда, имеющая четкие инструкции и обеспеченная выделяемой формой одежды, обеспечивающей санитарно-эпидемиологическую защиту этих лиц: комбинезон, перчатки, сапоги.

Вид захоронения (индивидуальная могила или братская) и место ставилось в прямую зависимость от воинской должности покойного. Таким образом, можно выделить несколько самостоятельных групп: первая категория — красноармейцы, вторая — лица командующего состава, в которой прослеживалось четкое деление лиц, занимавших должность ниже командира полка, и лиц в воинской должности командира полка и выше.

Лица начальствующего состава не подлежали захоронению в братских могилах, а размещались в отдельных, индивидуальных могилах.

Книга погребения содержала сведения о военнослужащем, позволяющие наиболее точно установить данные о месте погребения его тела. Помимо фамилии, имени и отчества, указанию подлежали дан-

¹ Устав гарнизонной службы Красной армии, введен в действие приказом Народного Комиссара Обороны СССР от 24 января 1941 г. № 40.

ные о месте прохождения службы, воинское звание и год рождения. Для точной идентификации в списки были включены данные о месте призыва и данные членов семьи.

Органом, отвечающим за сбор, аккумуляцию, систематизацию и хранение информации о погибших и умерших красноармейцах и лицах начальствующего состава, выступало Управление по укомплектованию войск Генерального штаба Красной Армии. В сфере учета безвозвратных потерь на Управление возлагался ряд задач, перечисленных в п. 34.

В условиях сложившейся в предвоенные годы военно-политической обстановки в мире, руководством страны и органов военного управления велась активная подготовка к отражению агрессии со стороны других государств. Приказ, разработанный и принятый до начала Великой Отечественной войны, не мог в полной мере учесть и предусмотреть особенностей боевой обстановки, в условиях которых будет осуществляться деятельность уполномоченных лиц. По прошествии нескольких месяцев с начала войны стало очевидно, что порядок учета потерь личного состава, утвержденный весной 1941 г., не осуществлялся должным образом, а возложенные на должностных лиц обязанности не исполнялись. Результаты анализа приказа от 16 августа 1941 г. № 0296 «Об упорядочении учета и отчетности о численном и боевом составе и потерях личного состава в действующих армиях и в округах» свидетельствует о несоблюдении уполномоченными лицами требований действующих актов органов военного управления.

На основе анализа предоставленных данных о безвозвратных потерях на 10 и 20 июля 1941 г. был выявлен ряд недостатков, заключавшихся в несвоевременном предоставлении данных с опозданием на 5—10 дней, дублировании данных, неполном предоставлении необходимых сведений или полном его отсутствии.

Указанный приказ особо подчеркивал необходимость предоставления всех данных о численности, боевом и личном составе, ранее установленных приказами

НКО, производить в установленные сроки. Установленные сроки направления сведений, являясь императивным требованием, не подлежали изменению вне зависимости от каких-либо внешних или внутренних условий, и никакая обстановка не могла стать причиной допущения задержки в сроке исполнения этой обязанности. Сведения, предоставляемые установленным порядком, должны были точно отражать фактическое состояние в войсках. За несоблюдение требований лица, допустившие нарушения, привлекались к ответственности, о чем свидетельствуют положения рассматриваемого приказа. О применении юридической ответственности за указанные деяния (совершенные как в форме действия, так и бездействия) свидетельствует положение п. 1 рассматриваемого приказа, устанавливавшего обязанность уполномоченных лиц привлекать к ответственности виновных в невыполнении табеля донесений, а также в даче неполных и неправильных сведений. В то же время положения п. 3 содержали указание на применение дисциплинарных взысканий в отношении начальника штаба Киевского военного округа, начальника штаба Западного военного округа и начальника штаба Харьковского военного округа в форме выговора.

В целях изменения сложившейся ситуации в сфере учета безвозвратных потерь приказом НКО СССР от 19 ноября 1941 г. № 340 «Об улучшении организации работы по учету персональных потерь» было произведено переподчинение отдела учета персональных потерь на фронтах Главного управления формирования и укомплектования войск Красной Армии Управлению мобилизации и комплектования армии с возложением всей ответственности за работу отдела на начальника Управления.

Такие изменения в организационной структуре были направлены как на внесение корректив в организацию работы по учету персональных потерь на фронтах, так и на создание наиболее благоприятных условий для взаимодействия данного направления работы с общей работой по мобилизации и комплектованию армии.

К 5 февраля 1942 г. на основании приказа НКО СССР от 31 января 1942 г. «О сформировании Центрального бюро по персональному учету потерь личного состава действующей армии» было создано отдельное бюро для фиксации и учета потерь военнослужащих Красной армии. Отдельное подразделение было сформировано на основе выделенного из состава Управления мобилизации и укомплектования армии Главупраформа 5-го Отдела.

А в связи с вступлением в силу Постановления Государственного Комитета Оборона от 11 марта 1942 г. № 1424 «Об оформлении и назначении пенсий семьям погибшего начальствующего состава Красной Армии» и во исполнение требований, предусмотренных п. 4 и 5 данного нормативного правового акта, к 25 марта 1942 г. в составе Центрального бюро по учету потерь личного состава действующей армии был сформирован приказный отдел. Штат из 20 человек составили личный состав и дела 2-го (приказного) отделения 8-го отдела Главного управления кадров НКО.

На приказный отдел, созданный на основании приказа от 20 марта 1942 г. № 84, возлагался ряд полномочий в сфере персонального учета начальствующего состава:

а) составление приказов об исключении из списков армии убитых, умерших и пропавших без вести лиц начальствующего состава;

б) сообщение выписок из этих приказов начальнику Финансового управления, начальникам соответствующих управлений и отделов кадров Наркомата обороны и округам;

в) ведение специальной учетной и справочной картотеки на убитых, умерших, пропавших без вести и попавших в плен лиц начальствующего состава.

Согласно положениям Постановления Государственного Комитета Оборона от 11 марта 1942 г. № ГОКО-1424 «Об оформлении и назначении пенсий семьям погибшего начальствующего состава Красной Армии» с момента вступления

данного Положения в законную силу, приказы об исключении из списков части лиц начальствующего состава в связи с наступлением их смерти должны издаваться исключительно Главным Управлением формирования и Укомплектования войск Красной Армии. При этом не имело значения, к какому роду войск принадлежал погибший (умерший) военнослужащий при жизни. После издания Приказа об исключении из списков части военнослужащего, приказ подлежал рассылке по соответствующим управлениям и военным округам (п. 4). Недостатки в учете безвозвратных потерь лиц начальствующего состава необходимо было ликвидировать в месячный срок, в том числе путем оформления и издания приказов об исключении из списков части покойных военнослужащих, не включенных ранее в иные списки (приказы).

Приказом заместителя Народного комиссара обороны от 4 февраля 1944 г. № 023 было утверждено Наставление по учету личного состава Красной Армии (в военное время), которое вступило в силу с 1 мая 1944 г. Данное Наставление внесло коррективы в ранее закрепленный порядок учета безвозвратных потерь и погребения умерших (погибших) защитников Отечества.

Введенное в действие Наставление более детально осуществляло правовое регулирование в отношении вопроса туалета покойных военнослужащих. Если ранее предъявлялось требование снимать с тел покойных бушлаты и после проведения дезинфекции отправлять их для хранения на склад, а в отношении иных видов военной формы одежды не упоминалось, то в Наставлении этот вопрос рассмотрен детальной. Так, виды предметов одежды, в которых подлежал погребению военнослужащий, различались по месту погребения и определялось органами, производящими захоронение (на поле боя или лечебным учреждением) и в зависимости от звания (офицерский состав или сержантский и рядовой состав).

Для каждой из указанных групп существовал отдельный перечень военной формы одежды.

На поле боя захоронение военнослужащих происходило в предметах одежды, в которых военнослужащий находился в момент смерти. К этим предметам военной формы одежды Наставление относило для сержантского и рядового состава нательное белье, гимнастерку и брюки, для лиц из числа офицерского состава в комплект включалась обувь. Отсутствие одного или нескольких предметов одежды в момент смерти военнослужащего не предполагало отдельного дополнительного вещевого обеспечения, и военнослужащий подлежал погребению в отсутствие полного набора перечисленных вещей.

Более широкий перечень предметов одежды предназначался для погребения военнослужащих, умерших в лечебных учреждениях.

Так при погребении лиц сержантского и рядового состава к уже перечисленным предметам одежды (гимнастерка, нательное белье и брюки) добавлены носки и госпитальные туфли, при условии, что первая часть перечисленных предметов одежды имела у военнослужащего при поступлении в лечебное учреждение. Состав вещей, необходимый для использования для погребения офицерского состава, включал как предметы военной формы одежды, так и вещи, используемые и непосредственно выдаваемые в госпитале. Перечень военной формы одежды при погребении лиц офицерского состава был шире как в сравнении с перечнем вещей, используемых при погребении сержантского и офицерского состава, умерших в лечебных учреждениях, так и в сравнении со списком предметов одежды, используемых при погребении офицерского состава на поле боя. Комплект вещей включал дополнительно госпитальные носки и туфли, а из числа дополнительных вещей — простыня, которая использовалась умершим офицером. Правила вещевого обеспечения предполагали обязательное дополнительное обеспечение лиц офицерского состава нательным бельем, брюками и гимнастер-

кой, в случае, если военнослужащий при поступлении в лечебное учреждение их при себе не имел. Правило было обязательным для исполнения даже в случаях скорострительной смерти поступившего пациента или наступления смерти до прибытия санитарного транспортного средства в лечебное заведение. Недостающие при поступлении в лечебное заведение предметы должны были выдаваться из фонда госпиталя. Установление указанных предписаний, являлось по своей сути элементом отдания воинских почестей при погребении покойных защитников Отечества и свидетельствовало о высокой роли лиц офицерского состава на службе Родине.

Погребение лиц из числа офицерского состава должно было осуществляться исключительно в индивидуальных могилах (п. 112), в то время как захоронение в землю военнослужащих иных категорий могло производиться как в братских, так и в индивидуальных могилах (п. 110). Решение о выборе вида захоронения (братская могила или индивидуальная) оставалось на усмотрение командира полка.

Отдание воинских почестей, являясь важным и необходимым элементом церемонии погребения, установленное приказом заместителя НКО СССР от 4 февраля 1944 г. № 023, как обязательная для проведения часть ритуала, исполнялось вне зависимости от места погребения, воинской должности и воинского звания военнослужащего. Различия заключались лишь в порядке отдания воинских почестей, исходя из условий погребения: в тылу или на фронте. Для лиц, умерших в тыловых санитарных учреждениях, порядок организации и проведения ритуала отдания воинских почестей регламентировался разделом X Устава гарнизонной службы Красной Армии¹. Так, положения п. 267 предусматривали несколько категории лиц, погребение которых происходило с участием почетного эскорта. Кроме лиц командного состава и красноармейцев (краснофлотцев), чья смерть наступила в период про-

¹ Устав гарнизонной службы Красной армии, введен в действие приказом Народного Комиссара Оборона СССР от 24 января 1941 г. № 40.

хождения ими военной службы, к этим категориям относились умершие генералы в отставке и Герои Советского Союза¹.

Для лиц, погребение которых предполагалось в полосе военных действий, порядок устанавливался уполномоченными лицами (командиром полка или начальником санитарного учреждения) применительно к указанному разделу Устава гарнизонной службы Красной Армии с учетом условий оперативно-тактической обстановки. Из установленных правил делалось исключение при захоронении офицеров из числа командиров частей, командиров соединений, генералов, полковников. Порядок отдания воинских почестей для командиров частей определялся на основании решения командира соединения; командиров соединений, генералов, полковников — Военным советом армии, фронта вне зависимости от места погребения.

Приказ заместителя НКО СССР от 4 февраля 1944 г. № 023, делая ссылку на ранее введенные в действие требования (приказ НКО от 7 октября 1941 г. № 330), подчеркивает, что для лиц рядового и сержантского состава надлежащим документом, призванным удостоверить личность военнослужащего, являлась красноармейская книжка (п. 58). Она же была единственным документом, выступающим в таком качестве.

Не являясь собственностью военнослужащего, красноармейская книжка выдавалась ему на период службы в Красной Армии взамен военного билета или приписного свидетельства. Военнослужащий, осуществляя полномочия владения и пользования красноармейской книжкой, был обязан постоянно держать ее при себе, а при увольнении в запас красноармейская книжка должна была оставаться у ее владельца на руках. Дальнейшее хранение красноармейской книжки военнослужащими, находящимися в запасе, осуществлялось наравне с военным билетом.

Именно приказ заместителя НКО СССР от 4 февраля 1944 г. № 023 устанавливал обязанность по наличию у всех рядовых и сержантов документов, удостоверяющих личность. Отправка военнослужащих на фронт без документов как в составе воинских частей, подразделений, команд, так и направляемых одиночками, строго воспрещалась. А в случае нарушения данного положения лица, его допустившие, подлежали судебному преследованию. В целях предотвращения нарушений и недопущения отправки рядовых и сержантов на фронт без соответствующего документа на должностных лиц возлагалась обязанность по проведению проверки наличия у каждого военнослужащего красноармейской книжки и соблюдения порядка и правильности ее заполнения.

В случае же наступления смерти красноармейца на поле боя, в лечебном учреждении, в пути следования на излечение документ, удостоверяющий его личность, подлежал изъятию. Изъятые у покойных военнослужащих красноармейские книжки подлежали передаче в штаб части, либо в лечебное учреждение в целях осуществления персонального учета выбывших. При передаче в указанные организации к красноармейским книжкам необходимо было прилагать именной список. Красноармейские книжки служили основанием для составления именных списков безвозвратных потерь личного состава по заранее утвержденной форме (форма № 2/БП).

Затем красноармейские книжки подлежали упаковыванию (при указании на отдельных связках надписи: «Красноармейские книжки») и направлению в архив НКО в целях их дальнейшего хранения.

Именные списки умерших от ран и от полученных на фронте болезней велись для сержантского и рядового состава отдельно от аналогичных списков лиц из числа офицерского состава. Именные списки по форме 3/БП направлялись лечебными учреждениями в определенные Наставлением органы и должностным лицам с предусмотренной периодичностью и в четко фиксированные сроки. Для лечебных учреждений вне зависимости от их

¹ Заневская Н. А. Правовое регулирование ритуала отдания воинских почестей при погребении // Вестник адъюнкта: электронный научный журнал. 2020. № 4 (10). С. 3.

подчиненности устанавливалась одинаковая периодичность направления списков по команде. В течение месяца данные направлялись лечебными организациями по 6 раз, то есть за каждую пятидневку, начиная с первого числа каждого месяца. Днем направления сведений считался последний день периода, то есть за период с 1 по 5 число отправка осуществлялась 5 числа, за период с 6 по 10 — 10 числа и так далее. Дни направления сведений лечебными учреждениями были идентичны для всех из них.

Персональный учет безвозвратных потерь подразумевал ведение документации относительно каждого умершего или погибшего военнослужащего Красной Армии с указанием ряда данных, индивидуализирующих личность, а не просто совокупности статистических данных.

Персональный учет велся в различных подразделениях, органах и управлениях. При этом ряд из них осуществлял сбор, обработку и хранение данных в отношении всех военнослужащих, другие исключительно в отношении военнослужащих определенной категории (сержантского и рядового состава либо офицерского состава).

Должностным лицом, осуществляющим контроль и проверку наличия у лиц, направляемых из районных военкоматов для пополнения рядового и сержантского состава, красноармейских книжек, являлся командир роты (п. 50 Наставления по учету личного состава Красной Армии (в военное время)).

В случае отсутствия у прибывших в часть военнослужащих (как одиночных, так и в составе групп) документов, не только удостоверяющих личность военнослужащего, но и свидетельствующих о направлении военнослужащих в данную часть (продовольственного, вещевого, денежного аттестатов) или несоответствия (либо отсутствия) данных о нем в направляемых в часть списках, назначение таких лиц в подразделение не производилось до момента тщательного выяснения всех обстоятельств. Осуществление проверочных мероприятий в отношении прибывших во-

еннослужащих, не имеющих всех обозначенных документов, возлагалось на штаб части.

При направлении пополнения рядового и сержантского состава составлялся именной список на всю команду (всех лиц, подлежащих одномоментной отправке). Список составлялся в виде таблицы и включал в себя в отношении каждого отправляемого лица его персональные данные (фамилия, имя, отчество; год рождения и др.), данные о семье военнослужащего (состав семьи и адрес), сведения о прохождении службы (воинская должность и звание; наименование районного военкомата, осуществившего призыв на военную службу). Отдельная графа была посвящена сведениям, касающимся наличия или отсутствия судимости. При наличии судимости в графу подлежали внесению сведения об основании привлечения к уголовной ответственности и порядок отбытия наказания.

Так как в период следования команды (подразделения) к месту прохождения службы возможны были случаи наступления смерти военнослужащих, снятия их с эшелона или их отставания от команды, приказ заместителя НКО СССР от 4 февраля 1944 г. № 023 предусматривал внесение начальником команды специальных отметок на экземпляре именного списка.

Перед направлением в бой вновь прибывших военнослужащих сведения о них и их личные данные должны были быть занесены в список подразделения (п. 53).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что данные, полученные на основе изучения нормативных правовых актов, действовавших в период Великой Отечественной войны, могут быть использованы при обсуждении вопросов, касающихся совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей организацию и осуществление учета безвозвратных потерь, и проведения мероприятий по погребению умерших (погибших) защитников Отечества, что позволит, в перспективе, устранить имеющиеся в настоящее время противоречия в правовом регулировании данного вопроса и привести российское

законодательство в полное соответствие с требованиями, установленными нормами международного гуманитарного права.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения вооруженной борьбы в условиях современных стратегических и политических реалий / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Военное право. — 2019. — № 3. — С. 21—28.

2. Заневская, Н. А. Правовое регулирование ритуала отдания воинских почестей при погребении / Н. А. Заневская // Вестник адъюнкта: электронный научный журнал. — 2020. — № 4 (10).

3. Холиков, И. В. Правовое обеспечение международного сотрудничества в области медицины и здравоохранения в условиях чрезвычайных ситуаций : монография / И. В. Холиков. — М., 2007. — 260 с.

4. Холиков, И. В. Международно-правовая регламентация обращения с телами военнослужащих, погибших в условиях вооруженного конфликта / И. В. Холиков, Н. А. Заневская // Военное право. — 2019. — № 4 (56). — С. 285—291.

5. Холиков, И. В. Обязательства государств по передаче находящихся в их распоряжении сведений о военнослужащих, погибших в период вооруженного конфликта / И. В. Холиков, Н. А. Заневская // Военное право. — 2020. — № 4 (62). — С. 220—228.

К вопросу о содержании понятия «социальное государство»

© Шамаров Вячеслав Матвеевич,
профессор кафедры теории и истории права и государства Российской академии адвокатуры и нотариата, доктор юридических наук, профессор

Аннотация. В статье исследуются взгляды теоретиков права на наименование предмета исследования и содержание понятия «социальное государство». Автор полагает, что для современного развития российского общества научно состоятелен термин «социально ориентированное государство», формулируется авторское определение.

Ключевые слова: социальное государство, социально-правовое государство, государство социальной демократии, социально ориентированное государство.

On the question of the content of the concept of «social state»

© Shamarov V. M.,
Professor of the Department of Theory and History of Law and State of the Russian Academy of Lawyers and Notaries, Doctor of Law, Professor

Annotation. The article examines the views of legal theorists on the name of the subject of research and the content of the concept of "social state". The author believes that the term "socially oriented state" is scientifically relevant for the modern development of Russian society, and the author's definition is formulated.

Keywords: social state, social-legal state, state of social democracy, socially oriented state.

В юридической литературе наличествуют различные наименования объекта исследования. Большинство теоретиков права называют его в соответствии с закрепленной конституционной нормой (ст. 7) — социальное государство¹. В ряде работ его именуют «правое социальное государство» либо «социальное правовое

государство»², «государство социальной справедливости»³. Одновременно группой

¹ Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. М.: Проспект, 2012. С. 476—484; Протасов В. Н. Теория права и государства : краткий курс лекций. М.: Юрайт, 2012. С. 179—181; Смоленский М. Б. Теория государства и права : учебник. М.: Инфра, 2013. С. 112—117; Бошно С. В. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М.: Эксмо, 2011. С. 393—395; Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 3-е изд. М.: Эксмо, 2009. С. 442—448; Рассолов М. М. Теория государства и права : учебник. М.: Юрайт, 2010. С. 245; Цечоев В. К. Швандерова А. Р. Теория государства и права : учебник. М.: Прометей, 2017. С. 156.

² Гриценко Н. Н. Социальное государство. Концепция // Социальное государство: мировой опыт и реалии России // Матер. ежегод. науч. конф. юрид. факультета. М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003. С. 3; Калашников С. В. Социальное государство как антитеза государству всеобщего благоденствия // Социальное государство: мировой опыт и реалии России // Матер. ежегод. науч. конф. юрид. факультета. М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003. С. 10—14; Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М.: Инфра-М., 2009. С. 663; Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник. М.: Юрайт, 2011. С. 363; Чистяков Н. М. Теория государства и права : учебное пособие. М.: Финакадем. при Правительстве РФ, 2010. С. 266; Перевалов В. Д. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М.: Юрайт, 2012. С. 353—356; Протасов В. Н. Теория государства и права : учебник. М.: Юрайт, 2014. С. 425—434.

³ Афанасьев В. С. Роль государства в обеспечении социального мира и согласия // Теория государства

авторов социальное государство рассматривается как идентичное *государству социальной демократии*¹.

Отличную научную позицию в этом вопросе занимает И. А. Иванников, который критически оценивает наименования «правовое государство» и «социальное государство» ввиду их некорректности, так как у всех государств наличествует право, и они состоят из определенного социума. Автор предлагает назвать подобное государственное образование «гуманитарным государством»².

Примерно такой же научный взгляд у профессора А. В. Корнева. По его мнению, эта общность — *социально-гуманитарное государство*³.

Вместе с тем полагаем, что наименование «гуманитарное государство» требует пояснения, так как в Словаре русского языка С. И. Ожегова слово «гуманитарный» толкуется как «обращение к человеческой личности, к правам и интересам человека»⁴.

Из отмеченного выше следует, что основным предназначением гуманитарного государства является соблюдение и защита прав и интересов человека, в первую очередь, защита формальных юридических прав, а социальная направленность функционирования государства второстепенна и поэтому его использование в названном контексте сомнительно.

Необходимо констатировать, что в государствоведении принято в зависимости от сущностной характеристики государства, которая превалирует в тот или иной исторический момент, именовать его: клерикальное государство, демократиче-

ское государство, правовое государство, социальное государство. В этой связи представляется, что социальное государство — это не самостоятельный тип государства (рабовладельческое, феодальное, капиталистическое, социалистическое), а его характерная историческая особенность.

При этом необходимо согласиться с профессором Л. А. Морозовой, что различные типы социальных государств (позитивное, собственно социальное, государство благоденствия) нигде в мире не были реализованы, они лишь отражают тенденции в изменении государственной социальной политики⁵.

Из этого следует, что для современно этапа развития Российской Федерации термин «социальное государство» не адекватен практике его реализации. По нашему мнению, он определяет только перспективу развития современного общества. Полагаем, что современной социальной политике государства и его практической деятельности в социально-гуманитарной сфере больше соответствует термин «социально ориентированное государство».

Общепринято при исследовании содержания социального (социально ориентированного) государства формулировать понятие научного термина. При этом заметим, что анализ сформулированных авторских понятий свидетельствует об отсутствии единства взглядов правоведов в этом вопросе, что позволяет систематизировать их и выделить в их содержании ряд характерных признаков.

Так, ряд ученых отмечают в понятии историческую природу социального государства. При этом профессор Т. Н. Радько полагает, что социальное государство реализуется в виде «исторического типа государства»⁶. Этот научный взгляд разделяют и другие ученые-юристы (М. М. Рассолов, В. Н. Протасов, Л. А. Морозова). Социальное государство ими рассматривается не как тип государства, а как характерный

и права: учебник. 3-е изд. / под ред. В. В. Лазарева. М.: Юрист, 2001. С. 385.

¹ Смоленский М. Б., Борисов Г. А., Мархгейм М. В., Тонков Е. Е. Теория государства и права : учебник / 2-е изд. Ростов на Дону: Феникс, 2012. С. 216.

² Иванников И. А. Теория государства и права : учебник. М.: РИОР Инфра-М, 2008. С. 323.

³ Корнев А. В. Социальная функция права (вопросы теории) // Социальное государство: мировой опыт и реалии России // Матер. ежегод. науч. конф. юрид. факультета. М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003. С. 28.

⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 188. С. 121.

⁵ Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М.: Эксмо, 2009. С. 444.

⁶ Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. М.: Проспект, 2012. С. 479.

вид государства (к примеру, демократическое, правовое).

Несколько иной взгляд у С. В. Колесникова. По его мнению, социальное государство — это «этап цивилизационного развития общества»¹. Соглашаясь с последним, добавим, что это *исторический этап цивилизационного развития общества*, в котором основополагающими функциями государства являются экономическая и социальная.

В качестве отличительного признака основная масса ученых-юристов формулируют в понятии сущность подобного государства, предназначенность которой авторами различается. Для профессора Т. Н. Радько — это «сглаживание противоречивых интересов в обществе и обеспечение достойных условий жизни для всех членов общества при наличии равенства всех форм собственности на средства производства»².

Примерно такую же сущность определяют в своем понятии В. К. Цечоев и А. Р. Швандерова, добавляя к изложенному, что «сглаживание противоречий» осуществляются на основе принципа социальной справедливости³.

Для В. И. Червонюка и Н. М. Чистякова социальное государство — государство с социально-ориентированной экономикой для обеспечения достойного уровня жизни и свободного развития человека⁴. Несколько иной взгляд у М. М. Рассолова, который полагает, что подобное государство «выравнивает стартовые возможности граждан

и обеспечивает социальную стабильность в обществе»⁵.

Авторский коллектив учебника по теории права определяет главной сущностной задачей социального государства «достижение такого общественного прогресса, который основывается на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности»⁶.

По нашему мнению, резюмирует изложенное выше следующая дефиниция: «Социальное государство — это демократическое правовое государство, обладающее достаточным экономическим потенциалом для проведения социально ориентированной политики и обеспечивающее каждому гражданину достойные условия существования, социальную защищенность, равные стартовые возможности для самореализации личности»⁷.

Третьим характерным признаком понятия отдельные ученые-юристы признают социальное государство в качестве инструментария реализации социальной политики государства: это *своеобразный инструмент* благополучия личности и благоденствия общества, обеспечения социальной справедливости в распределении продуктов труда⁸; *наиболее целесообразный способ* соединения начала свободы и власти⁹; *орудие решения споров и конфликтов* как внутри страны, так и за ее пределами¹⁰.

Вместе с тем отметим, что ряд формулировок понятия вызывают сомнения в

¹ Колесников С. В. Социальное государство как антитеза государства всеобщего благоденствия // Социальное государство: мировой опыт и реалии России // Матер. ежегод. науч. конф. юридич. факультет. М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003. С. 13.

² Радько Т. Н. Теория государства и права в схемах и определениях. М.: Проспект, 2011. С. 151.

³ Цечоев В. К., Швандерова А. Р. Теория государства и права: учебник. М.: Прометей, 2017. С. 156.

⁴ Червонюк В. И. Теория государства и права: учебник. М.: Инфра-М, 2009. С. 657; Чистяков Н. М. Теория государства и права: учеб. пособ. М.: Финакадемия при Правительстве РФ, 2010. С. 266.

⁵ Рассолов М. М. Теория государства и права: учебник. М.: Юрайт, 2010. С. 245.

⁶ Смоленский М. Б., Борисов Г. А., Мархгейм М. В., Тонков Е. Е. Теория государства и права: учеб. 2-е изд. Ростов на Дону: Феникс, 2012. С. 216; Смоленский М. Б. Теория государства и права: учебник. М.: Инфра-М, 2013. С. 112.

⁷ Протасов В. Н. Теория государства и права: учеб. для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. С. 430.

⁸ Гриценко Н. Н. Социальное государство. Концепция // Социальное государство: мировой опыт и реалии России // Матер. ежегод. науч. конф. юридич. факультет. М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003. С. 3.

⁹ Там же.

¹⁰ Бошно С. В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М.: Эксмо, 2011. С. 393.

адекватности его содержания предмету исследования. Примером может служить следующая дефиниция: «Социальное государство есть закономерное общественное явление. Оно представляет собой сознательно конструируемое общественное, социальное образование...»¹.

Полагаем, что констатация о том, что социальное государство — закономерное общественное явление в виде сознательно конструированного социального образования требует дополнительной аргументации, так как в этой связи возникают вопросы:

— почему это явление закономерное? Оно что, возникает и развивается вне связи с субъективной целенаправленной государственной деятельностью?

— если оно «сознательно контролируемое общественное, социальное образование», то кто же является его актором?

— что понимается автором под «социальным образованием», так как в науке оно понимается весьма широко: семья, трудовой коллектив, жители определенной территории, нации, народности, государственные объединения граждан?

К изложенному добавим, что сомнителен тезис о том, что «социальное государство — это *институт* (выделено нами — В. Ш.), направленный на организацию достойной жизни и развития всего общества в целом, защиту прав, свобод и интересов всех его граждан и народов...»², так как рассматривать социальное государство в качестве неопределенного правового института, проблематично.

Несколько иную точку зрения на характер сущностного содержания деятельности социального государства имеет известный теоретик права профессор Д. А. Керимов: «Государственная власть по природе своей социальна, и в силу этого ее целями и задачами является не только устройство жизни социуму, но и удовлетворение материальных и духовных потребностей и интересов людей, осуществление требований социальной справедливости.

Эта сторона деятельности государства (выделено нами — В. Ш.) и охватывается понятием «социальное государство»³.

Следовательно, ученым социальное государство рассматривается не как самостоятельный вид государства, а как определенная сторона его функциональной деятельности. Таким образом, социальное государство по мнению ученого — это такое государство, присущее определенной исторической эпохе, в которой социальная функция приоритетна, и в которой конституционно закреплена арсенал мер, направленных на создание условий обеспечения достойной жизни и свободы развития человека.

Мнение Д. А. Керимова разделяет профессор В. Н. Протасов. В его понимании социальное государство — «*особая политико-правовая реальность*»⁴. Из этого следует: если наличествует подобная реальность, то государство можно признавать социальным, если нет — понятие «социальное государство» идентифицируется с теоретической идеей, социальным проектом, конституционным целеполаганием.

Весьма примечательным обстоятельством является факт, что в сформулированных понятиях не констатируются субъекты ответственности за реализацию социальной политики государства. В лучшем случае — это само государство: «по сути, социальное государство есть такое государство, которое служит обществу и стремится исключить или свести к минимуму социальные различия и на этой основе обеспечить достижение социального мира и согласия в обществе»⁵.

Подводя итог анализа понятия «социальное (социально ориентированное) государство» резюмируем, что большинство рассмотренных нами дефиниций в той или

¹ Рассолов М. М. Теория государства и права : учеб. М.: Юрайт, 2010. С. 245.

² Бошно С. В. Указ. соч. С. 393.

³ Керимов Д. А. Правовое и социальное государство // Теория государства и права : учебник. 3-е. изд. / под общ. ред. О. В. Мартышина. М.: Проспект, 2016. С. 421.

⁴ Протасов В. Н. Теория государства и права : учеб. для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. С. 428.

⁵ Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М.: Инфра-М, 2009. С. 657.

иной мере выражают его социальную природу. Вместе с тем полагаем, что социальное государство нельзя рассматривать в качестве самостоятельного вида государства, так как подобное наименование должно отражать его сущностную характеристику, «адекватную реализуемой социально-правовой деятельности, при которой гарантируется экономические и социальные права и свободы человека и гражданина и обязанности государства по их обеспечению и защите» (Большой юридический словарь. М.: Инфра-М., 2000. С. 578.).

Итак, *социально ориентированное государство* — это государство, функционирующее в переходный период от обычного государства к содержанию подлинно социального, в котором обеспечиваются всем гражданам равные стартовые возможности, равенство в распределении национального продукта, предотвращение социальных взрывов и конфликтов на этой почве. В социально ориентированном социуме происходит расширение социальной сущности государства и неукоснительно реализуется принцип социальной справедливости.

Библиография

1. Бошно, С. В. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. / С. В. Бошно. — М.: Эксмо, 2011.
2. Гриценко, Н. Н. Социальное государство. Концепция / Н. Н. Гриценко // Социальное государство: мировой опыт и реалии России / Матер. ежегод. науч. конф. юридич. факультет 19—20 декабря 2002 г. — М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003.
3. Иванников, И. А. Теория государства и права : учебник / И. А. Иванников. — М.: РИОР Инфра-М., 2008.
4. Казаков, В. Н. Теория государства и права : учебник / В. Н. Казаков, Р. В. Казаков, Ю. Н. Туганов, В. М. Шамаров. — Калуга: «Ваш Домь», 2016. — 534 с.
5. Калашников, С. В. Социальное государство как антитеза государству всеобщего благоденствия / С. В. Калашников // Социальное государство: мировой опыт и реалии России / Матер. ежегод. науч. конф. юридич. факультет 19—20 декабря 2002 г. — М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003. — С. 10—14.
6. Керимов, Д. А. Правовое и социальное государство / Д. А. Керимов // Теория государства и права : учебник. 3-е изд. / под общей ред. О. В. Мартышина. — М.: Проспект, 2016.
7. Колесников, С. В. Социальное государство как антитеза государству всеобщего благоденствия / С. В. Колесников // Социальное государство: мировой опыт и реалии России / Матер. ежегод. науч. конф. юридич. факультет 19—20 декабря 2002 г. — М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003.
8. Корнев, А. В. Социальная функция права (вопросы теории) / А. В. Корнев // Социальное государство: мировой опыт и реалии России / Матер. ежегод. науч. конф. юридич. факультет 19—20 декабря 2002 г. — М.: Акад. труда и соц. отнош., 2003.
9. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. / под ред. В. В. Лазарева. — М.: Юрист, 2001. — 520 с.
10. Туганов Ю. Н. Эффективная борьба с коррупцией в судебной системе возможна: к вопросу о создании антикоррупционного стандарта поведения / Ю. Н. Туганов // Судья. — 2008. — № 9. — С. 54—57.
11. Туганов Ю. Н. Совершенствование института судебного обжалования решений по гражданским делам в системе военных судов / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 5 (167). — С. 66—67.
12. Чистяков, Н. М. Теория государства и права : учебное пособие / Н. М. Чистяков. — М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2010.

Правовое обеспечение обучения и воспитания военнослужащих

Правовые аспекты социально-педагогической адаптации к службе в войсках национальной гвардии лиц, участвовавших в молодежных организациях экстремистского характера

© Захаренко Сергей Владимирович,
кандидат педагогических наук, профессор кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© Михалёв Владимир Анатольевич,
кандидат педагогических наук, доцент кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© Лимарь Петр Петрович,
адъюнкт кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые правовые аспекты социально-педагогической адаптации к военной службе лиц, ранее принимавших участие в молодежных организациях экстремистского характера с учетом правовых коллизий. Кроме того, представлен краткий анализ нормативно-правовой литературы, определяющей процесс организации социально-педагогической адаптации к военной службе военнослужащих, ранее участвовавших в молодежных организациях экстремистского характера.

Ключевые слова: военная служба, адаптация, экстремизм, молодежные организации экстремистского характера, правовые аспекты адаптации.

Legal Aspects of Social and Educational Adaptation to the Military Service of Persons Involved in Youth Organizations of Extremist Nature

© Zaharenko S. V.,
candidate of pedagogical Sciences, Professor of the Department no. 19 (pedagogics) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

© Mihalev V. A.,
candidate of pedagogical Sciences, Docent of the Department no. 19 (pedagogics) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

© Limar P.P.,
adjunct of the Department no. 19 (pedagogy) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Annotation. The article examines some legal aspects of social and educational adaptation to military service of persons that have taken part in youth organizations of extremist nature, with regard to legal conflicts. In addition, a brief analysis of the process of organization of social and educational adaptation to military service of servicemen that have been involved in youth organizations of extremist nature is given.

Keywords: adaptation, extremism, youth organizations of extremist nature, legal aspects of adaptation.

Проблема эскалации экстремизма в молодежной среде в последнее время приобрела важное значение, особенно на фоне нарастающих протестных настроений населения в связи с мерами, предпринимаемыми Правительством Российской Федерации в ходе борьбы с пандемией коронавируса. Кроме того, растет количество участников молодежных организаций, в том числе экстремистского характера. Соответственно увеличивается социальная база лиц, прибывающих для прохождения службы в войска национальной гвардии, ранее участвовавших в неформальных молодежных организациях экстремистской направленности. Данный контингент, попадая в сформировавшиеся воинские подразделения, сознательно или неосознанно распространяет свои, зачастую радикальные, идеи и политические взгляды среди военнослужащих, не имеющих ярко выраженных политических, националистических, религиозных приоритетов. В связи с этим повышается значимость исследования данной проблемы и возникает необходимость разработки программы социально-педагогической адаптации к службе в войсках военнослужащих с характерными взглядами, предполагающими идеологию экстремистского характера.

На совещании по вопросам обеспечения национальной безопасности, секретарь Совета безопасности Российской Федерации Николай Патрушев отметил рост количества подростков-участников в организациях молодежных субкультур до 70 тыс. человек, таких, как «скулшутинг», «колумбайн», «буллинг», «офники». Результатом деятельности таких сообществ является формирование групп криминальной направленности, призывающих к насильственным действиям, в том числе в ходе проведения протестных акций, массовых беспорядков и экстремистских актов¹. Эти слова подтверждаются статистическими данными динамики преступлений экстремистской направленности, опубликованными Генеральной прокуратурой Россий-

ской Федерации².

Проведенный анализ количественного показателя преступлений экстремистской направленности в Российской Федерации в период с января по сентябрь 2020 г. свидетельствует о росте данных преступлений на 44 %. Учитывая данный факт, необходимо отметить, что меры, принимаемые правительством Российской Федерации, являются недостаточными для предотвращения распространения не только радикальных идей в молодежной среде, но и деструктивного влияния со стороны различных экстремистских и террористических организаций. В связи с этим растёт количество участников молодежных организаций экстремистского характера призывного возраста. Данный факт является причиной увеличения социальной базы как военнослужащих проходящих военную службу по призыву, так и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках национальной гвардии, до призыва участвовавших в различных неформальных молодежных организациях, в том числе экстремистского характера, которые находясь на военной службе участвуют в нейтрализации этих группировок.

В целях раскрытия правового аспекта социально-педагогической адаптации к службе в войсках национальной гвардии Российской Федерации лиц, участвовавших в организациях экстремистского характера, целесообразно проведение анализа справочной и нормативно-правовой литературы для определения понятий «адаптация», «социально-педагогическая адаптация», «экстремизм» и взаимосвязь данных понятий применительно к армейской среде.

За основополагающее определение понятия «адаптация» следует брать понятие, раскрытое в словаре С. И. Ожегова, где адаптация выступает как приспособление живого организма к постоянно изме-

¹ <http://ria-ru.turbopages.org/ria.ru/s/20201030/dvizhenie-1582337093> (дата обращения: 17.11.2020).

² http://crimestat.ru/offenses_chart (дата обращения: 17.11.2020).

нящимся внешним условиям существования¹.

По разновидностям адаптация подразделяется на:

— биологическую (приспособление организма к воздействию внешних факторов окружающей среды);

— физиологическую (приспособление к химическим процессам, происходящим в организме в результате воздействия различных факторов);

— социально-психологическую (приспособление личности человека к социальной среде).

Существуют различные виды адаптации, но к основным, проявляющимся непосредственно в военной деятельности, можно отнести:

— физиологическую адаптацию (предусматривающую перестройку всех физиологических функций организма);

— психофизиологическую адаптацию (предусматривает приспособление к психологическим и физическим нагрузкам на организм военнослужащего в ходе служебно-боевой деятельности);

— психологическую адаптацию (предусматривает перестройку динамического стереотипа личности военнослужащего в результате возникающих требований окружающей среды);

— социальную адаптацию (предусматривает приспособление военнослужащего к новым социальным условиям или социальной среде, адекватное восприятие окружающей действительности и собственного организма; адекватная система отношений и общения с окружающими; способность к труду, обучению, к организации досуга и отдыха).

Анализ дефиниции адаптации в различных областях научных знаний даёт возможность определить сущность и содержание социально-педагогической адаптации военнослужащих войск национальной гвардии.

Сущностной аспект социально-педагогической адаптации

военнослужащих войск национальной гвардии заключается в устойчивом приспособлении к постоянно меняющейся системе подготовки кадров для войск национальной гвардии и приспособлении к изменяющимся условиям как к военно-социальной, так и профессиональной среде в ходе выполнения служебно-боевых задач.

Для понимания сущности объекта, на который будет направлена деятельность должностных лиц подразделений по адаптации к службе, необходимо раскрыть понятие «экстремизм», а также связанные с ним меры противодействия экстремистской деятельности.

Первое зарегистрированное понятие «экстремизма» закреплено в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г., которая была ратифицирована Российской Федерацией в 2003 г. и определяет экстремизм как «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством сторон»².

В настоящее время в современном обществе предусмотрено большое количество нормативных правовых актов, регулирующих такое явление, как экстремизм во всех его проявлениях.

Правовую основу противодействия экстремистской деятельности на территории Российской Федерации составляют: Конституция Российской Федерации, принципы и нормы международного права, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-

¹ Толковый словарь русского языка / под ред. С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой / 4-е изд. 1997. С. 18.

² См.: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена в г. Шанхае 15 июня 2001 г.) // СЗ РФ. 2003. № 41. Ст. 39—47.

ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», УК РФ (ст. 280, ст. 282, ст. 282.1), Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года».

Однако правовые аспекты организации работы должностных лиц командного звена с военнослужащими, ранее участвовавшими в организациях экстремистского характера, по-прежнему содержат ряд нерешенных нормативно-правовых вопросов. Так в ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в перечне органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации отсутствует. Решение данного вопроса позволит наделить Росгвардию правами на осуществление оперативно-розыскной деятельности, что повысит эффективность борьбы с экстремизмом.

Например, в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность должностных лиц подразделений, в обязанности которых входит контроль и обеспечение соблюдения уставного порядка в подразделении, а также адаптации к военной службе вновь прибывших военнослужащих, не в полной мере конкретизирован

порядок организации воспитательной работы с военнослужащими, ранее участвовавшими в организациях экстремистского характера. Для решения данной проблемы необходимо разработать программу социально-педагогической адаптации и воспитательной работы с военнослужащими, ранее участвовавшими в организациях экстремистского характера. Кроме того, для предупреждения и выявления военнослужащих, придерживающихся радикальных взглядов, и организаций экстремистского характера через социальные сети, необходимо развивать на правовой основе ИТ-технологии в системе войск национальной гвардии, а также организацию подготовки, направленной на получение дополнительного образования в области информационной безопасности.

Данные меры не исключительные, но они позволят приобрести необходимые знания должностным лицам для реализации деятельности направленной на мониторинг социальных сетей с целью выявления военнослужащих, придерживающихся радикальных и экстремистских взглядов, и проводить целенаправленную воспитательную работу в области профилактики и недопущения проявлений экстремистских взглядов, поступков, настроений среди военнослужащих войск национальной гвардии.

Особенности правового регулирования деятельности профессорско-преподавательского состава военного учебного центра

© Калашников Валерий Васильевич,
кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, начальник кафедры военно-юридической подготовки военного учебного центра при Российском государственном университете правосудия

Аннотация. Дан анализ правовых норм, регулирующих особенности правового положения профессорско-преподавательского состава военного учебного центра, обоснованы предложения по совершенствованию правовых норм в целях повышения качества и результативности подготовки военных специалистов

Ключевые слова: военный учебный центр, работники военного учебного центра, эффективный контракт.

Features of legal regulation of activities the faculty of the military training center

© Kalashnikov V. V.,
Colonel of Justice, Head of the Department of Military-Legal Training of the Military Training Center at the Russian State University of Justice, Candidate of Law, Associate Professor.

Resume. The analysis of legal norms governing the peculiarities of the legal status of the teaching staff of a military training center is given, proposals for improving legal norms in order to improve the quality and effectiveness of training military specialists are substantiated

Key words: military training center, employees of the military training center, effective contract.

Повышение результативности при достижении стоящих перед особыми, «военно-обученными» структурными подразделениями «гражданских» вузов целей по подготовке достойных по умениям военных специалистов в интересах Минобороны России во многом зависят от добротного правового регулирования указанной деятельности, что в свою очередь стимулирует многих военных ученых-юристов анализировать соответствующие правовые нормы и практику их применения¹. Тем не

¹ См., например: Ефимкин Ю. С. О повышении роли компетентного подхода, реализуемого в юридическом вузе при обучении и подготовке кадров для органов военной юстиции // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки во-

енно-обученного резерва для органов военной юстиции. Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. С. 9—16; Калашников В. В. Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва по военно-учетной специальности «Судебная работа» // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции / Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. С. 25—28; Леонтьев В. Н. Особенности подготовки офицеров запаса по военно-учетным специальностям юридического профиля на военной кафедре // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции : Материалы межвузовского

менее, есть еще вопросы, требующие более пристального взгляда на правовую составляющую данного процесса. Поэтому предметом настоящей статьи являются особенности правового положения профессорско-преподавательского состава военного учебного центра (далее — ВУЦ) в свете принятых за последнее время правовых актов. Автором сопоставлены особенности правового положения работников ВУЦ и работников образовательной организации¹.

Профессорско-преподавательский состав военного учебного центра обладает уникальным профессиональным правовым статусом, сочетающим в себе трудовой статус работника, закрепленный нормами трудового законодательства, и элементы совместного административно-правового регулирования Минобороны России и Минобрнауки России, при этом Правительством Российской Федерации определяет-

«круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. С. 33—38; Харитонов В. С. О некоторых аспектах функционирования добровольной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 147—149; Харитонов С. С. О практической направленности подготовки студентов на военной кафедре по военно-юридическим дисциплинам // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции / Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. Москва, 2018. С. 89—93; Харитонов, С. С. О статусе военнослужащих — работников военных учебных центров — в контексте обеспечения законности решений об их материальном обеспечении // Военно-юридический журнал. 2019. № 6. С. 8—11; Харитонов С. С. И все же — нужны или не нужны армии военные юристы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 5 (143). С. 95—96, и др.

¹ Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2019 г. № 427-р «О военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования» в целях повышения эффективности использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования в интересах обеспечения обороны и безопасности страны, были созданы военные учебные центры при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования.

ся особый порядок их подбора и назначения на должности.

В соответствии с п. 10 Положения о военных учебных центрах, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 848 (далее — Положение о ВУЦ) к профессорско-преподавательскому составу военного учебного центра относятся офицеры и лица гражданского персонала, замещающие должности начальника военного учебного центра, его заместителей, начальника кафедры, его заместителей, начальника цикла — старшего преподавателя, профессора, доцента, старшего преподавателя, преподавателя.

Замещение должностей профессорско-преподавательского состава военного учебного центра производится в соответствии с его штатным расписанием: военнослужащими, направленными в установленном порядке в образовательную организацию и офицерами запаса.

Количество военнослужащих, направляемых на должности профессорско-преподавательского состава, ограничено Указом Президента Российской Федерации от 9 января 2017 г. № 24 «О перечне федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, при которых созданы военные учебные центры и в которые военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут направляться не на воинские должности». Поэтому большинство профессорско-преподавательского состава ВУЦ являются офицерами запаса, осуществляющими трудовую деятельность на основе трудового договора.

Как сказано в Положении о ВУЦ, основными задачами ВУЦ являются реализация программ военной подготовки и участие в проведении воспитательной работы среди граждан, работы по военно-профессиональной ориентации молодежи.

Главная особенность военной подготовки в ВУЦ содержится в ст. 6 Федерального закона «Об обороне» и заключается в том, что данная деятельность осуществляется в интересах обеспечения обороны и безопасности страны.

Согласно п. 39 Военной доктрины Российской Федерации¹ одной из основных задач строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и органов является совершенствования структуры федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в которых проводится обучение граждан Российской Федерации по программам военной подготовки.

Особенности выполняемых задач ВУЦ, а также их важность определяют необходимость специального правового регулирования его деятельности, а также выработки особых требований к его работникам, возложении обязанностей. С этой целью был принят совместный приказ Министра обороны Российской Федерации и Минобрнауки России от 13 февраля 2020 г. № 66/212 «Об установлении Порядка замещения должностей работников военного учебного центра при федеральной государственной образовательной организации высшего образования, Перечня отчетных документов, а также документов, которые разрабатываются и ведутся в военном учебном центре при федеральной государственной образовательной организации высшего образования, документов по планированию, организации проведения образовательной деятельности, учету граждан, проходящих военную подготовку, учету и обслуживанию военной техники, Порядка контроля организации деятельности военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования и проведения военной подготовки».

Учитывая вышеуказанное, отдельно подчеркнем, что в отличии от остальных работников вуза на профессорско-преподавательский состав ВУЦ не распространяются требования постановления Правительства Российской Федерации от 8 августа 2013 г. № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должно-

стей руководителей образовательных организаций».

Следующей особенностью деятельности работников ВУЦ является непосредственно Порядок обучения, который установлен приказом Министра обороны Российской Федерации от 26 августа 2020 г. № 400 «Об определении Порядка приема и обучения граждан Российской Федерации в военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования»², заключающийся в целом в том, что изучение гражданами учебных дисциплин проводится на базе знаний, получаемых обучаемыми ВУЦ в ходе освоения специальных дисциплин по основной образовательной программе³. Размещение (дислокация) ВУЦ обеспечивает его изолированное расположение от других подразделений образовательной организации и должно обеспечивать возможность организации и поддержания внутреннего порядка в соответствии с требованиями общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации.

В процессе военной подготовки профессорско-преподавательский состав ВУЦ должен дать будущему офицеру за короткий срок максимальный объем необходимых знаний и научить тому, что нужно в практической деятельности (по программе подготовки офицеров запаса — за 450 часов, что в среднем составляет 75 дней военной подготовки «методом военного дня»)⁴.

Совершенствование способов ведения военных действий, глубокая специализа-

² Исходя из полномочий Минобороны России, закрепленных в пп. 33.18 п. 7 Положения о Минобороны России, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.

⁴ Шумов М. Ю. Мотивация к военной службе как один из главных факторов эффективного использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования в интересах обеспечения обороны и безопасности страны // Деятельность органов военной юстиции на современном этапе развития российского государства : Сборник статей. М.: РГУП, 2020. С. 15.

¹ Утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

ция и разделение труда в Вооруженных Силах, возникновение новых военных профессий требуют привлечения для работы в военных учебных центрах высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава, способного обеспечить высокий уровень подготовки граждан по военно-учетным специальностям. Пандемия показала, что в настоящее время от преподавателя необходима быстрая адаптация к изменяющимся способам обучения, быстрое освоение современных информационных технологий.

Исторически сложилось так, что с момента зарождения военной подготовки¹ преподавателями военного обучения в гражданских вузах являлись или военнослужащие, или военнослужащие в запасе (отставке). Неизменным при этом было наличие опыта военной службы по соответствующей военно-учетной специальности, без которого обучение считается невозможным.

В настоящее время Минобороны Российской Федерации к профессорско-преподавательскому составу ВУЦ предъявляет особые требования, что отличает их от иных работников высшего учебного заведения. В отличие от иных педагогических работников вуза, назначение которых осуществляется по конкурсу в соответствии с приказом Минобрнауки России от 23 июля 2015 г. № 749 «Об утверждении Положения о порядке замещения должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу», работники ВУЦ проходят «подбор».

Ранее в структурах военной подготовки должности профессорско-преподавательского состава в основном занимались военнослужащими, однако в целях экономии бюджетных средств Указом Президента Российской Федерации от

26 июля 2008 г. № 1001 «О перечне федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, при которых созданы учебные военные центры и факультеты военного обучения (военные кафедры) и в которые военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут направляться не на воинские должности» их количество было сокращено².

В настоящее время численность офицеров, направленных в высшие учебные заведения без приостановления военной службы, и количество офицеров запаса устанавливается Указом Президента Российской Федерации от 19 января 2017 г. № 24 «О перечне федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, при которых созданы военные учебные центры и в которые военнослужащие проходящие военную службу по контракту, могут направляться не на воинские должности» исходя из потребности Минобороны России в запасе и кадрах.

Согласно требованиям Положения о ВУЦ численность должностей вспомогательного персонала не может превышать численности должностей преподавательского состава (для сравнения: доля административно-управленческого персонала иных подразделений высших учебных заведений должна составлять не более 40 %).

В настоящее время задачи, стоящие перед преподавателями — офицерами запаса ВУЦ, во многом схожи с задачами военнослужащих, направляемых в вуз без приостановления военной службы. Они принимают участие в учебных сборах, в поддержании внутреннего порядка в соответствии с требованиями Общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации, проводят военно-патриотическую работу, осуществляют руководство закрепленным за ними взводом, организуют дежурство по ВУЦ, а также иные задачи в рамках военной подготовки,

¹ Впервые введена Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 20.08.1926 «Об утверждении Положения о порядке прохождения высшей допризывной военной подготовки и действительной военной службы в рабоче-крестьянской красной армии гражданами, обучающимися в высших учебных заведениях и техникумах и окончившими их».

² Калашников В. В. Актуальные вопросы социальной защиты граждан, проходящих военную службу не на воинской должности // Военное право. 2020 № 3. С. 96—100.

не свойственные обычному работнику вуза. Все преподаватели ВУЦ проводят занятия с обучаемыми в военной форме одежды.

Необходимым условием при проведении подбора военнослужащих и граждан, пребывающих в запасе, для замещения должностей преподавательского состава, является соответствие уровня образования, военной подготовки и присвоенной им квалификации коду военно-учетной специальности по замещаемой должности, наличие опыта военной службы, связанного с реализуемой программой военной подготовки граждан, призвание (стремление) к педагогической деятельности.

Назначение на должности преподавательского состава согласовывается с руководителем центрального органа военного управления, ответственного за организацию военной подготовки по военно-учетной специальности.

Учитывая, что ст. 332 ТК РФ предусматривает, что трудовые договоры на замещение должностей педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, в организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ, могут заключаться как на неопределенный срок, так и на срок, определенный сторонами, трудовой договор с офицером запаса может быть заключен до достижения предельного возраста пребывания в запасе. Однако с Положением о ВУЦ можно и не согласиться, т.к. согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Следующей особенностью правового регулирования деятельности профессорско-преподавательского состава является ст. 13 Положения о ВУЦ, которая устанавливает, что повышение квалификации для них осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в 3 года. Офицеры и лица гражданского персонала ВУЦ, впервые замещающие должности профессорско-преподавательского состава, в те-

чение года направляются на профессиональную переподготовку в образовательные организации Минобороны России. В то же время в ст. 21 и 197 ТК РФ говорится о праве работников на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Учитывая, что в соответствии со ст. 5 ТК РФ Положение о ВУЦ не должно противоречить Трудовому кодексу, более уместно говорить именно о праве, а не обязанности работников ВУЦ проходить повышение квалификации.

В последнее время в системе образования активно внедряется система эффективных контрактов. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительству Российской Федерации предписано обеспечить увеличение к 2018 г. средней заработной платы научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе. Достижение целей данного Указа представилось возможным благодаря введению эффективного контракта с работником образовательной организации высшего образования. Переход на эффективный контракт изменил систему и размеры оплаты труда в вузе. Эффективный трудовой контракт представляет собой трудовой договор, который содержит положения, связывающие вознаграждение за труд и результаты этого труда¹.

Современный процесс обновления обучения в гражданских вузах, новые требования и задачи перед педагогической наукой и практикой, особенно в сфере обучения, должны распространяться также и на структуры военной подготовки. Возможность персонализации трудовых функций работников ВУЦ позволит оперативно направлять усилия на достижение значимых для Минобороны России целей,

¹ Янкевич С. В. Эффективный контракт с научно-педагогическими работниками образовательных организаций высшего образования: правовые аспекты // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 112—122.

как то: разработка качественных основных образовательных программ военной подготовки, ведение интерактивных курсов, быстрое и качественное формирование учебно-методических комплексов дисциплин, соответствующих требованиям заказчика военной подготовки, повышение уровня интерактивности аудиторных занятий.

Анализируя возможности использования эффективного контракта как инструмента мотивирования преподавателей ВУЦ к выполнению задач военной подготовки необходимо обращать внимание на особенности критериев оценки эффективности работы профессорско-преподавательским составом ВУЦ. По мнению автора, в отношении каждого работника ВУЦ могут быть уточнены и конкретизированы его трудовые функции, в том числе показатели и критерии оценки эффективности деятельности, исходя из задач ВУЦ, установлен размер вознаграждения, размер поощрения за достижение коллективных результатов труда, наравне с другими работниками вуза.

Учитывая указанное, предлагается в качестве одной из основных задач профессорско-преподавательского состава ВУЦ наряду с реализацией программ военной подготовки и участием в проведении воспитательной работы среди граждан, работы по военно-профессиональной ориентации молодежи предусмотреть и научную деятельность.

В заключении необходимо отметить, что труд работников ВУЦ регламентируется общими нормами ТК РФ и другими нормативными правовыми актами, а также отличается весьма существенными профессиональными и квалификационными особенностями, обусловленными спецификой их педагогической деятельности, имеет особенный порядок назначения на должности, и все это в значительной мере отличается от деятельности других работников вуза. Однако это не означает, что работник ВУЦ не может трудиться на условиях эффективного контракта. Учитывая, что военный учебный центр является структурным подразделением высшего учебного заведения, необходимо учиты-

вать правовые предписания, изложенные в ст. 1 Конвенции МОТ № 111 «Отноительно дискриминации в области труда и занятий» и ч.2 ст.132 ТК РФ, не допускающие дискриминацию при установлении и изменении условий оплаты труда в отношении работников высшего учебного заведения.

Подытоживая, заметим, что в целом вопросы внедрения военного обучения в образовательную среду вузов остаются неисследованным и представляют большой научный и практический интерес.

Библиография

1. Ефимкин, Ю. С. О повышении роли компетентностного подхода, реализуемого в юридическом вузе при обучении и подготовке кадров для органов военной юстиции / Ю. С. Ефимкин // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции : Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. — С. 9—16.
2. Калашников, В. В. Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва по военно-учетной специальности «Судебная работа» / В. В. Калашников // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции : Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. — С. 25—28.
3. Калашников, В. В. Актуальные вопросы социальной защиты граждан, проходящих военную службу не на воинской должности / В. В. Калашников // Военное право. — 2020. — № 3. — С. 96—100.
4. Леонтьев, В. Н. Особенности подготовки офицеров запаса по военно-учетным специальностям юридического профиля на военной кафедре / В. Н. Леонтьев // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции : Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. — С. 33—38.
5. Харитонов, В. С. О некоторых аспектах функционирования добровольной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 2 (54). — С. 147—149.
6. Харитонов, С. С. О практической направленности подготовки студентов на военной кафедре по военно-юридическим дисциплинам / С. С. Харитонов // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для

органов военной юстиции : Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. — С. 89—93.

7. Харитонов, С. С. О статусе военнослужащих – работников военных учебных центров – в контексте обеспечения законности решений об их материальном обеспечении / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 6. — С. 8—11.

8. 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 (143). — С. 95—96.

9. Шумов, М. Ю. Мотивация к военной службе как один из главных факторов эффективного использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования в интересах обеспечения обороны и безопасности страны / М. Ю. Шумов // Деятельность органов военной юстиции на современном этапе развития российского государства : Сборник статей. М.: РГУП, 2020. — С. 12—17.

10. Янкевич, С. В. Эффективный контракт с научно-педагогическими работниками образовательных организаций высшего образования: правовые аспекты / С. В. Янкевич // Журнал российского права. — 2018. — № 2. — С. 112—122.

Военно-морская подготовка в мореходных училищах малого и дальнего плавания Российской империи и средних мореходных училищах СССР: историко-правовой аспект

© Скрынник Анатолий Михайлович,
кандидат экономических наук, доцент, доцент
кафедры процессуального права юридического
факультета Южно-Российского института управ-
ления — филиала Российской академии народ-
ного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации, член Ассо-
циации международного морского права.

Аннотация: проведено краткое исследование историко-правовой ретроспективы системы атте-
стации офицеров запаса для военно-морского министерства в Российской империи из числа выпуск-
ников мореходных училищ торгового флота, системы подготовки офицеров запаса и кадра для Воен-
но-морского флота СССР в морских техникумах и средних мореходных училищах

Ключевые слова: мореходные училища Российской империи, прапорщик запаса флота, море-
ходные училища морского флота СССР, военно-морская подготовка, офицер запаса ВМФ

Naval training in maritime schools of small and long-distance navigation of the Russian Empire and secondary maritime schools of the USSR: historical and legal aspect

© Skrynnik A. M.,
associate Professor of the Department of procedural
law at the faculty of law of the South Russian Insti-
tute of management, a branch of the Russian presi-
dential Academy of national economy and public
administration, PhD in Economics, associate Profes-
sor of international (Maritime) law, member of the
Association of international Maritime law. lawe-
SAM@mail.ru

Abstract. A brief study of the historical and legal retrospective system of certification of reserve of-
ficers for the naval Ministry of the Russian Empire from graduates of the naval school of merchant Navy, the
training of reserve officers in the frame for the naval fleet of the USSR in the Maritime colleges and second-
ary nautical schools

Keywords: naval schools of the Russian Empire, ensign of the Fleet reserve, naval schools of the
USSR Navy, naval training, junior lieutenant of the Navy reserve

Право получить статус офицера запаса
и кадрового офицера военного флота Мор-
ского министерства Российской империи
выпускниками морских учебных заведений
торгового флота берет свое начало с мо-
мента учреждения морских квалификаци-

онных званий капитана и штурмана, меха-
ников 1-го, 2-го и 3 разрядов.

В апреле 1896 г. в официальных доку-
ментах появилось понятие «прапорщик
запаса флота». На то время Управляющий
Морским министерством подписал «Вре-

менное положение о прапорщиках запаса флота». В этом Положении говорилось: «Состоящим в запасе флота нижним чинам, окончившим курс в мореходных учебных заведениях: шкипера дальнего (каботажного) плавания, штурмана дальнего плавания, инженер-механика, управляющего судовой машиной, желающим при призыве в военное время на действительную службу занимать обер-офицерские должности на военных судах, предоставляется достигать во время нахождения в запасе чина прапорщика запаса флота...». Для этого желающие должны были выдержать особое льготное испытание по некоторым военно-морским наукам. Правила подготовки и сдачи этого испытания были прописаны во «Временном положении о прапорщиках запаса флота», подписанного Управляющим Морским Министерством 1 апреля 1896 г. Желающий получить чин прапорщика запаса флота должен был подать рапорт уездному воинскому начальнику (в начале навигационного периода) «о желании экзаменоваться на чин прапорщика запаса флота». К рапорту предоставлялся увольнительный билет, полученный им при зачислении в запас и свидетельство о добропорядочном поведении и не состоянии под следствием и судом. Данное свидетельство подписывалось или губернатором, или ближайшим полицейским начальством.

Кроме этого, в рапорте должно было быть указано: в каком порту кандидат желает отбыть особый учебный сбор. Командиры портов сообщали военным начальникам о времени, к которому должен явиться желающий пройти особый учебный сбор. Данный учебный сбор устанавливается особо, независимо от учебных сборов для запасных нижних чинов. Этот учебный сбор имеет продолжительность, равную 6 неделям, и проводится на плавающих военных кораблях. Проходящий учебный сбор удовлетворялся обмундированием и прочими видами довольствия, установленными для нижних чинов флота, применительно к званию матроса 1 статьи. Для плавания могли использоваться порты: Севастополь, Николаев, Кронштадт, Ливава, Ревель, Владивосток. Задачей учебного

сбора являлось «удостоверение практической годности и умелости лиц, желающих держать экзамен». После сбора при положительном отзыве лицо допускалось к экзамену. Испытание (экзамен) производилось в особых портовых комиссиях в навигационное время после отбывания желающего получить чин прапорщика запаса флота особого учебного сбора на кораблях министерства. Портовая комиссия собиралась даже в том случае, если поступило заявление только от одного человека.

Подробная программа испытания на чин прапорщика запаса флота была утверждена Управляющим Морского министерства. В программе указывались также типовые и соответствующие им печатные руководства. В экзамен по морской части на чин прапорщика запаса флота входили такие предметы, как русский язык, уставы, сведения о кораблевождении, сведения по артиллерии, минному делу и огнестрельному оружию. В экзамен по механической части на чин прапорщика запаса флота входили: русский язык, уставы, практическая механика, управление более сложными машинами. Знания оценивались по 12-бальной системе. Выдержавшим экзамен считалось то лицо, которое получило не менее 8 баллов в среднем по всем предметам, причем неудовлетворительный балл (менее 6) не должен быть получен ни по одному предмету.

О результатах экзамена председатель комиссии докладывал командиру порта с препровождением аттестации на выдержавшего экзамен. Командир порта доносил в Главный Морской штаб и делал запись в увольнительный билет о выдерживании экзамена. Не выдержавшие экзамен могли повторно сдавать экзамен не ранее чем через год. Пересдача разрешалась только один раз с обязательным отбытием особого учебного сбора на кораблях министерства. О производстве в чин объявлялось в Высочайшем приказе по Морскому ведомству. Получившие воинский чин прапорщика запаса флота, в мирное время, подчинялись общим правилам об офицерских чинах (исключение — они не могут приниматься на действительную военную службу в военный флот).

В военное время получившие чин прапорщика запаса флота, могли призываться из запаса и назначаться для прохождения строевой военно-морской службы на военных судах на обер-офицерские должности: младшими судовыми штурманскими офицерами, младшими механиками.

Прапорщики запаса флота имели право получить чин подпоручика и поручика в мирное время, если они выдерживали полный офицерский экзамен из специальных предметов, составленный при Морском корпусе или Техническом училище Морского ведомства. После этого экзамена следовало было совершить 6-ти недельное плавание на военных судах. Произведенные таким образом в офицеры, могли определяться из запаса во флот по Адмиралтейству на общих основаниях на имеющиеся вакансии по предоставлению того начальника, в ведение которого они желали служить¹.

Во изменение главы XII «О вольноопределяющихся» (II. О вольноопределяющихся во флоте) Устава воинской повинности от 1 января 1874 г. стала существовать категория военнослужащих, которые могли стать офицерами, не окончивая специальных учебных заведений. 8 октября 1914 г. было высочайше утверждено «Положение о вольноопределяющихся во флоте». Согласно документу, вольноопределяющимися могли стать лица следующих категорий: окончившие полный курс в гражданских вузах или выдержавшие испытания, соответствующие курсам этих учебных заведений; гардемарины Морского корпуса и Морского инженерного училища, отчисленные из этих учебных заведений; судоводители и механики торгового флота, имеющие высшие морские квалификационные звания (капитан и штурман дальнего плавания, механик 1 и 2-го разряда); лица, имеющие степень доктора медицины или лекаря, магистра фармации или провизора. Причем лица, окончившие полный курс высших учебных заведений, получали звание гардемарина флота сразу. Вольноопределяющиеся зачислялись на

службу по морской, механической или кораблестроительной части. В конце первого года действительной службы, но не ранее выслуги девяти месяцев в звании вольноопределяющегося, лица с высшим образованием могли держать экзамен на право производства в корабельные гардемарины, а лица, имеющие звания судоводителей и механиков — в прапорщики запаса флота. По выслуге установленного срока службы вольноопределяющиеся увольнялись в запас флота. Вольноопределяющиеся проходили службу на льготных условиях (в частности, они проживали в отдельных помещениях казарм или на частных квартирах)².

Например, полярный исследователь, выпускник Ростовских-на-Дону мореходных классов имени П. Е. Коцебу 1899 г. Г. Я. Седов в 1900 г. поступил вольноопределяющимся в военно-морской флот и прибыл в Севастополь, где был зачислен в учебную команду и назначен штурманом на учебное судно «Березань».

В 1901 г., получив звание прапорщика запаса флота, Георгий Яковлевич жил в Петербурге. Там он экстерном сдал экзамены за курс Морского корпуса и был произведен в подпоручики запаса. Готовиться к сдаче экзамена в Морской корпус Г. Я. Седову помогал инспектор мореходных классов контр-адмирал Александр Кириллович Дриженко, который прислал ему программу Морского корпуса и литературу, а также снабдил рекомендательным письмом к брату — Ф. К. Дриженко. Фёдор Кириллович Дриженко принял Г. Я. Седова хорошо. По его совету Г. Я. Седов в 1902 г. поступил на службу в Главное гидрографическое управление Морского министерства в чине подпоручика по адмиралтейству. В дальнейшем, ему был присвоен воинский чин поручика по адмиралтейству³.

26 апреля 1904 г. Управляющий Морским министерством подписал приказ

¹ История военной подготовки в ГМА имени адмирала С. О. Макарова // vu.qumrf

² Положение о вольноопределяющихся во флот. Петроград. Типография Морского министерства в Главном Адмиралтействе. 1914.

³ Лыкошин Б. А. Георгий Седов. Ростовское книжное издательство, 1977.

№ 87 «Условия допущения к экзамену на чин прапорщика запаса флота, состоящих в государственном ополчении и вообще не обязанных воинской службой шкиперов, штурманов и механиков». В преамбуле этого приказа говорилось: «В виде временной меры допустить, по мере надобности, и по избранию Управляющего морским Министерством лиц, состоящих в Государственном ополчении, равно и вообще не подлежащих воинской повинности, имеющих дипломы или свидетельства шкиперов дальнего плавания (капитанов 1 разряда), шкиперов малого плавания (капитанов 2 разряда), штурманов дальнего плавания (штурманов 1 разряда), а также механиков, имеющих дипломы или свидетельства на право самостоятельного управления судовой или паровой машиной, к экзамену и производству в чин прапорщика по морской или механической частям и к определению вместе с тем на действительную военно-морскую службу». Условия допущения указанных выше лиц к экзамену предусматривали, что возраст кандидата должен быть не меньше 22 лет и не старше 40 лет.

Кандидат поступал на 6 недель на военные суда для ознакомления с военно-морским делом, дисциплиной и для подготовки к экзамену. На судне, до производства в офицеры, кандидат находился на обер-офицерском довольствии.

По истечении 6 недель, по представлению командира военного судна, положительно аттестуемый допускался к экзамену на чин прапорщика. Программа экзамена соответствовала программе, указанной во «Временном положении о прапорщиках запаса флота». Удовлетворительно сдавшие экзамен представлялись к производству в прапорщики приказом по Морскому ведомству с определением, вместе с тем, на действительную военно-морскую службу. Не удостоенные производства в офицеры увольнялись с судов, как не имеющие воинского звания. К произведенным в соответствии с этим Приказом к прапорщикам применялись существовавшие для офицерских чинов Морского ведомства законы, в том числе и обязательный для произведенных из шкиперов, штурманов и

механиков десятилетний срок пребывания в запасе флота, включая время, проводимое на действительной службе, а также ранее — в запасе и на основании ст. 84 Устава о воинской повинности — в плавании матросами, машинистами и кочегарами на судах Русского торгового флота.

В военное время они получали все установленные для офицеров Морского ведомства оклады денежного содержания по чинам и должностям, а за военные отличия могли быть повышаемы в следующие чины и получать офицерские ордена, однако, на действительной военной службе с переходом в мирное положение, они могли оставаться лишь при условиях, указанных во Временном Положении 1896 г.

Желающие поступить на таких условиях на военно-морскую службу вышеуказанные лица должны были подавать об этом прошение на Высочайшее имя в Главный Морской штаб и приложить к прошению следующие документы: подлинный диплом или свидетельство, или удостоверенные копии этих документов, о выдерживании экзамена на одно из вышеуказанных званий; свидетельство о явке к исполнению воинской повинности или удостоверения о том, что они не подлежат исполнению воинской повинности; свидетельство о возрасте или времени рождения; удостоверенную подпись о не состоянии под судом и следствием, по прилагаемой форме, установленной для лиц, поступающих во флот охотниками; свидетельство военно-морского врача о способности к военно-морской службе (представляется судовому начальству до начала экзамена).

В ст. 61, прил. 1, разд. Б, Устава воинской повинности, издания 1897 г. указывалось, что в отношении отбытия воинской повинности лица, окончившие курс училища дальнего плавания и училища судовых механиков торгового флота, пользуются правами окончивших учебное заведение первого разряда. Лица, не окончившие полный курс училища дальнего плавания, но прошедшие курс первых двух классов этого учебного заведения, пользуются правами, окончивших курс учебного заведения второго разряда. На время обу-

чения в училищах ученики имели отсрочку от призыва до достижения ими возраста 24 лет. Кроме этого, окончившим училища и пожелавшим приобрести судоводительские или судомеханические звания, могли быть представлены отсрочки от призыва, по соглашению Министерства финансов с управляющим Морским министерством, для выполнения плавательного ценза.

Следует также отметить, что ст. 50 Положения о мореходных учебных заведениях Российской Империи от 6 июня 1903 г., предусматривалось, что лица, окончившие курс мореходных учебных заведений, при призыве их для отбывания военной повинности, подлежат зачислению на суда военного флота¹.

12 января 1915 г. было высочайше утверждено «Положение о зауряд-прапорщиках флота».

Этот новый чин мог присваиваться по морской или механической частям. Получить его могли лица в возрасте до 50 лет, имеющие высшие звания судоводителей или механиков торгового флота или свидетельство на право управления паровыми машинами всех разрядов. Такое звание присваивалось штурманам и механикам малого плавания и речных судов, не имевшим полного среднего образования, необходимого для получения чина прапорщика флота. Зауряд-прапорщики имели право занимать офицерские должности на небоевых судах и младшие офицерские должности на боевых кораблях. Правом принимать на службу зауряд-прапорщиков обладали командующие флотами. Время начала и прекращения их приема на службу определялось распоряжением морского министра. Зауряд-прапорщикам присваивались права офицеров по Адмиралтейству, но в отношении старшинства они считались младше прапорщиков².

21 марта 1916 г. было утверждено «Положение о школе прапорщиков флота». В Положении говорилось, что «Школа

прапорщиков флота» открывается в военное время для подготовки в 4-х месячный срок, указанных в ст. 4 сего положения лиц, в прапорщики флота по морской и механической части». В школу принимались без экзаменов вольноопределяющиеся, охотники, нижние чины флота, ратники морского ополчения и молодые люди со стороны, христианского вероисповедания, имеющие от роду 17 лет, удовлетворяющие требованиям офицерской службы и имеющие свидетельства об окончании полного курса мореходного училища или училища судовых механиков торгового флота. В школу должно было быть принято на два отделения (морское и механическое) не более 200 человек. Окончившие школу производились в прапорщики флота и должны были отбыть срок обязательной службы по флоту.

Те, кто окончил школу по первому разряду, могли быть произведены в подпоручики по адмиралтейству. Школа прапорщиков флота была открыта 20 апреля 1916 г.

В соответствии с циркуляром Отдела торгового мореплавания и портов Министерства торговли и промышленности от 7 мая 1916 г. в соединенных училищах для всех учащихся, кроме выпускных классов, была введена допризывная военная подготовка. Для проведения данной подготовки был принят специально преподаватель. Допризывная военная подготовка должна была проводиться с 1 мая по 1 июня.

После октябрьской революции, с учетом образования новых органов государственной власти РСФСР, постановлением Народного комиссариата просвещения РСФСР от 23 февраля 1918 г. «О передаче всех учебных заведений в ведение Народного комиссариата по просвещению» училища торгового мореплавания, мореходные училища дальнего плавания и малого плавания перешли в его ведение. До 1920 г. действующие мореходные учебные заведения существовали в прежнем виде. После 1920 г. училища торгового мореплавания, мореходные училища дальнего плавания и малого плавания были преобразованы в водные техникумы, затем в техникумы водных путей сообщения, затем в

¹ Сабуров А. И., Шубаков И. В. Мореходное училище имени Маринеско. История училища. Одесса 2018//marinesko.org.ua

² Telenir.net>istorija/russkii_flot_na_chuzhbine // Российский флот в 1905—1918 г.г.

политехникумы водных путей сообщения. В этот период они находились в ведении Народного комиссариата просвещения РСФСР (СССР) и Народного комиссариата путей сообщения РСФСР (СССР).

Также после октябрьской революции началось создание новых Вооруженных Сил уже Советской России. Декретом Советской власти в феврале 1918 г. создавалась регулярная армия — Рабоче-Крестьянская Красная Армия и Рабоче-Крестьянский Красный Флот. В соответствии с декретом ВЦИК РСФСР от 22 (по старому стилю 9) апреля 1918 г. в стране вводилась обязательное обучение военному делу. Организацией обучения учащихся техникума возлагалось на военный комиссариат. Непосредственным обучением занимались подготовленные инструкторы по программе, утвержденной Народным Комиссариатом по Военным делам. На обучение отводилось 8 недель, и оно проводилось во время, чтобы не отрывать обучающихся от их учебы. По результатам обучения проводилось испытание. По результатам испытания выдавалось удостоверение о прохождении курса обязательного обучения. Уклоняющиеся от обучения и небрежно относящиеся к исполнению своих обязанностей по всеобщему обучению привлекались к ответственности.

28 сентября 1922 г. ВЦИК и СНК приняли декрет, которым в РСФСР вводилась для граждан мужского пола обязательная военная подготовка. На военную службу призывались юноши по исполнению 20 лет от роду того года, когда производился призыв. Срок отбывания военной службы в рядах Красной Армии и Красного Флота был следующим:

- а) для пехоты и артиллерии и всякого рода частей и учреждений, кроме ниже перечисленных родов войск — 1,5 года;
- б) для кавалерии и конной артиллерии — 2,5 года;
- в) для воздушного флота — 3,5 года;
- г) для военно-морского флота — 4,5 года.

Временная отсрочка предоставлялась для окончания образования.

В августе 1923 г. декретом ВЦИК и СНК «Об организации территориальных

воинских частей и проведение военной подготовки трудящихся» продолжилось развитие системы военной подготовки в стране. В зависимости от возраста граждане проходили предварительную подготовку (с 16 лет до 19 лет), на которую отводилось 160 часов, допризывную подготовку (с 19 лет и до года призыва), на которую отводилось 10 недель и военное обучение в течение 5-ти летнего периода для граждан достигших призывного возраста (20 лет), но не проходящих воинскую службу в рядах РККА или Красного Флота, с обязательным привлечением их на общий срок до 8 месяцев, и в каждом году — на срок не более 2-х месяцев.

В техникуме в основном обучались юноши в возрасте от 16 до 19 лет, поэтому с ними проводилась предварительная подготовка, которая заключалась в основном в физическом воспитании слушателей техникума.

26 сентября 1924 г. выходит Постановление ЦИК СССР «Временное положение о прохождении действительной военной службы в РККА гражданами, окончившими рабочие факультеты, школы 2-й степени и высшие учебные заведения», в котором впервые регламентируется отношение к военной службе окончивших рабочие факультеты, школы 2-й степени и высшие учебные заведения страны. 8 января 1925 г. положения вышеуказанного Постановления распространились и на окончивших техникумы⁶.

2 сентября 1925 г. принимается закон об обязательной военной службе. В ст. 3 данного закона говорилось, что в целях комплектования Красной Армии и обучения военному делу устанавливается всеобщая обязательная военная служба трудящихся мужского пола с 19 лет до 40 лет включительно, а в ст. 28 указывалось, что допризывная подготовка учащихся высших учебных заведений, рабочих факультетов, техникумов, школ 2 степени и иных аналогичных учебных заведений производится по особым программам и на особых основаниях, установленных Народным Комиссариатом по Военным и Морским делам по согласованию с Народными Комиссариатами Просвещения союзных рес-

публик, а в подлежащих случаях — и с другими заинтересованными Народными Комиссариатами. В распорядке дня (с 1922 г.) Ростовского-на-Дону техникума водных путей сообщения были предусмотрены часы для проведения занятий «по всеобщему военному обучению». Эти занятия проводились по субботам и воскресеньям с 14 часов до 16 часов еженедельно. Учащиеся техникума проходили допризывную подготовку в стенах техникума. Допризывная подготовка включала в себя военную, военно-политическую и физическую подготовку учащихся техникума¹.

После окончания техникума порядок прохождения военной службы выпускников определялся разделом XIII данного закона². Следующим этапом развития военного обучения в СССР было введение Постановлением ВЦИК и СНК от 10 августа 1926 г. в высших учебных заведениях и техникумах высшей допризывной подготовки. В преамбуле данного постановления говорилось, что введение в высших учебных заведениях и техникумах высшей допризывной подготовки имело цели сокращение непрерывной службы в кадровом составе РККА граждан, окончивших высшие учебные заведения и техникумы, а также облегчения подготовки из них среднего начальствующего состава и квалифицированных работников военных промышленных предприятий военного времени. Для проведения высшей допризывной подготовки в учебных планах учебных заведений было выделено 180 учебных часов для изучения теории военного дела и установления летнего практического обучения. В постановлении указывалось, что расходы по содержанию военного руководителя и заведующих военными кабинетами выс-

ших учебных заведений и техникумов, а также снабжение всеми видами довольствия учащихся высших учебных заведений и техникумов во время лагерных сборов отнести на смету Народного Комиссариата по Военным и Морским Дела.

20 августа 1926 г. было принято Положение «О порядке прохождения высшей допризывной подготовки и действительной военной службы в РККА гражданами, обучающимися в высших учебных заведениях и техникумах, и окончивших их». Перед прохождением высшей допризывной военной подготовки учащиеся подлежали медицинскому освидетельствованию на предмет определения годности их к высшей допризывной военной подготовке в комиссиях, образованных на основании особой инструкции Народного Комиссариата по военным и морским делам.

Указанные комиссии относили лиц, подлежащих высшей допризывной подготовке, к одной из следующих категорий: А) годные к строевой службе; Б) годные к нестроевой службе; В) вовсе не годные к военной службе. К прохождению теоретического курса военного дела и 2-х месячной летней практики привлекались, независимо от возраста, те учащиеся высших учебных заведений и техникумов, которые подлежали в будущем призыву на действительную военную службу и были признаны комиссиями годными к строевой и нестроевой службам. К прохождению теоретического курса военного дела и 2-х месячной летней практики привлекались, независимо от возраста, те учащиеся высших учебных заведений и техникумов, которые подлежали в будущем призыву на действительную военную службу и были признаны комиссиями годными к строевой и нестроевой службам. К прохождению только теоретического курса высшей допризывной военной подготовки привлекались остальные учащиеся, в том числе и женщины, в мере потребности, установленной Народным Комиссариатом по военным и морским делам. Учащиеся, признанные годными к строевой службе, отбывали летнюю практику в форме одного 2-х месячного лагерного сбора за все время прохождения курса высшего учебного за-

¹ Бочаров В. С. О роли Правительства и федеральных органов исполнительной власти в организации военной подготовки и подготовке офицеров запаса из числа студентов гражданских вузов // Вестник Московского государственного университета леса — лесной вестник. 2006. № 6. С. 202—206.

² Государственный архив Ростовской области. Фонд Р-1727. Ростовский-на-Дону политехникум водного транспорта.

ведения или техникума. Признанные годными к нестроевой службе, отбывали летнюю практику в составе учреждений и заведений Народного Комиссариата по военным и морским делам. Учащиеся высших учебных заведений и техникумов во время отбывания летних практических занятий по военному делу считаются состоящими в рядах РККА. Лица, прошедшие курс высшей допризывной военной подготовки, за время пребывания в высшем учебном заведении или техникуме, желающие поступить в военные школы, пользовались преимуществом перед остальными категориями желающих и принимались без экзаменов на младший курс.

Высшая допризывная подготовка включала в себя следующие дисциплины: Военно-сухопутное дело — 32 часа; Военно-морская администрация — 6 часов; Морская артиллерия — 44 часа; Минное, торпедное и тральное дело — 42 часа; Морская тактика — 56 часов; Воздухохимическая оборона — 10 часов. Военно-морские сборы на кораблях — 45 суток. Учащиеся техникумов водного транспорта проходили летнее практическое обучение на кораблях и в частях РККФ. После окончания высшего учебного заведения или техникума осуществлялся призыв на действительную военную службу в первый год по окончании учебного заведения, в период с 1 апреля по 1 мая. Лица, успешно прошедшие высшую допризывную военную подготовку, отбывали действительную военную службу, при наличии вакансий, на должностях младшего начальствующего состава. По истечении 10-месячного (для ВМФ — 1-годовалого) срока непрерывной службы в кадровом составе, прошедшие высшую допризывную подготовку лица, подвергались испытанию на звание среднего начальствующего состава запаса, и дальнейшую службу проходили согласно ст. 148—151 Закона об обязательной военной службе. Порядок испытания определялся Народным Комиссариатом по военным и морским делам. Изъявлявшие желание остаться на военной службе в кадровых частях РККА, при наличии надлежащей аттестации, могли быть оставлены на должности младшего

начальствующего состава на правах сверхсрочнослужащих и могли держать испытание за полный курс военной школы или же быть откомандированными в соответствующую военную школу и быть зачисленными на старший курс.

8 августа 1928 г. был принят Закон «Об обязательной военной службе», который обобщил и немного изменил Положение «О порядке прохождения высшей допризывной подготовки и действительной военной службы в РККА гражданами, обучающимися в высших учебных заведениях и техникумах, и окончивших их» от 20 августа 1926 г. В новом законе указывалось, что лица, признанные безусловно негодными к прохождению военной службы, освобождаются от прохождения, как лагерных сборов, так и летней практики при учреждениях, заведениях и предприятиях военного и гражданских ведомств. Был изменен период призыва на действительную военную службу. В новом законе этот период был определен с 1 февраля до 1 марта. Кроме этих изменений, в законе было указано, что лица, выдержавшие испытание на звание среднего начальствующего состава запаса РККА и изъявившие желание остаться на службе в кадрах РККА, при наличии вакансий, могут быть оставлены на должностях младшего начальствующего состава на правах сверхсрочнослужащих или на должностях среднего начальствующего состава и им предоставлялось право держать испытание за полный курс военной школы (в дальнейшем экстернат получит свое дальнейшее развитие). Выдержавшие означенные испытания пользуются всеми правами окончивших курс военной школы. Впервые в законе указывалось, что лица, пользовавшиеся во время обучения в высшем учебном заведении гражданского ведомства государственными стипендиями Народного Комиссариата по Военным и Морским Делах, обязаны были отслужить в кадрах РККА или в резерве в качестве начальствующего состава полтора года за год пользования стипендией. При этом время пользования стипендией больше 6 месяцев считается за год, а меньше в расчет не принимается. Лицам, которые пользова-

лись во время обучения в высшем учебном заведении гражданского ведомства государственными стипендиями, кроме стипендий Народного Комиссариата по Военным и Морским Дела, предоставлялось, в случае выражения ими желаний, вместо установленного для означенных лиц службы за пользование стипендией в учреждениях, заведениях или предприятиях гражданских ведомств с согласия подлежащих органов стипендиями Народного Комиссариата по Военным и Морским Дела, возможность отслужить в течение соответствующего срока за пользование стипендией в кадрах РККА в качестве начальствующего состава. Указанные выше лица, ко времени выпуска из высшего учебного заведения и не отбывшие действительную военную службу, привлекались к службе за пользование стипендией по истечению сроков непрерывной службы в кадрах РККА или в определенных случаях — военно-производственной службы.

Следующим этапом развития военной подготовки в высших учебных заведениях и техникумах стал Закон «Об обязательной военной службе», утвержденный ЦИК и СНК Союза СССР № 42/2536 от 13 августа 1930 г. В данном законе впервые в истории страны говорилось, что трудящиеся, обучающиеся в высших учебных заведениях и техникумах, проходят высшую вневоинсковую подготовку и эта подготовка является действительной военной службой и заменяет для них срочную службу в кадрах. Высшая вневоинсковая подготовка, в соответствии с этим законом, состояла из теоретического курса военного дела, который проходили в данном учебном заведении, и из учебных сборов в частях РККА. Теоретический курс, в зависимости от рода войск, по которому проходят высшую вневоинсковую подготовку, имел продолжительность 430 или 580 часов, а учебные сборы — 3 или 4 месяца. Порядок прохождения высшей вневоинсковой подготовки и программы этой подготовки устанавливался Народным Комиссариатом по Военным и Морским Дела по согласованию с теми Народными Комиссариатами СССР и союзных республик, в ведении которых состояли соответствующие учебные заведе-

ния. Народным Комиссариатом по Военным и Морским Дела по соглашению с Народными Комиссариатами СССР и союзных республик, в ведении которых состояли соответствующие учебные заведения, представлял список учебных заведений, для учащихся которых вводится высшая вневоинсковая подготовка. Также устанавливаются сроки введения высшей вневоинсковой подготовки в учебных заведениях СССР. В высших учебных заведениях и техникумах, в которых введена высшая вневоинсковая подготовка, общая продолжительность курса соответственно удлинялась в пределах от 4 до 6 месяцев. Учащиеся высших учебных заведений и техникумов, которые должны были проходить высшую вневоинсковую подготовку, подвергались медицинскому освидетельствованию. Это освидетельствование производится комиссией в составе: председатель — представитель органа местного военного управления и члены: представитель организации учащихся и два гражданских врача (в том числе врач данного учебного заведения). Освидетельствование производилось согласно расписанию болезней и правил, установленных для освидетельствования лиц начальствующего состава.

На основании данных медицинского освидетельствования комиссия выносила одно из следующих решений: а) о годности к строевой службе; б) о годности к нестроевой службе; в) о годности к военно-производственной службе; г) о безусловной негодности к военной службе. Учащиеся, оказавшиеся негодными к военной службе, освобождались от обязательной военной службы и исключались из числа военнообязанных. К теоретическому курсу военного дела учащиеся высших учебных заведений и техникумов привлекаются независимо от возраста и годности их к прохождению военной службы. К учебным сборам — только годные по пунктам а, б, в. Лица, которые прошли высшую вневоинсковую подготовку, после окончания учебного заведения при наличии положительной аттестации, сдавали испытание на звание среднего начальствующего состава запаса. Порядок и программа испытания устанавливаются Народным Комиссариатом

том по Военным и Морским Делах. Лица, которые не выдерживали испытание на звание среднего начальствующего состава запаса, через 2 месяца подвергались вторичному испытанию по предметам, не сданным при первом испытании. Не выдержавшие вторичные испытания, а также не допущенные к испытанию в аттестационном порядке, теряли права, прошедших высшую вневоинскую подготовку, и призывались на общих основаниях с окончившими рабочие факультеты, школы 2-й ступени и другие аналогичные учебные заведения. Лица, которые сдали испытание и изъявили желание поступить на службу в кадрах, могли быть назначены на должности среднего начальствующего состава, а при отсутствии вакансии среднего начальствующего состава – на должности младшего начальствующего состава сверхсрочной службы. Лица, поступившие на службу в кадры, имели право держать испытания за полный курс военной школы и сдавшие это испытание пользовались всеми правами, окончивших военные школы. Лица, сдавшие испытание на звание среднего начальствующего состава запаса, имели право поступать без испытаний на старший курс военной школы. Выпускники, пользовавшиеся во время обучения в высших учебных заведениях (гражданских) государственными стипендиями Народного Комиссариата по Военным и Морским Делах, обязаны были отслужить в кадрах или в резерве в качестве начальствующего состава полтора года за каждый год пользования стипендией. При этом время свыше 6 месяцев считалось за год, а время до 6 месяцев в расчет не принималось. Запасные среднего начальствующего состава привлекались к учебным сборам, маневрам и иным учебным занятиям, а также в качестве инструкторов для допризывной подготовки или вневоинской подготовки на общий срок не свыше 12 месяцев, а в течение года не свыше 2-х месяцев.

В 30-х годах часть выпускников техникумов водного транспорта (морских техникумов), проработавшие по выпуску на торговом флоте помощниками капитана судна, старшими помощниками капитанов

и капитанами, были призваны в РККФ. После прохождения годичного обучения на Специальных Курсах Командного Состава (далее — СККС) Учебного отряда подводного плавания (далее — УОПП) им. С. М. Кирова были направлены помощниками командиров подводных лодок в Военно-Морской Флот. Например, контр-адмирал Н. А. Лунин¹ окончил в 1930 г. Ростовский техникум водного транспорта. В 1935 г. был призван в РККФ. С 1935 по 1937 г. обучался на СККС УОПП. В годы войны получил звание Герой Советского Союза. Капитан 3-го ранга А. И. Маринеско² окончил в 1933 г. Одесский морской техникум. Плавал помощником капитана на торговых судах. В 1937 г. был призван в РККФ. Обучался на СККС УОПП им. С. М. Кирова. В 1990 г. получил звание Героя Советского Союза (посмертно) за подвиги, совершенные в период Великой Отечественной войны.

Полученные знания по военно-морской подготовке в техникумах помогали плавсоставу транспортных судов — выпускникам водных (морских) техникумов успешно уклоняться от ударов авиации, атак подводных лодок противника в суровые годы Великой Отечественной войны.

В соответствии с Постановлением Государственного Комитета Обороны (ГКО) от 5 марта 1944 г. № 5311 «О мероприятиях по подготовке командных кадров морского флота», распоряжением СНК СССР от 16 мая 1944 г. № 10732-р, приказом Наркомморфлота от 10 марта 1944 г. № 94 «О проведении мероприятий по подготовке командных кадров морского флота», приказом Всесоюзного Комитета по делам высшей школы при СНК СССР от 11 апреля 1944 г. № 135 и приказом Наркомморфлота от 7 июня 1944 г. № 229 «О реорганизации морских техникумов в высшие мореходные и мореходные училища» на базе морских техникумов были созданы два высших — Ленинград и Владивосток — мореходных училища, вновь

¹ warheroes.ru//Лунин Н.А.

² Крон А. А. Капитан дальнего плавания. М.: Советский писатель, 1984.

создано Одесское высшее мореходное училище и реорганизовано семь морских техникумов в средние мореходные училища — Архангельск, Баку, Батуми, Николаевск-на-Амуре, Одесса, Ростов-на-Дону, Херсон¹.

Пунктом 11 Постановления Государственного Комитета Обороны (ГКО) от 5 марта 1944 г. № 5311 «О мероприятиях по подготовке командных кадров морского флота» установлено, что окончившим высшие мореходные и мореходные училища присваиваются офицерский звания, для чего курсанты после окончания училища проходят 6-ти месячную стажировку на военных судах, зачисляются в запас Военно-Морского флота и возвращаются в Наркомморфлот для работы по специальности, в системе которого они обязаны проработать не менее 5 лет. Наркомморфлоту и Наркомвоенморфлоту было поручено в месячный срок разработать и утвердить Положение о военно-морской подготовке курсантов высших мореходных и мореходных училищ. Военно-морская подготовка организовывалась и проводилась в соответствии с: 1) Положением о военно-морской подготовке в мореходных училищах, утвержденным Народным Комиссаром МФ Союза ССР 8 апреля 1944 г. и Народным Комиссаром ВМФ Союза ССР 16 мая 1944 г. и 2) Положением о военно-морской подготовке в мореходных и речных училищах, утвержденным приказом заместителя НК ВМФ и Председателя ВК ВШ при СНК СССР от 26 августа 1944 года № 409/423 «О введении Положения о военно-морской подготовке в мореходных и речных училищах». Профиль подготовки офицеров запаса был определен в соответствии с родственными гражданскими специальностями².

¹ Скрынник А. М. Система морского транспортного образования в Российской империи и СССР: краткий историко-правовой аспект // Электронный журнал «Океанский менеджмент». 2020. № 3 (8). С. 38—45.

² Калюжный Р.Г. К вопросу о подготовке состава запаса ВМФ в высших учебных заведениях гражданских наркоматов 1944—1945 гг. // интернет-журнал Мундир № 17.

Например, Ростовский-на-Дону морской техникум имени Г. Я. Седова был реорганизован в Ростовское-на-Дону мореходное училище имени Г. Я. Седова (далее — РМУ им. Г. Я. Седова). РМУ им. Г. Я. Седова было реорганизовано по принципу училища закрытого типа. Оно готовило: штурманов дальнего плавания, техников-судомехаников, техников морских путей (в дальнейшем — техников-штурманов-багермейстеров). В штатном расписании училища были предусмотрены должности заместителя начальника училища по военно-морской подготовке и структурные подразделения: военно-морской цикл и отдел строевой и физической подготовки (в дальнейшем — организационно строевой отдел (ОРСО)).

Военно-морская подготовка складывалась из аудиторных занятий в стенах училища (отдельного здания), военно-морских сборов и военно-морской стажировки на кораблях и частях военно-морского флота СССР.

В соответствии с приказом начальника Центрального управления учебными заведениями ММФ СССР от 12 апреля 1946 г. № 36/119 курсанты 1 и 2 курсов училища с 3 июня на одну неделю выводились в лагерь. Программой такого лагерного сбора предусматривалось проведение практических занятий по военно-морской подготовке (шлюпочное дело, семафор), стрелковой подготовке и занятий по военно-сухопутному делу. Занятия проводили как преподаватели военно-морского цикла, так и командиры тех рот, с курсантами которых проводился этот сбор.

До 1951 г. военно-морские сборы проходили курсанты 3 и 4 курсов всех специальностей на кораблях ВМФ. Продолжительность учебного сбора составляла 30 суток. Целями этих учебных сборов были: закрепление и пополнение военно-морских знаний, полученных курсантами в период прохождения теоретического курса обучения в стенах училища; привитие курсантам более четких и строгих навыков воинской дисциплины, организации службы и воинского порядка, ознакомление с регламентом жизни воинской части; ознакомление курсантов с боевой техникой ВМФ,

устройством разных классов кораблей, их вооружением, ТТД и свойствами, историей боевой деятельности флота и жизни, бытом военных кораблей. Во время учебных сборов с курсантами проводились практические стрельбы из винтовки и пистолета, шлюпочные учения на веслах и под парусом.

С 1951 г. военно-морские сборы стали проводиться с курсантами 3—4 курсов всех специальностей на кораблях и частях ВМФ продолжительностью 45 суток. Военно-морская стажировка проводилась с курсантами 5 курса всех факультетов после защиты дипломов. Курсантам присваивалось звание «мичман». Продолжительность военно-морской стажировки была 6 месяцев. Звание офицера запаса присваивалось после этой стажировки.

Помимо подготовки офицеров запаса ВМФ, в 1951 г. было принято решение Совета Министров СССР об открытии при Бакинском (войсковая часть 53081)¹, Одесском² и Рижском³ мореходных училищах военно-морских отделений по подготовке кадровых офицеров ВМФ со средним техническим образованием для службы в БЧ-1 и БЧ-5 малых военных кораблей (катеров). Прием осуществлялся из числа курсантов-добровольцев, окончивших 2 курса среднего мореходного училища ММФ СССР по судоводительской и судомеханической специальности. Учеба на военно-морском отделении осуществлялась в течение 2 лет. Военно-морские отделения были самостоятельными подразделениями училищ, с военным укладом внутреннего распорядка дня, жизни и учебы. Курсанты военно-морских отделений размещались на жилой, учебной и хозяйственной базах училищ. Форменная одежда им была установлена общая для всех курсантов военно-морских училищ, на флотской ленте фуражки-бескозырки была установлена надпись «военно-морские силы» и выдавались по-

гоны и погончики с белой выпушкой и якорем, установленные для курсантов военно-морских училищ. После окончания военно-морского отделения курсанты военно-морских отделений сдавали Государственные экзамены и им присваивалось воинское звание «лейтенант» корабельной службы. Выпускники направлялись для дальнейшего прохождения службы на военные корабли и суда Военно-Морского Флота СССР.

Первый выпуск офицеров военно-морских отделений при средних мореходных училищах состоялся в декабре 1953 года, а последний — в феврале 1954 года. После общего сокращения Вооруженных Сил СССР военно-морские отделения при средних мореходных училищах были закрыты.

В 1959 г. подходы к организации подготовки офицеров запаса были изложены Министерством обороны СССР в «Указаниях по проведению военной подготовки в вузах и средних специальных учебных заведениях». С этого времени руководство Вооруженных Сил начинает целенаправленно работать с военными кафедрами и разрабатывать руководящие документы по организации их деятельности.

С 1964 г. учебно-методическая работа стала определяться «Инструкцией по проведению военной подготовки студентов на военных (военно-морских) кафедрах, циклах (отделениях) гражданских высших и средних специальных учебных заведений».

Новый этап в развитии военной подготовки студентов начался в 1967 г., с момента принятия Закона СССР «О всеобщей воинской обязанности». Закон сократил на один год срок действительной военной службы, ввел начальную военную подготовку, разрешил призыв в ВС СССР на 2, 3 года офицеров запаса. Также законом было определено право призывать офицеров запаса из числа выпускников гражданских учебных заведений на действительную военную службу (в кадры). Эта мера имела большое значение для повышения обороноспособности страны и накопления резерва военных кадров.

В 1969 г. дополнительно к занятиям на военно-морском цикле (в рамках подго-

¹ Рождественский Ю. М. Мореходка. Сайт выпускников Херсонского мореходного училища//morehodka.ru

² Шиф В. Из книги воспоминаний. Одесское мореходное училище. 2007.

³ Сайт Выпускников Рижского мореходного училища ММФ//rmummf.net

товки по ВУС) в мореходных училищах ММФ СССР были организованы занятия по строевой подготовке, изучению Уставов Вооруженных Сил СССР, Положения о высших инженерных морских, мореходных и арктическом училище и Организации службы в этих училищах. Для этого отделом военно-морской подготовки ММФ СССР была разработана специальная Программа¹.

В 1968 г. были введены в действие новые «Организационно-методические указания по планированию и проведению военной (военно-морской) подготовки студентов, курсантов и учащихся высших и средних специальных учебных заведений», которые впоследствии уточнялись и переиздавались в 1975 и 1985 г.²

В середине 70-х годов была принята новая программа подготовки офицеров запаса. Программа подготовки офицеров запаса состояла из теоретического и практического курса непосредственно в стенах училища и прохождения учебных сборов на кораблях и в частях военно-морского флота. На занятия в стенах учебного заведения отводилось порядка 450 часов. В зависимости от взаимного решения факультета (на базе которого готовили офицеров запаса) и командования военно-морской кафедры занятия с курсантами по военно-морской подготовке проводились или методом «военного дня» или в сетке часов чередуясь с занятиями на гражданских кафедрах. Занятия проводились с курсантами 3—5 курсов. В каждом семестре у курсантов принимался или экзамен по военно-морской подготовке, или зачет (в соответ-

ствии с рабочим планом обучения 27 курсанта данной специальности на факультете). Оценки, которые курсант получал на экзаменах по военно-морской подготовке, учитывались при назначении им стипендии, выдаче диплома с отличием. За весь период обучения на военно-морской кафедре каждый курсант обязан был сдать три экзамена и три зачета. Военно-морское обучение заканчивалось учебными сборами на кораблях или частях ВМФ и последующим выпускным экзаменом по военно-морской подготовке. Выпускной экзамен сдавался специальной экзаменационной комиссией, состав которой утверждался Главкомандующим ВМФ.

При положительной служебной характеристике, положительном отзыве с учебных сборов и положительной сдаче выпускного экзамена курсант аттестовался на звание офицера запаса. Программа подготовки офицеров запаса предусматривала изучение таких предметов, как партийно-политическая работа в Вооруженных силах СССР, общевойсковая подготовка, тактическая и тактико-специальная подготовка, военно-специальная подготовка. На эти предметы выделялось 450 часов теоретических и практических занятий в стенах училища. Распределение между предметами в течении последующего времени немного менялось. В основном на военно-специальную подготовку выделялось 200—250 часов. На тактической и тактико-специальной подготовке изучались такие дисциплины, как «Тактика ВМФ и военная история», «Общая военно-морская подготовка» и «Боевые средства флота и их применение». В свою очередь, по дисциплине «Общая военно-морская подготовка» курсанты изучали «Корабельный устав ВМФ», «Устройство и живучесть корабля» (для надводного и подводного профиля обучения курсантов), «Основы кораблевождения», «Водолазная подготовка» (для подводного профиля обучения курсантов). По дисциплине «Боевые средства флота и их применение» курсанты изучали «Ракетное оружие», «Артиллерийское оружие», «Минное и противоминное оружие», «Ракетное противолодочное оружие», Торпедное оружие», Средства связи и радио-

¹ Программа по строевой подготовке, уставам Вооруженных Сил СССР, Положению, Правилам внутреннего распорядка и Организации службы в высших инженерных морских, мореходных и арктическом училище ММФ СССР // Министерство морского флота. Центр. учеб.-метод. кабинет по морскому образованию при упр. учеб. заведений. ММФ, Рекламбюро, 1969.

² Организационно-методические указания по планированию и проведению военной (военно-морской) подготовки студентов, курсантов и учащихся высших и средних специальных учебных заведений // Министерство обороны СССР, Министерство высшего и среднего специального образования СССР. М.: Воениздат, 1975.

техническое вооружение кораблей», «Защита от оружия массового поражения». Распределение часов по данным разделам зависело от профиля подготовки курсантов — надводный или подводный. Военно-специальная подготовка формировалась из разделов, которые были необходимы при подготовке офицера запаса данной военно-учетной специальности (ВУС) и исходила из требований руководящих документов ВМФ по первичной должности, на которую военно-морская кафедра готовила офицера запаса. Подготовка по каждой военно-учетной специальности базировалась на гражданской специальности, которую курсанты получали на своем отделении.

Военно-морская подготовка выносилась на госэкзамен в виде специальной подготовки, указывалась в приложении к диплому об окончании мореходного училища. Выпускники, успешно сдавшие экзамен по специальной подготовке и аттестованные военно-морским циклом училища на звание «младший лейтенант запаса», в военном комиссариате по месту жительства получали военный билет офицера запаса Министерства обороны СССР, в котором указывалось полученное военное образование по ВУС. Например, курсанты дноуглубительного отделения РМУ имени Г. Я. Седова, готовились и выпускались по ВУС-1636, Гидрографическая служба ВМФ.

В 1990 г. вышло постановление СМ СССР, отменяющее военно-морскую подготовку в средних специальных учебных заведениях¹. В 1993 г. состоялся последний выпуск офицеров запаса Военно-Морского Флота из средних мореходных училищ ММФ СССР.

Необходимо также отметить, что с 1947 по 1962 и с 1973 по 1993 г. в Министерстве морского флота СССР, Министерстве рыбного хозяйства СССР и неко-

торых других гражданских министерствах был введен институт капитанов-наставников по военно-морской подготовке². Также в 1979 г. постановлением Совета Министров СССР в морских учебных заведениях был введен курс военно-морской подготовки экипажей гражданских судов (ВМП ЭГС).

Вывод. В Российской империи, РСФСР и СССР уделялось должное внимание подготовке офицеров запаса в мореходных училищах малого и дальнего плавания (ГУТМиП), техникумах (политехникумах) водного транспорта (НКПС, НКВТ), морских техникумах (НКМФ) и средних мореходных училищах (ММФ и МРП) для потребностей Военно-Морского Флота. Создание после 1944 г. военно-морских циклов и организационно-строевых отделов в мореходных училищах способствовало их популяризации среди мужской молодежи. Конкурсы среди абитуриентов в эти учебные заведения в тот период были достаточно высоки. И во многом этому способствовала имеющаяся в них военно-морская подготовка. Юноша, поступивший на базе 8 классов в возрасте 15 лет, окончив полный 4-х годичный курс теоретического и практического обучения морскому делу и параллельно обучавшийся на военно-морском цикле, по выпуску из училища помимо учебного диплома техника и рабочего диплома штурмана или механика (плавательные специальности) получал дополнительный бонус в виде воинского звания «младший лейтенант запаса» уже в 19 лет.

Многие выпускники средних мореходных училищ ММФ СССР, получив воинское звание офицера запаса Военно-Морского флота, поступали в добровольном порядке (призывались из запаса) на военную службу в Военно-морской флот СССР, морские воинские части и подразделения пограничных войск КГБ СССР и морские воинские части и подразделения внутренних войск МВД СССР. Военно-морскую службу они проходили наравне с выпускниками высших военно-морских

¹ Постановление Совета Министров СССР от 31 октября 1990 г. № 880 «Об утверждении Положения о военной подготовке студентов (курсантов) высших учебных заведений по программе офицеров запаса и Перечня высших учебных заведений, в которых устанавливается военная подготовка студентов (курсантов) по программе офицеров запаса».

² Солдатенков А. Е. Как это было реализовано на практике // 47br-ovra.com.

училищ на должностях младших и старших офицеров. Например, выпускник дноуглубительного отделения РМУ им. Г. Я. Седова А. М. Скрынник был призван из запаса в воинском звании «младший лейтенант» в морские воинские подразделения и воинские части внутренних войск МВД СССР. Проходил службу на командно-штурманских должностях и был уволен с военной службы в запас Вооруженных Сил Российской Федерации с должности командира дивизиона сторожевых кораблей (катеров) с правом получения пенсии за выслугу лет в воинском звании «капитан 2-го ранга запаса».

Библиография

1. Бочаров, В. С. О роли Правительства и федеральных органов исполнительной власти в организации военной подготовки и подготовке офицеров запаса из числа студентов гражданских вузов / В. С. Бочаров // Вестник Московского государственного университета леса — лесной вестник. — 2006. — № 6. — С. 202—206.
2. Калюжный, Р. Г. К вопросу о подготовке состава запаса ВМФ в высших учебных заведениях гражданских наркоматов 1944—1945 гг. / Р. Г. Калюжный // Интернет-журнал Мундир. № 17.
3. Крон, А. А. Капитан дальнего плавания / А. А. Крон. — М.: Советский писатель, 1984.
4. Лыкошин, Б. А. Георгий Седов / Б. А. Лыкошин. — Ростов-на-Дону: Ростовское книжное издательство, 1977.
5. Скрынник, А. М. Правовые основы деятельности морских воинских частей внутренних войск МВД СССР и России : монография / А. М. Скрынник, В. В. Стракович, И. В. Пухарев. — Ростов-на-Дону: Издательство РСЭИ. 2007.
6. Скрынник А. М. Система морского транспортного образования в Российской империи и СССР: краткий историко-правовой аспект / А. М. Скрынник //Электронный журнал «Океанский менеджмент». — 2020. — № 3(8). — С. 38—45.
7. Солдатенков, А. Е. Как это было реализовано на практике // 47br-ovra.com.

Правовое обеспечение процесса формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению боевых задач

© **Федак Евгений Иосифович**,

кандидат педагогических наук, профессор кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© **Михалёв Владимир Анатольевич**,

кандидат педагогических наук, доцент кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© **Фердин Дмитрий Анатольевич**,

адъюнкт кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье раскрыт механизм и структура процесса правового обеспечения формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих к выполнению боевых задач. На основе анализа действующего законодательства в нескольких примерах рассмотрены правовые противоречия при формировании морально-политической и психологической готовности. Проводится краткий анализ правовых аспектов формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих в современной армии.

Ключевые слова: морально-политическая и психологическая готовность, правовое обеспечение, формирование, процесс, военнослужащий, правовое обучение, органы военно-политической работы.

Legal support for the process of forming the moral, political and psychological readiness of the military personnel of the Armed Forces of the Russian Federation to perform combat missions

© **Fedak E. I.**,

candidate of pedagogical Sciences, Professor of the Department no. 19 (pedagogics) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

© **Mikhalev V. A.**,

Candidate of Pedagogy, Associate Professor of Department No. 19 (Pedagogy), Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation

© **Feredin D. A.**,

adjunct of the Department no. 19 (pedagogy) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Abstract. The article reveals the mechanism and structure of the process of legal support for the formation of moral, political and psychological readiness of servicemen to perform combat missions. Several examples are considered legal contradictions in the formation of the moral, political and psychological readiness of a serviceman. A brief analysis of the legal aspects of the formation of the moral, political and psychological readiness of servicemen in the modern army is carried out.

Keywords: moral-political and psychological readiness, legal support, formation, process, serviceman, legal training, bodies for military-political work.

Крайне обострившаяся сегодня военно-политическая обстановка в мире при усилении давления агрессивной политики со стороны стран участниц блока НАТО на правомерные действия России, стали источником основного двигателя качественной подготовки военнослужащих Вооруженных Сил страны к их применению по боевому назначению. Полученный опыт за время военной операции Вооруженных Сил Российской Федерации на Ближнем Востоке дал прирост показателей разработки и производства средств вооруженной борьбы, внес значительные коррективы в стратегию и тактику ведения боевых действий. Это обусловлено теми высокими требованиями и факторами современного боя, с которыми столкнулись Вооруженные Силы России в ходе подготовки и ведения операции, тем более в борьбе и преодолении этих стрессовых ситуаций непосредственно в бою, сознание и психика военнослужащего должны быть готовы к этому. В связи с этим Министр обороны Российской Федерации неоднократно при постановке задач руководящему составу войск делает акцент на формировании и совершенствовании высоких морально-политических и психологических качеств у военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации¹. Во многом это связано с тем, что в организации обеспечения национальной безопасности страны огромную роль играет человеческий фактор, а также умение личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации восстанавливать и активизировать моральный дух и психологическое состояние войск, как одно из ключевых показателей, определяющих уровень боевой готовности войск (сил), способствующих решать эффективно и качественно поставленные задачи. В справочнике по терминологии в оборонной сфере Минобороны России термин боевая готовность определяется как состояние войск (сил), позволяющее им организовано, в установленные сроки начать боевые действия, в ходе которых

успешно выполнять поставленные задачи². И здесь одним из главных показателей состояния боеготовности войск выступает уровень морально-психологического состояния, в состав которого, как показывает практика, входят два основополагающих компонента: морально-политическая и психологическая готовность.

Морально-политическая готовность военнослужащих к выполнению боевых задач предполагает нравственное формирование личности воина, отражающее его ценностную ориентацию в выполнении воинского долга, любви к Родине и готовности к самопожертвованию во имя ее защиты и другие показатели, раскрывающие духовный и нравственный облик военнослужащего. При этом подчеркнем, что формирование указанных качеств происходит еще в период обязательной и добровольной подготовки граждан к военной службе³. В свою очередь, психологическая готовность военнослужащих к выполнению боевых задач определяется показателем степени значимых личностных качеств, таких как: целенаправленность, боевая активность, взаимная выручка и др., которые активизируют их способность выполнять боевые задачи, а также уверенно действовать в экстремальных и нестандартных ситуациях в любых условиях.

На сегодняшний день формирование морально-психологического состояния личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в рамках организации и проведения военно-политической работы в повседневной деятельности, в ходе подготовке и выполнения боевых задач. Согласно требованиям приказа Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 404 «Об организации военно-политической работы

² Режим доступа: <http://dictionary.mil.ru/dictionary>

³ См. подробнее: Харитонов В. С. О необходимости правового закрепления определения военно-патриотического воспитания граждан России // Военное право. 2016. № 4 (40). С. 121—122; Харитонов В. С. О правовом регулировании конкурса среди субъектов Российской Федерации на лучшую подготовку граждан к военной службе // Военное право. 2020. № 3 (61). С. 120—122.

¹ Материалы выездного заседания Коллегии Минобороны России (31 июля 2013 г.).

в Вооруженных силах Российской Федерации» определены следующие направления военно-политической деятельности: работа по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины; военно-политическая работа и агитация; психологическая работа; культурно-досуговая работа; военно-социальная работа; взаимодействие с традиционными религиозными объединениями Российской Федерации и работа с верующими военнослужащими; социологическое сопровождение мероприятий подготовки и повседневной деятельности войск; индивидуальная работа с личным составом; совершенствование навыков должностных лиц Вооруженных Сил по вопросам организации военно-политической работы; обеспечение техническими средствами военно-политической работы; геральдическое обеспечение и иные мероприятия военно-политической работы.

Для того, чтобы эта работа была эффективной и законной, она должна проводиться в рамках правового поля.

Важно отметить, что вопросами правового обеспечения формирования морально-психологического состояния (морально-политической и психологической готовности) в Вооруженных Силах и других ведомств Российской Федерации занимались военные ученые, что отражено в научно-исследовательских работах О. А. Овчарова, В. И. Ковалева, С. Б. Беликова, В. Н. Серова и др.¹ Научно-практический анализ руководящих документов показывает, что правовыми основами формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих Вооруженных Сил России на современном этапе являются: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Минобороны России. Совокупность данных компонентов можно свести в целостную нормативно-правовую структуру, которая раскрывает

систему правового регулирования формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащего к выполнению боевых задач.

В данной структуре необходимо выделить два основных уровня правового обеспечения процесса формирования морально-политического и психологического состояния военнослужащих: федеральный (государственный) и ведомственный уровень.

На государственном уровне осуществляется общее управление правовым регулированием морально-политической и психологической подготовкой военнослужащих под руководством Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами России. Этот уровень включает в себя: Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Военную доктрину Российской Федерации, Общевоинские уставы Вооруженных сил Российской Федерации и др. Содержание и механизм этого процесса представляет собой комплекс мероприятий, включающий в себя: нормативное регулирование и определение общих правил; оперативную корректировку в соответствии с условиями выполнения задач; общий контроль за исполнением правовых норм; государственную защиту участников деятельности по формированию морально-политической и психологической готовности военнослужащих к выполнению боевых задач и координацию их деятельности.

Следующий уровень правового регулирования, — со стороны руководства Минобороны России во главе с Министром обороны. Здесь четко просматривается деятельность, направленная на выполнение требований Президента Российской Федерации по вопросам формирования морально-политической и психологической готовности войск, а также на законодательный процесс определения органов военного управления, методов,

¹ Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru> (дата обращения 15.11.2020 г.)

форм и средств по формированию этого состояния применительно к Вооруженным силам России.

На сегодняшний день ярко выражена последовательность и механизм работы данного уровня в рамках правового поля в таких основных руководящих документах, как приказы Министра обороны Российской Федерации от 1 декабря 2013 г. № 760 «Наставление по боевой подготовке в Вооруженных Сил Российской Федерации», от 16 октября 2018 г. № 585 «Об утверждении Положения о Главном военно-политическом управлении Вооруженных Сил Российской Федерации», от 22 июля 2019 г. № 404 «Об организации военно-политической работы в Вооруженных Силах Российской Федерации», от 22 февраля 2019 г. № 95 «Об организации военно-политической подготовки в Вооруженных Силах Российской Федерации», от 28 сентября 2015 г. № 576 «Положение о психологической службе в Вооруженных Силах Российской Федерации», а также в методических рекомендациях Главного управления военно-политической работы по психологической подготовке в Вооруженных Силах Российской Федерации и др.

Таким образом, можно сказать, что правовое регулирование формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих к выполнению боевых задач военнослужащих представляет собой систематический и целенаправленный процесс правового обеспечения со стороны государства и органов его управления по организации обучения, воспитания и развития у военнослужащих необходимых качеств, которые способствуют адаптации к боевым условиям и подавлению стрессовых ситуаций в бою.

Сегодня идет обширная работа в Вооруженных Силах России по совершенствованию, систематизации и качественной подготовке военнослужащих по формированию устойчивых моральных

и психологических качеств военнослужащих на всех уровнях, в том числе и на нормативном. В период с 2015 по 2020 г. произошли изменения по формированию морально-политического и психологического состояния военнослужащих, сформированы органы по военно-политической работе¹, пересмотрены и утверждены методики, руководящие документы, определяющие организацию психологической подготовки военнослужащих². Это способствует качественной и профессиональной подготовке военнослужащих к выполнению боевых задач в любых условиях.

Однако, несмотря на это, существует ряд негативных факторов в области правового обеспечения, которые являются препятствием в принятии решений, разработке методов и средств воспитания, обучения и развития морально-политической и психологической готовности военнослужащих, с которыми сталкиваются командиры в ходе подготовки и осуществления боевой деятельности. Остановимся более подробно на них.

Первое, это противоречия между содержанием определения обязанностей основных должностных лиц, которые определены в нормативно-правовых документах, утвержденных Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации и приказами Министра обороны России в области морального-политического и психологического воспитания, обучения и развития военнослужащих, что вносит неопределенность в их правовое

¹ См. подробнее: Харитонов С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект // Военное право. 2018. № 5 (51). С. 41—44; Харитонов С. С. О субъектах военно-политической работы в контексте военного строительства: правовые аспекты // Военно-юридический журнал. 2020. № 4. С. 7—10.

² См., например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 31 октября 2019 г. № 640 «Об утверждении инструкции по профессиональному и психологическому отбору в Российской Федерации».

толкование. Так, например, в УВС ВС РФ, в третьей главе «Общие обязанности командиров (начальников) и основных должностных лиц полка (корабля)», определены обязанности заместителя командира полка, батальона, роты по военно-политической работе. А в приказе Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 404 «Об организации военно-политической работы в Вооруженных силах Российской Федерации» определены обязанности органов военно-политической работы, что создает предпосылки для разночтения и косвенно влияет на снижение эффективности и качество формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих к боевой деятельности.

Второе: недостаточное правовое обеспечение основных направлений военно-политической работы. Особенно ярко это проявляется в правовой неопределенности в области реализации военно-политической пропаганды и агитации. В Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» определены права военнослужащего, направленные на: защиту их личного достоинства; на свободу передвижения и выбор места жительства; свободу слова (право на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании); свободу совести и вероисповедания; право труд и другие. Так, согласно ст. 7 указанного Закона «Свобода слова. Право на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» военнослужащие имеют право на доступ к получению и распространению информации, но не вправе разглашать государственную или иную охраняемую законом тайну, обсуждать и критиковать приказы командира. Отдельные положения, которые относятся к осуществлению права военнослужащих на получение информации, содержатся в некоторых иных источниках, являющихся специальными (например, Методические

рекомендации по реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов Президента Российской Федерации: постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 2011 г. № 8/556). И это не отражает в полном объеме правовую основу данного направления военно-политической работы, что отрицательно сказывается на правовом регулировании формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих к выполнению боевых задач в рамках процесса боеготовности войск (сил).

Исходя из этого, необходимо на правовом уровне (например, путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», в УВС ВС РФ) нормализовать проблемные вопросы, связанные с организацией и проведением военно-политической работы. Помимо этого, необходимо конкретизировать и определить нормы, регламентирующие военно-политическую пропаганду и агитацию в Вооруженных Силах Российской Федерации. Более детально изучить и разработать правовую основу деятельности командиров, военно-политических органов и в других направлениях военно-политической работы.

Совершенствование и научный подход в рассмотрении вопросов правового обеспечения формирования морально-политической и психологической готовности военнослужащих к выполнению боевых задач, развитие существующей нормативной базы в указанном направлении подготовки войск будут способствовать не только поддержанию высокого уровня морально-политического и психологического состояния военнослужащих и воинских коллективов, но и обеспечению безопасности государства, реализации успешного решения задач, стоящих перед Вооруженными Силами Российской Федерации.

Библиография

1. Харитонов, В. С. О необходимости правового закрепления определения военно-патриотического воспитания граждан России / В. С. Харитонов / Военное право. — 2016. — № 4 (40). — С. 121—122.

2. Харитонов, В. С. О правовом регулировании конкурса среди субъектов Российской Федерации на лучшую подготовку граждан к военной службе /

В. С. Харитонов / Военное право. — 2020. — № 3 (61). — С. 120—122.

3. Харитонов, С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект / С. С. Харитонов / Военное право. — 2018. — № 5 (51). — С. 41—44.

4. Харитонов, С. С. О субъектах военно-политической работы в контексте военного строительства: правовые аспекты / С. С. Харитонов / Военно-юридический журнал. — 2020. — № 4. — С. 7—10.

Военно-административное право

О системе ведомственного финансового контроля в Минобороны России: вопросы правоприменения

© Ефимкин Юрий Сергеевич,

полковник юстиции запаса

© Харитонов Станислав Станиславович,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

Аннотация. Рассмотрены некоторые вопросы реализации правовых предписаний, регулирующих осуществление контроля финансово-экономической и хозяйственной деятельности воинских частей специально уполномоченными органами, приведены результаты рассмотрения в военных судах обращений командиров о признании незаконными выводов в актах ведомственного финансового контроля.

Ключевые слова: военные суды, ведомственный финансовый контроль, обжалование командирами актов ведомственного финансового контроля.

On the system of departmental financial control in the Ministry of Defense of Russia: issues of law enforcement

© Efimkin Y. S.,

lieutenant colonel of the reserve justice

© Kharitonov S. S.,

Colonel of Justice of the Reserve, Candidate of Legal Sciences, Professor

Resume. Some issues of the implementation of legal regulations governing the control of the financial, economic and economic activities of military units by specially authorized bodies are considered, the results of consideration in military courts of commanders' appeals to recognize illegal conclusions in acts of departmental financial control are presented.

Key words: military courts, departmental financial control, appeal by commanders of departmental financial control acts.

Надежное обеспечение обороны страны в значительной степени зависит не только от объема выделяемых для достижения этой цели средств, но и от рационального их использования.

Чтобы контролировать законность и эффективность расходования финансов на военные нужды, в структуре Минобороны России созданы соответствующие департаменты, один из которых — Департамент ведомственного финансового контроля и аудита, которому подчинены межрегиональные управления ведомственного финансового контроля и аудита Министерства обороны Российской Федерации.

Департамент, как указано на официальном сайте Минобороны России, предназначен для организации и осуществления контроля финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и решает следующие задачи:

— организация и осуществление ведомственного финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации;

— организация и осуществление внутреннего финансового аудита в Вооруженных Силах Российской Федерации;

— организация и осуществление ведомственного контроля в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд¹;

— методологическое обеспечение организации и осуществления ведомственного финансового контроля и внутреннего финансового аудита в Вооруженных Силах, ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд;

— координация и контроль деятельности подчиненных межрегиональных управлений².

Приказом Министра обороны Российской Федерации от 17 февраля 2017 г. утвержден Регламент организации и осуществления ведомственного финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации (далее — Регламент).

Согласно п. 4 и 5 Регламента ведомственный финансовый контроль носит последующий характер и осуществляется путем проведения контрольных мероприятий и (или) путем сбора и анализа информации о законности совершения операций финансово-экономической и хозяйственной деятельности, полноты и достоверности информации, содержащейся в документах, необходимых для исполнения бюджетных полномочий, иных процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, своевременности их составления и представления. Одним из видов контрольных мероприятий является выездная проверка — совершение по месту нахождения объекта ведомственного финансового контроля контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности операций в сфере бюджетных правоотношений, достоверности бюджетного учета и бюджетной отчетности за определенный период.

Согласно ч. 1, п. 7 ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), проводящими проверку, составляется акт по установленной форме, в котором указываются сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения³.

В соответствии с п. 35—41 Регламента в течение 15 рабочих дней со дня окончания контрольного мероприятия оформляется акт контрольного мероприятия, в описательной части которого указываются выявленные нарушения, сведения об устранении нарушений, выявленных при проведении предыдущих контрольных мероприятий, в заключительной — выводы, включающие обобщенную информацию о результатах проведения контрольного мероприятия с указанием перечня выявленных нарушений, сумм нарушений и предложения по их устранению, с приложением к акту справки о выявленных нарушениях, документов, подтверждающих соответствующие выводы, письменных объяснений, ведомостей, таблиц и иных материалов, оформленных в ходе проверки.

Указанное требование по составлению акта содержится и в п. 35, 40 Методических рекомендаций по проведению контрольных мероприятий финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, являющихся приложением к указаниям заместителя Министра обороны Российской Федерации от 22 февраля 2013 г. № 205/2/90.

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 695 «Об утверждении Регламента проведения Министерством обороны Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

² https://structure.mil.ru/structure/ministry_of_defence/details.htm?id=11377@egOrganization. Дата обращения 08.02.2021.

³ См.: Кассационное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2020 № 223-КА20-10-К10. <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-delam-voennosluzhashchikh-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-10122020-n-223-ka20-10-k10/>. Дата обращения 10.02.2021.

Пунктом 68 Регламента предусмотрено представление письменных возражений руководителю объекта основного контрольного мероприятия.

Пунктом 51 Регламента предусмотрено, что по итогам проведения контрольного мероприятия и с учетом выводов и предложений, изложенных в указанном акте, руководителем объекта ведомственного контроля издается приказ по результатам контрольного мероприятия, а также обеспечивается: постановка на учет сумм выявленного ущерба; выполнение предложений, отраженных в акте; устранение выявленных в результате проведения контрольного мероприятия нарушений; возмещение причиненного ущерба; принятие решения о привлечении виновных должностных лиц объекта ведомственного финансового контроля к материальной и (или) дисциплинарной ответственности¹.

В соответствии с разд. 4 Руководства по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 июня 2014 г. № 333 (далее — Руководство), исполнение акта проверки финансово-экономической и хозяйственной деятельности части (подразделения) для соответствующего командира войсковой части (руководителя подразделения) является обязательным.

Требования об устранении выявленных в ходе проверки нарушений, содержащиеся в акте, обращаются к руководителю военной организации (которая является объектом финансового ведомственного контроля) как к ответственному за контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности вверенной ему воинской части, и этот акт косвенно затрагивает права и возлагает определенные обязанности на воинское должностное лицо по устранению нарушений, а поэтому он вправе обжаловать его как командир воинской части в

установленном порядке², о чем размышляли военные юристы³, и что подтверждается практикой Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации⁴.

Так, определением гарнизонного военного суда, оставленным без изменения апелляционным определением флотского военного суда, было прекращено производство по административному исковому заявлению руководителя военной организации о признании незаконными сведений, изложенных в акте проверки инспекции Минобороны России относительно отдельных вопросов финансово-экономической и хозяйственной деятельности военной организации.

В акте было указано о непринятии в организации решений по дебиторской задолженности, незаконной выплате заработной платы двум лицам гражданского персонала, неудовлетворительной работе по актуализации арендных ставок по договорам аренды зданий и помещений военного ведомства, о наличии утрат и недостач материальных ценностей, непринятии мер по пресечению бездоговорного безвозмездного использования коммерческими предприятиями федерального имущества, а также содержались выводы ревизоров о

² См. решение Тверского гарнизонного военного суда от 22 августа 2019 г. № 2а-134/2019. <https://sudact.ru/regular/doc/p469hfyfcccGL/>. Дата обращения 10.02.2021.

³ См. подробнее: Корякин В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы // Право в Вооруженных Силах — военнопредметное обозрение. 2018. № 11 (256). С. 41—46; Туганов Ю. Н., Харитонов В. С. О трактовке норм права военными судами // Военно-юридический журнал. 2019. № 7. С. 10—13; Туганов Ю. Н., Харитонов В. С. О конфликте интересов при исполнении судьями военных судов своих полномочий // Военно-юридический журнал. 2020. № 8. С. 25—28; Хомчик В. В. Деятельность военных судов в отражении отечественного законодательства: генезис, становление и развитие, современное состояние // Вестник военного права. 2017. № 3. С. 7—13.

⁴ Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 28.02.2017 № 211-КГ17-5.

¹ <https://sudact.ru/regular/doc/b1jF6I2MYRQQ/>. Дата обращения 08.02.2021.

размере ущерба и предложения руководителю по принятию мер для устранения нарушений.

Принимая такое решение о прекращении производства по делу на основании п. 1 ч. 1 ст. 194 и ч. 2 ст. 225 КАС РФ, гарнизонный военный суд исходил из того, что содержащаяся в акте информация права, свободы и законные интересы административного истца не затрагивает, поскольку к какой-либо ответственности за нарушения, отражённые в акте, он не привлекался, и акт не содержит властного волеизъявления, порождающего для административного истца правовые последствия.

Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила судебные акты, указав в обоснование следующее.

Судом установлено, что требования об устранении выявленных в ходе проверки нарушений, содержащиеся в оспариваемом акте, обращены к истцу как к руководителю организации, ответственному за контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности вверенного ему подразделения.

При этом оспоренные истцом сведения акта констатируют определённые нарушения, допущенные в финансово-экономической и хозяйственной деятельности организации, содержат требования и предложения, обращённые к руководителю, об устранении нарушений и возмещении ущерба.

Согласно разд. 4 Руководства исполнение акта проверки для командира является обязательным.

Таким образом, содержание оспариваемого акта свидетельствует о том, что он непосредственно затрагивает права и возлагает определённые обязанности на руководителя военной организации по устранению нарушений, установленных ревизией, а поэтому подлежит обжалованию в порядке административного судопроизводства, предусмотренном гл. 22 КАС РФ.

Непривлечение руководителя к какой-либо ответственности по результатам

проверки возглавляемой им организации, вопреки ссылке гарнизонного военного суда, не является препятствием для его обращения в суд с иском об обжаловании акта проверки.

Гарнизонному суду надлежало по существу дать оценку доводам административного истца с точки зрения соблюдения его прав и законных интересов при вынесении оспоренного акта проверки, чего сделано не было¹.

Другим интересным примером является еще одно решение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации², — об оспаривании вывода проверяющих в неправомерном расходовании военной организацией бюджетных средств.

Межрегиональное управление ведомственного финансового контроля и аудита Министерства обороны Российской Федерации, проведя проверку финансово-экономической и хозяйственной деятельности воинской части, выявило факт неправомерного расходования бюджетных средств в размере, составляющем разницу между суммой, выплаченной по государственному контракту на основании актов сдачи-приемки выполненных работ, подписанных командиром воинской части, и документально подтвержденными расходами по исполнению контракта.

Не вдаваясь в подробности судебного разбирательства, отметим, что контрольной группой Управления в качестве неправомерного расхода бюджетных средств была определена разница между общей суммой работ, сданных основным исполнителем

¹ См.: Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 28.02.2017 № 211-КГ17-5. <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-28022017-n-211-kg17-5/> Дата обращения 10.02.2021.

² См.: Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 13.06.2019 № 201-КА19-11. <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-delam-voennosluzhashchikh-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-13062019-n-201-ka19-11/> Дата обращения 10.02.2021.

получателю, и стоимостью работ, выполненных соисполнителями.

Судебной коллегией было отмечено, что обоснованность этого расчета судом не была проверена, анализ элементов, составляющих указанную разницу, не проведен, соответственно, оценки данное юридически значимое обстоятельство в апелляционном определении не получило.

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело в кассационном порядке, отменила апелляционное определение окружного военного суда и направила дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции в ином составе судей.

В заключение отметим, что финансовый контроль, осуществляемый Департаментом и подчиненными ему межрегиональными управлениями, безусловно, позволяют выявлять нарушения в финансово-экономической и хозяйственной деятельности воинских частей со всеми вытекающими правовыми последствиями для лиц, нарушивших соответствующие правовые предписания. В то же время материалы су-

дебной практики свидетельствуют, что и проверяющим органам следует более внимательно подходить к обоснованности ссылок в акте контрольного мероприятия на нормативные правовые акты, послужившие основаниями для соответствующих выводов, и на правильность и доказанность расчетов сумм недостачи.

Библиография

1. Корякин, В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 11 (256). — С. 41—46.
2. Туганов, Ю. Н. О трактовке норм права военными судами / Ю. Н. Туганов, В. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 7. — С. 10—13.
3. Туганов, Ю. Н. О конфликте интересов при исполнении судьями военных судов своих полномочий / Ю. Н. Туганов, В. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2020. — № 8. — С. 25—28.
4. Хомчик, В. В. Деятельность военных судов в отражении отечественного законодательства: генезис, становление и развитие, современное состояние / В. В. Хомчик // Вестник военного права. — 2017. — № 3. — С. 7—13.

Административное расследование как «псевдостадия» производства по делу об административном правонарушении

© Захаров Петр Александрович,
сотрудник центра исследования проблем россий-
ского права «Эквитас»

Аннотация. В настоящей статье на основе выделения широкого и узкого (нормативного) смыслов административного расследования, его расщепления на элементы и многого другого автором предпринимается попытка доказать ложность восприятия административного расследования в узком смысле (ст. 28.7 КоАП РФ) самостоятельной стадией (этапом) производства по делам об административных правонарушениях, способного привести к системным ошибкам и путанице в теории и на практике.

Ключевые слова: административное расследование, производство по делам об административных правонарушениях, этап, стадия, форма, пограничные органы.

Administrative investigation as a 'pseudo-stage' of proceedings in the case of an administrative offense

© Zakharov P. A.,
employee of the center of research of problems
Russian Law Equitas

Annotation. In this article, on the basis of highlighting the broad and narrow (normative) meanings of an administrative investigation, its splitting into elements and much more, the author attempts to prove the false perception of an administrative investigation in a narrow sense (Article 28.7 of the Administrative Code) as an independent stage (stage) of proceedings in cases of administrative Offenses that can lead to systemic errors and confusion in theory and practice.

Key words: Administrative investigation, proceedings on cases of administrative offenses, stage, form, border authorities.

На фоне все более утверждающегося мнения о наличии серьезных пробелов в правовом регулировании административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ, расследование административных правонарушений продолжает занимать в пограничных органах существенную часть всей правоприменительной деятельности. Признание или непризнание административного расследования стадией или этапом производства по делам об административных правонарушениях имеет значение не только для уяснения его содержания и структуры, но и кажется необходимым для оценки состояния его правовой регламентации. Выводы о

достаточности или недостаточности норм, регулирующих проведение административного расследования, о качестве их структурно-логического построения и системной взаимосвязи с другими административно-процессуальными нормами КоАП РФ, очевидно, зависят от того, рассматривается ли административное расследование как самостоятельная стадия производства, как этап одной из стадий этого же производства или вовсе таковыми не является, имея иную юридическую природу.

После появления в КоАП РФ термина «административное расследование» А. П. Зрелов писал в своей работе: «Адми-

нистративное расследование безусловно является стадией производства по делам об административных правонарушениях...»¹. Аналогичную позицию мы наблюдаем и у других ученых². Административное расследование относят при этом, как правило, к стадии факультативной³.

На стадийную самостоятельность административного расследования указывается также некоторыми судебными органами. Конституционный Суд Российской Федерации под административным расследованием понимает «самостоятельную стадию (этап) производства по делам об административных правонарушениях, охватывающую совокупность процессуальных действий, требующих существенных организационных и временных усилий, направленную на всестороннее и пол-

ное выяснение всех юридически значимых обстоятельств дела об административном правонарушении, их фиксацию, правовую квалификацию и оформление (протоколирование)»⁴.

Опираясь на буквальное толкование ст. 28.7 КоАП РФ, именуемой «Административное расследование» и помещенной в главу «Возбуждение дела об административном правонарушении», ряд ученых допускают рассмотрение административного расследования в качестве этапа стадии возбуждения дела⁵. Такого же мнения придерживаются М. А. Лапина, А. Ю. Якимов, Н. Г. Салищева⁶.

Анализ специальной юридической литературы свидетельствует о существовании в административно-правовой науке «административного расследования в широком смысле» и «административного расследования в узком смысле»⁷. Как считают И. О. Филоненко, Ю. В. Пивченко, Е. А. Клоков, административное расследование рассматривается в двух аспектах: в узком смысле как факультативная стадия, регламентированная ст. 28.7 КоАП РФ, и в

¹ Зрелов А. П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 28, 65.

² Пятикова Е. А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 28, 81; Шевченко О. А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2015. С. 14; Филоненко О. В. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 115—116; Азарова Н. В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 99.

³ Кошёлкин С. Ю. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10; Шилехин К. Е. Проблемы возбуждения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов (по материалам Омской и Новосибирской областей) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 5. (43). Ч. 2. С. 202—206; Хорьков В. Н., Голованов А. А. Административное расследование и предварительное расследование: тенденция сближения // Современное право. 2007. № 9. С. 52—54; Воронов А. М., Аветисян К. Р. Правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях в налоговой сфере // Публичное и частное право. 2012. Вып. I (XIII). С. 203—212.

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № 2482-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности части 2 статьи 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁵ Воронов А. М., Аветисян К. Р. Указ. соч.

⁶ Лапина М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса : монограф. М.: Финансовый университет, 2013. С. 81; Салищева Н. Г., Якимов А. Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 73—78.

⁷ Филоненко И. О. Указ. соч.; Зуев Б. Р. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Калужный Ю. Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Клоков Е. А. Административное расследование в органах внутренних дел : дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 2005; Зрелов А. П. Указ. соч.

широком смысле как стадия, характерная для всех дел об административных правонарушениях, связанная с установлением обстоятельств, необходимых для разрешения дела по существу¹. При этом немногие правоведы обращают внимание на данное обстоятельство в попытках правильного с их точки зрения структурирования производства по делам об административных правонарушениях и определения места и роли в нем административного расследования. Строгое разделение административного расследования на узкий и широкий смысл имеет между тем первостепенное значение в вопросе: считать административное расследование стадией (этапом) или нет.

По утверждению Д. Н. Бахраха, административное расследование имеет место даже по делам, по которым административное наказание назначается на месте совершения правонарушения без составления протокола, в таких случаях административное расследование ведется устно².

А. А. Михайлов на этот счет высказывался, что административное расследование проводится во всех случаях и при совершении любых административных правонарушений, но его временные рамки могут быть разными. Даже при очевидных несложных (в смысле квалификации) административных правонарушениях, продолжает ученый, — требуется установление фактических обстоятельств дела (установить наличие вины правонарушителя). Это может длиться несколько минут, несколько часов или несколько дней, но эти минуты, часы или дни и будут временем административного расследования³.

¹ Пивченко Ю. В. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 24; Клоков Е. А. Указ. соч. С. 33, 58; Филоненко И. О. Указ. соч.

² Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 285.

³ Михайлов А. А. Административно-юрисдикционная деятельность милиции : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 128.

Позиция Д. Н. Бахраха и А. А. Михайлова — яркий пример употребления термина «административное расследование» в широком смысле. Такого рода размышления ученых легко объяснимы, поскольку «расследовать» в этимологическом аспекте означает подвергнуть всестороннему рассмотрению, изучению, «расследование» — всестороннее изучение, рассмотрение⁴. Поэтому всестороннее рассмотрение, изучение, выяснение обстоятельств административного правонарушения, направленное на установление вины правонарушителя, присутствующее всегда и в любом деле, составляет сущность административного расследования не только в широком смысле, но и в узком. Какое бы значение (узкое или широкое) ни придавалось административному расследованию, его признаки обнаруживаются обычно на первой (исходной) стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Административное расследование в узком смысле — это тоже выяснение в течение определенного периода времени всех обстоятельств административного правонарушения путем сбора, фиксации, оценки доказательств, избличающих виновность лица в совершенном им административном правонарушении, проводимое, однако, исключительно в рамках возбужденного дела об административном правонарушении в порядке и на условиях, предусмотренных ст. 28.7 КоАП РФ. При этом в силу ограничений, установленных правовой нормой, не каждый проведенный после возбуждения дела об административном правонарушении комплекс действий именуется «административным расследованием». Действия должны быть процессуальными, требующими значительных временных затрат, среди них предпочтительны экспертизы. Минутами и часами исчисление срока проведения такого административного расследования не допустимо. Кроме прочего, проведение административного расследования исключается, когда совершенное правонарушение не затрагивает одну из областей пра-

⁴ Ожегов С. И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2001. С. 663.

воотношений, перечисленных в ст. 28.7 КоАП. Такое сужение сферы применения административного расследования, собственно, обусловило его, так называемое узкое значение и обособление от расширительного толкования¹.

Неотъемлемыми элементами административного расследования независимо от придаваемого ему смысла являются: установление и анализ фактических обстоятельств нарушения; документальная фиксация фактических обстоятельств нарушения; предварительная квалификация нарушения; подготовка специального, обобщающего, итогового процессуального документа². Представленный перечень видится не полным без момента возбуждения дела об административном правонарушении и связанных с ним действий.

Главное отличие административного расследования в узком смысле от его противоположности заключается в его нормативности (законодательном закреплении в КоАП РФ). Указанная особенность административного расследования в узком смысле дает повод для его выделения по указанному признаку и именованию «нормативным». Не сама нормативность, однако, служит разграничительной линией между двумя видами административного расследования, а опосредованно предъявляемые ею условия к применению административного расследования в узком смысле. Одним из важных условий привлечения лица к административной ответственности выступает составление протокола об административном правонарушении³, не обя-

зательного для административного расследования в широком смысле, но крайне необходимого при проведении нормативного административного расследования, указанного в ст. 28.7 КоАП РФ. Какие-либо сомнения в этом исчезают при обращении к делам, по которым административное наказание назначается на месте совершения правонарушения без составления протокола. Протокола нет, а административное расследование в широком смысле есть.

Другое различие между административным расследованием в узком и широком смыслах связано с его началом. Несмотря на то, что основанием проведения административного расследования в любом смысле является исключительно административное правонарушение, точки отсчета административного расследования в широком смысле и административного расследования в узком смысле не совпадают.

Административное расследование в широком смысле начинается с момента получения повода для возбуждения дела об административном правонарушении, в отличие от административного расследования в узком смысле, стартующего с возбуждения дела об административном правонарушении. Следовательно, для нормативного административного расследования краеугольное значение имеет факт возбуждения дела об административном правонарушении, чего нельзя сказать о его антиподе.

Очередность мероприятий по возбуждению дела и мероприятий по установлению обстоятельств совершенного правонарушения может меняться в зависимости от примененной формы производства по делам об административных правонарушениях (обычная, упрощенная, усложненная) или формы первоначальной стадии производства по делам. Например, при обычной форме производства по делам, в которой дело возбуждается протоколом об административном правонарушении, установле-

¹ Клоков Е. А. Указ. соч. С. 41—42.

² Телегин А. С. Расследование административных правонарушений : дис. ...канд. юрид. наук. Свердловск, 1983. С. 22. См. также: Туганов Ю. Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 5 (179). С. 61—66; Фатеев К. В., Харитонов С. С., Шанхаев С. В. Административная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы: комментарии и судебная практика. М., 2011.

³ См. об этом, напр.: Туганов Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных

Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 6 (204). С. 15—21.

ние обстоятельств совершенного правонарушения предшествует возбуждению дела. При возбуждении дела составлением протокола о применении меры обеспечения или путем вынесения определения (постановления) о возбуждении дела и проведении административного расследования сохраняется «классическая» последовательность движения по первоначальной стадии производства — от возбуждения дела к сбору, фиксации, и анализу данных о совершенном правонарушении и личности правонарушителя.

Независимо от хронологической расстановки двух равнозначных по важности элементов (возбуждение дела и установление обстоятельств правонарушения) исходной стадии, а также выбранной формы производства по делам, перечисленные действия имеют место до передачи собранных материалов (дела) на рассмотрение по существу, в связи с чем, их комбинация вместе с документальным оформлением и предварительной юридической квалификацией правонарушения справедливо сравнивается с предварительной подготовкой к рассмотрению дела об административном правонарушении¹. В этом отношении для административного расследования в широком смысле не принципиально, что произойдет вперед: возбуждение дела об административном правонарушении или выяснение обстоятельств этого дела, тогда как нормативное административное расследование предполагает восхождение от возбуждения дела к сбору доказательств и никак иначе.

Теперь, имея некоторое представление об административном расследовании в узком и широком смыслах, рассмотрим, при каких обстоятельствах они могут претендовать на то, чтобы называться стадией или этапом административного производства.

Ряд ученых, принимая во внимание соотношение между объемом действий, связанных с возбуждением дела об

административном правонарушении и действий по сбору материала (доказательств) для составления протокола об административном правонарушении, называют начальный период производства по делам об административных правонарушениях, предшествующий рассмотрению дела, стадией административного расследования. Выступая за именование начальной стадии «административным расследованием», А. С. Телегин, Я. В. Серебряков, Ю. Н. Калюжный, отмечают, например, что на данной стадии с проведением административного расследования связано наибольшее количество процессуальных действий, нежели с возбуждением дела об административном правонарушении²

Пик популярности именованной исходной стадии производства по делам об административных правонарушениях «административным расследованием» пришелся на советский период и господствовал вплоть до принятия нового КоАП РФ. По некоторым данным наиболее традиционным в связи с этим являлось выделение в производстве по делам об административных правонарушениях четырех стадий, таких как: административное расследование, рассмотрение дела, обжалование, пересмотр постановления и его исполнение³. Стадию «административное расследование» проходили все без исключения дела об административных правонарушениях. Содержание стадии определялось комплексом действий, направленных на возбуждение дела, установление обстоятельств каждого выявленного административного правонарушения, их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

² Серебряков Я. В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 19; Калюжный Ю. Н. Указ. соч. С. 21; Телегин А. С. Указ. соч. С. 23.

³ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989. С. 244; Административное право России : учебник / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ- ДАНА: Закон и право, 2010.

¹ Клоков Е. А. Указ. соч. С. 38.

Под «административным расследованием» тем самым понималась начальная самостоятельная объективно необходимая стадия производства по делам об административных правонарушениях, завершающаяся составлением специального процессуального документа и переходом к стадии рассмотрения дела¹.

Проведенный анализ, показывает, что аналогичный объем мероприятий, связанных с возбуждением дела, полным, всесторонним исследованием всех обстоятельств совершенного правонарушения, предварительной квалификацией нарушения и подготовкой итогового процессуального документа прекрасно укладывается в рамки современной, законодательно обоснованной стадии «Возбуждение дела об административном правонарушении» (гл. 28 КоАП РФ)². Ее также называют стадией «возбуждение дела об административном правонарушении и административное расследование»³ или «возбуждение дела об административном правонарушении и его

расследование»⁴. Система стадий производства по делам об административных правонарушениях при этом выглядит так: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение данного дела; пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении; исполнение постановления по указанному делу⁵. Как видно, со временем структура административного производства претерпела изменения лишь в части переименования первой стадии с «административного расследования» на «возбуждение дела об административном правонарушении», при том, что содержание стадии осталось прежним.

Административное расследование, таким образом, можно назвать стадией производства по делам об административных правонарушениях при условии, если понимать под ним начальный период производства по делу об административном правонарушении, в течение которого проводятся мероприятия, связанные с возбуждением дела и установлением обстоятельств совершенного правонарушения, независимо от их хронологической последовательности. Данный период имеет место в каждом без исключения деле об административном правонарушении и начинается с момента получения повода для возбуждения дела об административном правонарушении, а завершается при «положительном исходе»⁶ направлением дела для рассмотрения по существу или сразу рассмотрением дела об административном правонарушении на месте.

¹ Телегин А. С. Указ. соч. С. 22, 28.

² Гулягин А. Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 317; Административная ответственность : учеб. пос. / под ред. А. И. Стахова, Н. В. Румянцева. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012; Административное право России: учебник / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килияханова. 4-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 474; Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 189; Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Указ. соч. С. 244; Тимошенко И. В. Таможенное право России. Ростов н/Д., 2002. С. 438; Булгаков А. Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. С. 62.

³ Бакаева О. Ю., Матвиенко Г. В. Таможенное право России : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 353; Макареико Н. В. Административное право : краткий курс лекций / 8-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2014. С. 166; Кононов П. И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 196; Ческидова С. А. Стадии административно-деликтного производства по делам о нарушении таможенных правил // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 3. С. 101—103.

⁴ Лапина М. А. Указ. соч. С. 63.

⁵ Калужный Ю. Н. Указ. соч. С. 180; Булгаков А. Н. Указ. соч. С. 62; Шевченко О. А. Указ. соч. С. 28.

⁶ В нашем понимании «положительный исход» это результат, при котором в отсутствие оснований для прекращения дела об административном правонарушении и передачи его в иные органы исполнительной власти в деле содержатся достаточные, неопровержимые доказательства виновности лица, собранные в соответствии с КоАП РФ.

Именно в таком виде правомерность существования стадии «административное расследование» не вызывает нареканий. Нахождение названной стадии на первом месте и ее смена рассмотрением дела отвечает общеизвестным признакам стадии производства по делам: относительной самостоятельности стадии, как части производства; логическая взаимосвязь с другими стадиями производства (с рассмотрением дела); наличие собственных целей и задач (создание условий для рассмотрения дела и привлечения виновного лица к заслуженной административной ответственности), неисполнение которых препятствует дальнейшему нормальному развитию всего производства в целом и переходу на следующую стадию в частности; наличие специфического круга участников; особый процессуальный порядок реализации процессуальных действий (порядок возбуждения дела и его расследования существенно отличается от порядка рассмотрения дела), образующих самостоятельную стадию; завершение путем принятия итогового процессуального акта (протокола об административном правонарушении), влекущего переход дела в следующую стадию¹.

Стало быть, «административное расследование», которым до принятия КоАП РФ обозначали то же, что сейчас подразумевается под стадией «возбуждение дела об административном правонарушении», явно не тождественно «административному расследованию» упомянутому в ст. 28.7 КоАП РФ (узкое значение). Если ныне функционирующая стадия «возбуждение дела об административном правонарушении» таковой является, то помещенный в нее

элемент с названием «административное расследование» (ст. 28.7 КоАП РФ), очевидно, служит чем-то другим, но не стадией, ибо стадия внутри стадии — явление пока неизвестное российскому административному процессу.

Возразим также сторонникам, полагающим нормативное административное расследование этапом стадии возбуждения дела² или одной из возможных правовых форм этапа сбора материалов стадии возбуждения дела³. При данном подходе в стадии возбуждения дела зачастую выделяются такие этапы как: принятие решения о возбуждении дела об административном правонарушении; сбор материалов, необходимых для рассмотрения дела по существу и составления протокола об административном правонарушении; направление материалов дела об административном правонарушении по подведомственности. Как уже говорилось, этап принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении и этап сбора материалов (доказательств), расположенные в стадии возбуждения дела, могут меняться местами, что свойственно только административному расследованию в широком смысле. Кроме того, административное расследование в его узком понимании, скорее всего, являет собой комбинацию всех указанных этапов, объективно выходящую за пределы элементарного сбора доказательств. В противном случае теряются различия между нормативным административным расследованием и одним из его компонентов — процессом сбора данных о правонарушении и правонарушителе.

¹ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Указ. соч. С. 16; Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М.: Норма, 2001. С. 506; Административное право России : учебник / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. — 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012; Телегин А. С. Указ. соч. С. 25—26; Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 17.

² Попугаев Ю. И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 14—19.

³ Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : автореф. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 20.

Законодатель, между тем, занимает нейтральную позицию, не применяя к «административному расследованию», указанному в ст. 28.7 КоАП РФ, приставок «стадия» или «этап». Предпочтение им отдается позиционированию административного расследования формой производства по делам об административных правонарушениях (например, ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ)¹.

Почему же так много сторонников признания стадийной самостоятельности за административным расследованием в узком смысле?

С появлением в КоАП РФ административного расследования в узком смысле отдельные ученые, экстраполируя на него свойства и качества стадии административного расследования равной по объему и содержанию доктринально обоснованной в настоящее время стадии «возбуждение дела об административном правонарушении», становились на сторону признания нормативного административного расследования стадией производства по делам об административных правонарушениях. Не всегда, однако, перенесение признаков одного правового явления в другое сопровождалось достаточной точностью и объективностью. Так, например, А. П. Зрелов, разделяя позицию Д. Н. Бахраха и А. П. Коренева² о целесообразности признания административного расследования первоначальной стадией, не учел того, что взгляд выбранных им ученых сформирован на основе законодательства об административных правонарушениях, еще не знавшего административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ³.

¹ См. об этом: Аулов В. К., Туганов Ю. Н. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 7 (276). С. 21—25.

² Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 84; Кисин В. Р., Корнев А. П., Селиванов В. В., Производство по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых органами внутренних дел (милицией). М., 1989. С.98.

³ Зрелов А. П. Указ. соч. С. 28.

Потому позиция известных ученых по признанию «административного расследования» стадией ограничивалась представлениями о нем как об одном из возможных наименований стадии «возбуждение дела об административном правонарушении», предшествующей рассмотрению каждого дела об административном правонарушении. Следовательно, обоснование А. П. Зреловым стадийной самостоятельности административного расследования в узком смысле путем апеллирования к мнению названных ученых о признании административного расследования стадией, представляется неверным или, по меньшей мере, недостаточным.

Не последняя роль в создании ложных умозаключений о месте административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ, в системе стадий и этапов производства по делам принадлежит понятиям «стадия», «процессуальная стадия», характеризующимся особой универсальностью. Общепринятым пониманием «стадии» можно считать период, определенную ступень развития⁴. Под «процессуальной стадией» понимают выделенный во времени отрезок развития процесса, отдельную временную часть его структур⁵. Представляется, само понятие «стадии» и признаки стадии (упоминались выше) позволяют выдвигать самые различные идеи по делению производства по делу об административном правонарушении на стадии. Специальная научная литература свидетельствует о варьировании количества стадий производства по делам об административных правонарушениях от трех⁶ до одиннадцати¹. Подобная

⁴ Ожегов С. И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1996. С. 751.

⁵ Бенедик И. В. Стадии в юридическом процессе: Общетеоретические исследования : дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1986. С. 11—15.

⁶ Зуева Л. Ю. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 66—67; Лебедева Е. А. Особенности производства и исполнения постановлений по

дискреция в дроблении стадий создает впечатление дозволенности выделения едва ли не любой группы административно-процессуальных действий в самостоятельную стадию.

Тезисы о доминировании в науке взглядов, признающих стадией нормативное административное расследование, содержатся в работах Е. А. Пятиковой и А. Н. Булгакова². По мнению Е. А. Пятиковой современная редакция ст. 28.7 КоАП РФ прямо указывает на многие признаки самостоятельности стадии административного расследования, например, индивидуальность цели и задачи административного расследования, которые выражены, как считает ученый, в сборе и фиксации доказательств совершенного правонарушения и вины лица, его совершившего.

Е. А. Пятикова и А. Н. Булгаков отталкиваются от выделения трех форм производства по делам об административных правонарушениях: в интерпретации А. Н. Булгакова — обычная, упрощенная, усложненная³, с позиции Е. А. Пятиковой — общая, упрощенная, особая⁴, утверждая при этом, что каждой форме производства по делам соответствует различная система стадий. Разумеется, нормативное административное расследование они связывают с усложненной (особой) формой производства по делам об административных правонарушениях. В тех случаях, когда административное производство осуществляется в усложненной (особой) процессуальной форме, т.е. при обращении должностного лица к административному расследованию, структура формы производства приобретает следующий набор стадий: возбуждение дела,

административное расследование; рассмотрение дела; обжалование постановления (факультативная стадия); исполнительное производство⁵. Для сравнения: при обычной форме производства по делам об административных правонарушениях наличествует уже другая группа стадий, при том исключая административное расследование: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение данного дела, пересмотр постановления и решения по делу об административном правонарушении, исполнение постановления по делу об административном правонарушении⁶.

Таким образом, в работах Е. А. Пятиковой и А. Н. Булгакова административное расследование получает статус стадии не во всем производстве по делам об административных правонарушениях (распространенная научная точка зрения), а в отдельно взятой усложненной (особой) форме административного производства. Может показаться, что подход изолированного рассмотрения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ, в усложненной (особой) форме производства по делам хотя бы отчасти уязвляет предлагаемую нами гипотезу недопустимости отождествления административного расследования в его узком смысле со стадией, но это не так.

Соглашаясь с дифференциацией производства по делам об административных правонарушениях на формы, мы не склонны делить на формы все административное производство. По нашему мнению, делению на формы подлежит лишь первоначальная стадия возбуждения дела об административном правонарушении, что наблюдается, например, в работах Н. В. Макарейко⁷ или как это встречается в уголовном процессе, где стадия предварительного

делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 71—82.

¹ Кошёлкин С. Ю. Указ. соч. С. 10.

² Пятикова Е. А. Указ. соч. С. 28; Булгаков А. Н. Указ. соч. С. 24.

³ Булгаков А. Н. Указ. соч. С. 34.

⁴ Пятикова Е. А. Указ. соч. С. 27.

⁵ Там же. С. 32.

⁶ Булгаков А. Н. Указ. соч. С. 71.

⁷ Макарейко Н. В. Указ. соч. С. 176.

расследования¹, предшествующая рассмотрению дела, проходит по одному из двух возможных сценариев (дознание и предварительное следствие)².

Острой нужды в членении на формы всего производства по делам об административных правонарушениях просто не имеется, поскольку основные сложности на практике, как правило, связываются с началом административного производства. Как только производство по делам об административных правонарушениях достигает стадии рассмотрения дела по существу, какие бы то ни было отличия перестают иметь принципиальное значение независимо от выбранной формы производства по делам, вследствие чего от них следует абстрагироваться³.

Рассмотрение административного расследования как формы стадии возбуждения дела об административном правонарушении вопреки признанию его формой всего производства по делам об административных правонарушениях (Е. А. Пятикова, А. Н. Булгаков) или формой лишь этапа сбора материалов стадии возбуждения дела об административном правонарушении (Н. Н. Цуканов), представляется наиболее полезным. К преимуществам дробления на формы не всего административного производства, а только стадии возбуждения дела, следует отнести возможность исследования поведения административного расследования во взаимодействии и конкуренции с другими формами стадии возбуждения дела, то есть

в условиях максимально приближенных к закону и практике.

Не оспаривая ценность отыскания Е. А. Пятиковой и А. Н. Булгаковым подхода, благодаря которому нормативное административное расследование мысленно изымается ими из сложной стохастической среды первоначальной стадии возбуждения дела и помещается в отдельную почти независимую форму производства по делам, позволим себе отметить сопутствующий эффект неопределенности того, что происходит, когда административное расследование, предусмотренное ст. 28.7 КоАП, не применяется.

Пролить свет на данный вопрос и заодно понять, как формируется «псевдостадия» нормативного административного расследования, поможет действующее административно-процессуальное законодательство (гл. 28 КоАП РФ), согласно которому в отсутствие административного расследования, имеет место работа других механизмов, составляющих содержание первоначальной стадии производства по делам «возбуждение дела об административном правонарушении». К альтернативным механизмам, широко применяемым должностными лицами пограничных органов, относятся:

— составление немедленно или в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения протокола об административном правонарушении;

— составление протокола (протоколов) о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях с последующим составлением протокола об административном правонарушении;

— вынесение постановления о назначении административного наказания на месте совершения правонарушения.

Показанные механизмы (сценарные вариации), приводимые в действие вместо нормативного административного расследования, и есть административное расследование в широком смысле, присутствующее в обычной и упрощенной формах производства по делам. Выполняя

¹ Понятие предварительного расследования. См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских, М., 2001. С. 422.

² Ст. 150 УПК РФ. Формы предварительного расследования.

³ Например, от различий в том, что после проведения административного расследования дело рассматривается исключительно судьями (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ), или разницы, существующей на стадии обжалования постановления суда, в силу которой правом обжалования наделяется лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении (ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ) или направившее дело на рассмотрение судье (ч. 5 ст. 30.12 КоАП РФ).

роль «заместителей» нормативного административного расследования, они как бы вытесняют своим содержанием нормативное административное расследование из первоначальной стадии. И наоборот при развитии стадии возбуждения дела по сценарию, предполагающему проведение нормативного административного расследования, оно своим содержанием полностью заполняет стадию возбуждения дела, не оставляя места ни другим стадиям, ни другим этапам, что собственно и объясняет формирование иллюзий вокруг стадийной самостоятельности административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ. Другими словами, реально ни в одном из значений (узкое, широкое) административное расследование не является ни стадией, ни этапом, представляя собой лишь варианты развития (формы) стадии возбуждения дела.

Приведем примеры замещений (вытеснений) одного механизма другим. Если стадия возбуждения ограничивается непосредственным обнаружением достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, и составлением незамедлительно или в течение двух суток протокола об административном правонарушении, то ее движение исключается по варианту нормативного административного расследования. Когда же проводится нормативное административное расследование, оно препятствует развитию первоначальной стадии по иному сценарию. Так происходит или, по крайней мере, должно происходить в силу ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ, согласно которой определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования выносятся немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Согласно уточнению, содержащемуся в п. 3 Постановления 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», вопрос о проведении административного расследования решается при возбуждении дела об административном правонарушении, то есть не до и не после возбуждения дела, а именно в момент его возбуждения. С момента возбуждения дела также исчисляется срок проведения административного расследования¹. Следовательно, первым процессуальным документом в движении начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях по варианту нормативного административного расследования (или особого, усложненного) должно быть определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, что также недвусмысленно вытекает из названия процессуального документа.

Это дает повод утверждать, что вариант с возбуждением дела составлением протокола о применении меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях с последующим составлением протокола об административном правонарушении именно противопоставляется продвижению первой стадии через нормативное административное расследование, а укоренившаяся в практической деятельности должностных лиц пограничных органов схема возбуждения дел составлением первого протокола о применении меры обеспечения административного производства с последующим переводом в нормативное административное расследование путем вынесения соответствующего определения с задержкой в одни или несколько суток, не выдерживает никакой критики.

¹ Административный процесс : учеб. пос. / В. В. Волкова [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 89.

Как видно из соотношения вариантов протекания первоначальной стадии производства по делам об административных правонарушениях, одним из которых является нормативное административное расследование, правильнее говорить не о факультативности этих вариантов, а об их альтернативности. Нет сомнения в том, что после выявления факта совершения административного правонарушения в любом случае должен быть организован и проведен комплекс мероприятий в рамках стадии возбуждения дела об административном правонарушении по одному из нескольких вариантов, который в конечном счете станет обязательным, но никак не факультативным.

В различных словарях «альтернативный» означает противопоставленный другому и его исключающий, другой, противоположный, многовариантный¹. Под «факультативным», в свою очередь, понимают, — необязательный, нерегулярный, предоставляемый на выбор, выбираемый по желанию. В качестве синонима «факультативному» употребляется слово «дополнительный»².

Предлагаемая нами к обсуждению гипотеза замещения форм протекания стадии «возбуждение дела об административном правонарушении» строится, таким образом, на принципе их альтернативности, а также обязательности административного преследования лиц, совершивших правонарушение, с момента, когда о правонарушении стало известно компетентному органу исполнительной

власти.

Искаженное понимание признака факультативности³, между тем, еще одна причина ошибочных выводов по наделению нормативного административного расследования качествами самостоятельной стадии, иногда подвергаемой аналогии со стадией обжалования⁴. При этом в ходе сравнения из виду упускается существенная разница между стадией обжалования и «псевдостадией» нормативного административного расследования. Их отличие заключается в том, что при отсутствии административного расследования производство по делам на стадии «возбуждение дела об административном правонарушении» продолжается, хотя и в иной вариации, в то время как если не подана жалоба, движение по делу останавливается.

Таким образом, присутствующая сегодня в науке трата энергии и времени на определение, объяснение и ликвидацию проблемных зон закрепленного в ст. 28.7 КоАП РФ административного расследования через обращение к его иллюзорным стадийным качествам поистине не позволительная роскошь, способная пустить опытных специалистов административного права по ложному следу.

Библиография

1. Аулов, В. К. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 7 (276). — С. 21—25.
2. Булгаков, А. Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Булгаков. — Краснодар, 2017. — 187 с.
3. Зрелов, А. П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов : дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Зрелов. — М., 2005. — 229 с.
4. Калюжный, Ю. Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях : дис. ...

¹ Толковый словарь Ожегова / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. 1949—1992. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/5050> (дата обращения: 09.01.2021); Словарь синонимов ASIS. В. Н. Тришин. 2013. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonims/2823/альтернативный (дата обращения: 09.01.2021).

² Толковый словарь Ожегова / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. 1949—1992; URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/256042> (дата обращения: 09.01.2021); Толковый словарь Ефремовой Т. Ф. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/260842/Факультативный> (дата обращения: 09.01.2021).

³ Шевченко О. А. Указ. соч. С. 53.

⁴ Ческидова С. А. Указ. соч.

канд. юрид. наук / Ю. Н. Калужный. — М., 2005. — 233 с.

5. Клоков, Е. А. Административное расследование в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Клоков. — Омск, 2005. — 188 с.

6. Лапина, М. А. Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография / М. А. Лапина. — М., 2013. — 140 с.

7. Макарейко, Н. В. Административное право : краткий курс лекций / Н. В. Макарейко. — 8-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2014. — 212 с.

8. Попугаев, Ю. И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении / Ю. И. Попугаев // Административное право и процесс. — 2015. — № 4. — С. 14—19.

9. Пятикова, Е. А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил : дис. ...канд. юрид. наук / Е. А. Пятикова. — М., 2009. — 220 с.

10. Салищева, Н. Г. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) / Н. Г. Салищева, А. Ю. Якимов // Административное право и процесс. — 2016. — № 5. — С. 73—78.

11. Телегин, А. С. Расследование административных правонарушений : дис. ...канд. юрид. наук / А. С. Телегин. — Свердловск, 1983. — 216 с.

12. Туганов, Ю. Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 5 (179). — С. 61—66.

13. Туганов, Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6 (204). — С. 15—21.

14. Фатеев, К. В. Административная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы: комментарии и судебная практика / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов, С. В. Шанхаев. — М., 2011. — 336 с.

15. Филоненко, О. В. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ...канд. юрид. наук / О. В. Филоненко. — Омск, 2003. — 201 с.

16. Цуканов, Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. Н. Цуканов. — Челябинск, 2011. — 35 с.

Правовое закрепление и реализация пограничными органами принципов производства по делам об административных правонарушениях в отношении юридических лиц

© **Редкоус Владимир Михайлович**,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления МВД России

© **Дуванов Николай Юрьевич**,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Плеханова

Аннотация. Статья посвящена научному осмыслению сущности и содержания принципов осуществления пограничными органами производства по делам об административных правонарушениях, субъектами которых выступают юридические лица. На основе анализа теоретических аспектов привлечения юридических лиц к административной ответственности показаны особенности реализации пограничными органами принципов производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в отношении юридических лиц, с учетом специфики служебной деятельности.

Ключевые слова: органы государственного управления, пограничные органы, производство по делам об административных правонарушениях, административная ответственность, юридические лица, принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Legal consolidation and implementation by border authorities of the principles of proceedings in cases of administrative offenses against legal entities

© **Redkous V. M.**,
D.Sc. in law, Professor, Professor of the Department of Management of the Activities of Units for Ensuring the Protection of Public Order of the Center for Command and Staff Exercises of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

© **Duvanov N. Ju.**,
Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer at the Department of Civil Law disciplines of the PRUE Plekhanov

Abstract: the article is devoted to the scientific understanding of the essence and content of the principles of the implementation by border authorities of proceedings in cases of administrative offenses, the subjects of which are legal entities. Based on the analysis of the theoretical aspects of bringing legal entities to administrative responsibility, the article shows the peculiarities of the implementation by the border authorities of the principles of proceedings in cases of administrative offenses carried out in relation to legal entities, taking into account the specifics of official activities.

Keywords: government bodies, border authorities, proceedings on cases of administrative offenses, administrative responsibility, legal entities, principles of proceedings on cases of administrative offenses.

Вопрос о принципах производства по делам об административных правонарушениях является очень важным для разработки оптимального механизма осуществления пограничными органами данного вида административно-юрисдикционной деятельности за совершение административных правонарушений как физическими лицами, так и юридическими лицами. Важность выделения и соблюдения принципов производства по делам об административных правонарушениях обусловлена нерешенностью большого числа проблем, связанных с данным видом административно-юрисдикционной деятельности. Не случайно большое внимание вопросу совершенствования и нормативного закрепления принципов административной ответственности уделено в Концепции нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (2019 г.)¹.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях тесно связаны с задачами производства по делам об административных правонарушениях, которые закреплены в ст. 24.1 КоАП РФ: «Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выяснение причин и условий, способствовавших совершению правонарушения». Эта статья КоАП РФ практически повторяет ст. 225 ранее действовавшего КоАП РСФСР, за исключением предупреждения правонарушений и воспитания граждан в духе соблюдения законов, укрепления социалистической законности как задач производства по делам об административных правонарушениях.

¹ Аулов В. К., Туганов, Ю. Н. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 7 (276). С. 21—25.

Д. Н. Бахрах и Э. Н. Ренов справедливо резюмируют, что здесь решаются две связанные между собой задачи: юрисдикционная (справедливое разрешение дел) и профилактическая (предупреждение новых правонарушений)². И. В. Панова отмечает, что в данной статье юрисдикционная задача, то есть справедливое решение дел о проступках, сохранена, а вот профилактическая (предупредительно-воспитательная) отсутствует³. Выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, Б. В. Россинский, в отличие от вышеназванных авторов, называет превентивно-предупредительной задачей⁴. Эти рассуждения ученых говорят о важности разработки данной темы.

По мнению авторов, на практике нельзя отказываться от профилактической деятельности в аспекте предупреждения совершения административных правонарушений, а также воспитания граждан в духе соблюдения и исполнения законов, соблюдения законности. Частичный или полный отказ от профилактической деятельности как в общегосударственном масштабе, так и в масштабе деятельности даже одного органа исполнительной власти, невозможен, так как способствует воспроизводству причин и условий деликтной деятельности в сфере государственного управления. Это напрямую касается и административно-юрисдикционной деятельности пограничных органов, которая носит не только правоприменительный, характер, но и направлена на предупреждение правонарушений в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации. В связи с этим в ст. 24.1 КоАП РФ необходимо внести соответствующие дополнения и изложить в следующей редакции: «Задачами производ-

² Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. М.: Норма, 2004. С. 104—105.

³ Панова И. В. Административно-процессуальное право России / под ред. проф. Э. Н. Ренова. М.: Норма, 2003. С. 158—159.

⁴ Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций. М.: Норма, 2004. С. 146.

ства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, предупреждение совершения административных правонарушений, а также воспитание граждан в духе соблюдения и исполнения законов, соблюдения законности».

Рассматривая принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого пограничными органами в отношении юридических лиц, следует, прежде всего, остановиться на выделяемых в юридической науке принципах административно-процессуальной деятельности.

Принципы административно-процессуальной деятельности — это исходные, основополагающие идеи, в соответствии с которыми она осуществляется. Важный методологический вывод о сущности принципов административного процесса сделала Н. Г. Салищева, показав их обусловленность принципами организации и деятельности органов государственного управления¹.

Развивая эту мысль, И. В. Панова совершенно справедливо говорит о том, что принципы административно-процессуальной деятельности базируются на общих принципах государственного управления, с одной стороны, а с другой — на принципах юридической процессуальной деятельности². К числу принципов административного процесса она относит принципы: законности; объективности (материальной истины); равенства сторон; обеспечения охраны прав субъектов административного процесса; гласности административного процесса; осуществление процесса на национальном языке; оперативности и экономичности (эффективности); самостоятельности принятия реше-

ния; двухступенности административного процесса; ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение процесса и за принятый акт (решение, постановление и т.д.); активности правоприменяющих органов; сочетания интересов личности, общества и государства.

В. Д. Сорокин к принципам административного процесса относит принципы: законности; заинтересованности масс, быстроты процесса, охраны интересов личности и государства, гласности, материальной истины, равенства сторон, национального языка, самостоятельности в принятии решения, ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение³. Этот перечень принципов воспроизведен Ю. В. Кивичем в курсе лекций по административно-процессуальному праву⁴.

Предложенные системы принципов административного процесса отражают сущностные качества административного процесса как самостоятельной правовой целостности. Во многом принципы пересекаются, являются полностью или практически тождественными. Также весьма различными могут быть и позиции ученых-административистов в отношении системы принципов производства по делам об административных правонарушениях. Однако нельзя забывать важную методологическую предпосылку построения системы принципов производства по делам об административных правонарушениях, выделенную И. В. Пановой: административно-юрисдикционному производству по делам об административных правонарушениях наряду с принципами административного и административно-юрисдикционного процесса присущи и специфические принципы⁵.

В. Д. Сорокин в своей работе вообще не выделяет принципы производства по делам об административных правонару-

¹ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. С. 47—48.

² Панова И. В. Указ. соч. С. 35 – 36.

³ Подробнее см.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004. С. 209.

⁴ Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. проф. И. Ш. Киясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 17.

⁵ Панова И. В. Указ. соч. С. 160.

шениях¹. А. П. Шергин считает, что основными принципами административно-юрисдикционного процесса являются законность и индивидуализация².

Большинство учёных-административистов выделяют более расширенный список принципов производства по делам об административных правонарушениях. Так, Д. Н. Бахрах и Э. Н. Ренов в своей работе справедливо отмечают, что в рамках производства по делам об административных правонарушениях действуют как общие принципы административной деятельности, так и специальные принципы производства. К первой группе относятся принципы эффективности, законности, оперативности, ко второй — принципы презумпции невиновности, объективной истины, гласности, права на защиту³.

КоАП РФ наглядно и нормативно в общепринятой системе принципов производства по делам об административных правонарушениях относит всего три принципа: равенство перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ); презумпцию невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ); обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6 КоАП РФ). Названные принципы являются наиболее всеобщими для всего административно-деликтного законодательства, пронизывают всё его содержание. Авторы разделяют позицию А. П. Алехина, подчеркнувшего необходимость нормативной закреплённости принципов производства по делам об административных правонарушениях. Наиболее общими, по его мнению, являются следующие принципы: принцип равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом; принцип презумпции невиновности; принцип родного языка; принцип гласности рассмотрения дел; принцип законности⁴.

В юридической литературе можно встретить мнения ученых (Н. Г. Салищева, В. И. Каминская, Ф. Д. Финочко и др.), отождествляющих принципы производства по делам об административных правонарушениях с юридическими гарантиями. Следует поддержать точку зрения И. В. Пановой в отношении того, что принципы и юридические гарантии — различные категории, и их нельзя смешивать, так как у них различное назначение в механизме правового регулирования⁵. Если принципы — это основополагающие идеи, которые позволяют придать правовому регулированию стройность, стабильность, системность, то гарантии — это условия, способы, средства, способствующие реализации чего-либо. Это позволяет показать диалектику взаимодействия принципов и гарантий: принципы очерчивают пределы действия и направленность развития и совершенствования юридических гарантий, а последние, в свою очередь, обеспечивают реализацию принципов на практике.

В качестве специфических принципов административно-юрисдикционного производства по делам об административных правонарушениях И. В. Панова выделяет принципы публичности, диспозитивности, устности, непосредственности, непрерывности, сочетания коллегиального и единоличного рассмотрения дел⁶. Если система принципов производства по делам об административных правонарушениях, предложенная А. П. Алехиным, в большей степени тяготеет к общим принципам административного процесса, то в позиции И. В. Пановой прослеживается некоторая «специфичность», базирующаяся, однако, на положениях КоАП РФ.

Поэтому, с учетом вышеизложенного, можно сделать вывод, что принципы производства по делам об административных правонарушениях, реализуемые пограничными органами в отношении юридических лиц, должны быть сформулированы с учетом разрабатываемых учеными общих

¹ Сорокин В. Д. Указ. соч.

² Шергин А. П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. С. 44.

³ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Указ. соч. С. 105.

⁴ Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Основные понятия и

институты : учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. С. 301—302.

⁵ Панова И. В. Указ. соч. С. 159.

⁶ Там же. С. 160.

принципов административно-процессуальной деятельности (А. И. Каплунов, Д. Ф. Латыпова, И. В. Панова, Н. Г. Салищева, В. Д. Сорокин и др.)¹, общих принципов осуществления административно-юрисдикционной деятельности и производства по делам об административных правонарушениях², а также должны учитывать принципы обеспечения безопасности³, принципы организации и деятельности органов федеральной службы безопасности.

С учетом вышеизложенного подхода, в систему основных принципов производства по делам об административных правонарушениях, реализуемых пограничными органами в отношении юридических лиц, следует включить следующие принципы: 1) законности; 2) равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом; 3) презумпции

невиновности; 4) гласности рассмотрения дела; 5) защиты сведений о пограничных органах федеральной службе безопасности, сведений о федеральной службе безопасности в целом; 6) использования национального языка; 7) сочетания интересов личности, общества и государства; 8) профессионализма и компетентности должностных лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении, их ответственности за принятое решение; 9) оперативности и эффективности производства по делу; 10) взаимодействия субъектов производства по делу; 11) профилактики административных правонарушений⁴.

Рассмотрим содержание этих принципов более подробно.

Принцип *законности* является универсальным принципом, требования которого должны выполняться от начала и до завершения производства по делу об административном правонарушении. Обеспечение законности, справедливо отмечает Ю. И. Рябчиков, это сложная политическая, правовая и социальная проблема⁵. Теория и практика административного права выработали ряд универсальных способов обеспечения законности, которые распространяются и на административно-юрисдикционную деятельность пограничных органов. К этим способам относятся: правовая подготовка и правовое воспитание сотрудников органов; установление ответственности за совершение правонарушений; контроль и надзор; институт обжалования неправомερных действий и решений органов и должностных лиц, обращений граждан с предложениями и заяв-

¹ См., например: Каплунов А. И. О принципах административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3-х частях. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015. С. 76—82; Латыпова Д. Ф. Основные принципы административного процесса: учебное пособие. Уфа: Изд-во «Гилем», 2007; Панова И. В. Указ. соч. С. 35—36; Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 209, и др.

² См., например: Шишкин Р. В. Понятие производства по делам об административных правонарушениях, его задачи и принципы // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей межвузовской научно-практической конференции (Москва, 29 мая 2012 г.). М.: Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2013. С. 238—240.

³ См., например: Редкоус В. М. Понятие и признаки производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами национальной безопасности // Закон и право. 2009. № 11. С. 61—62; Редкоус В. М. Правовые принципы деятельности органов национальной безопасности в государствах-участниках СНГ // Современные вопросы государства, права, юридического образования : сборник научных трудов по материалам IV Общероссийской научно-практической Интернет-конференции / О. В. Белянская, отв. ред. Тамбов: Изд-во Першина Р. В., 2008. С. 259—263.

⁴ См. также: Галич С. В., Дуванов Н. Ю. Принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого пограничными органами // Закон и право. 2017. № 5. С. 132—133.

⁵ Рябчиков Ю. И. Теоретические аспекты обеспечения законности в исполнительно-распорядительной деятельности федеральной службы безопасности // В кн.: ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: научно-практический комментарий / под ред. В. Н. Ушакова, И. Л. Трунова. М.: Эксмо, 2006. С. 486.

лениями; совершенствование административного законодательства, и ряд других.

Ст. 1.6. КоАП РФ называется «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением». В соответствии с ней лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом. При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

Помимо этого, закон гарантирует лицу, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, соблюдение его прав, предусмотренных КоАП РФ. При установлении существенных нарушений указанных прав меры государственного принуждения подлежат безусловной отмене даже в том случае, если наличие состава или события административного правонарушения не вызывает сомнений. Так, например, в ходе производства по делу об административном правонарушении¹ в адрес законного представителя юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, было направлено извещение о времени и месте рассмотрения дела без указания на конкретное дело, существо правонарушения и составленный в отношении юридического лица протокол об административном правонарушении. В связи с неявкой представителя юридиче-

ского лица дело об административном правонарушении было рассмотрено в его отсутствие, постановление направлено почтовой связью. При пересмотре дела, учитывая требования КоАП РФ, предусмотренные ст. 24.1, ч. 1 и 2 ст. 24.5, ч. 2 ст. 25.1, п. 4, 5, 6 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ, а также разъяснения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации², суд посчитал, что имеющееся в нем сообщение о времени и месте рассмотрения дела не может быть признано надлежащим извещением, отвечающим принципу законности, в связи с чем постановление административного органа было признано незаконным и отменено³.

Принцип *равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом* в общем виде закреплён в ст. 1.4. КоАП РФ. Его суть в том, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. К административной ответственности могут привлекаться как российские юридические лица, так и иностранные.

Принцип *презумпции невиновности* (ст. 1.5 КоАП РФ) означает, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в силу постановлением субъекта административной юрисдикции, рассмотревшего дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности этого лица толкуются в его пользу. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные пра-

¹ Дело № 2454/479/13 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ, в отношении общества с ограниченной ответственностью «ЭМА».

² П. 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

³ Решение Арбитражного суда Республики Дагестан от 18 июня 2014 г. по делу № А15-1591/2004.

вонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Между тем, применительно к рассматриваемому в исследовании вопросу указанный принцип не столь однозначен. Вина юридического лица носит принципиально отличный от вины физического лица характер. Ее содержание определяется ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, согласно которой юридическое лицо 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.

При ближайшем рассмотрении понятия вины юридического лица, сформулированного в КоАП РФ, мы сталкиваемся с трудностью его соотношения с рассматриваемым принципом. Презумпция невиновности предполагает доказывание административным органом наличия двух условий, характеризующих вину юридического лица: возможности для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и непринятие всех зависящих от юридического лица мер по соблюдению вышеназванных правил и норм.

Под наличием возможности следует понимать наличие у юридического лица административных, организационных, распорядительных полномочий в отношении работников, допустивших нарушения. Логично предположить, что в отношении своего работника работодатель всегда наделен вышеперечисленными полномочиями, если же нет, то вряд ли такую трудовую связь можно охарактеризовать как «работник — работодатель» (редкое исключение составляет случай фрахтования судна на время (тайм-чартер), когда фрахтователь и состав экипажа не находятся в прямой служебной зависимости).

Понятие «непринятие всех зависящих от юридического лица мер по соблюдению правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответ-

ственность» представляется весьма неопределенным. Перечисление указанных мер может занять значительное время и привести к абсурдным результатам, когда учитываться могут даже кадровые просчеты при заключении с работником трудового договора задолго до того, как им будут нарушены рассматриваемые в ходе производства нормы и правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

Круг возможностей и зависящих от юридического лица мер в отношении своих работников носит априорно безграничный характер. Следствием этого является распространенный в юрисдикционной практике¹ принцип «объективного вменения», когда юридическое лицо вынуждено вопреки принципу презумпции невиновности доказывать отсутствие своей вины, а именно: отсутствие возможности либо принятие всех мер для предотвращения совершения его работником административного правонарушения. В последние годы суды стали обращать внимание на существующее противоречие, вытекающее из определения вины юридического лица, между принципом презумпции невиновности и сложившейся правоприменительной практикой, в связи с чем стали появляться решения, в которых подробно исследуются доказательства вины юридического лица. В том случае, если по сложившейся практике административным органом они не собраны, юридическое лицо признается невиновным в совершении административного правонарушения².

Суть *принципа гласности* рассмотрения дела состоит в том, что дело об административном правонарушении подлежит открытому рассмотрению, за исключением

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 305-АД15-11441; Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 309-АД16-5686; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 6 мая 2016 г. № 09АП-12719/16.

² Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 309-АД15-16629; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 14 марта 2014 г. № 07АП-1249/14.

случаев, если это может привести к разглашению охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой либо иной) тайны, а также в иных случаях, если этот требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве, членов их семей, их близких, а также защите чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела вносится субъектом административной юрисдикции, рассматривающим дело, в виде определения.

Содержанием принципа защиты сведений *о пограничных органах, сведений о федеральной службе безопасности в целом* является обязательность сохранения в тайне при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях тактики, форм, методов осуществления органами федеральной службы безопасности своей деятельности. По мнению авторов, в целях сохранения в тайне сведений об органах федеральной службы безопасности по решению уполномоченного должностного лица органа, рассматривающего дело об административном правонарушении, а также суда по ходатайству органов федеральной службы безопасности, разбирательство дела об административном правонарушении должно проводиться в закрытом судебном заседании. Такая возможность предоставляется действующим КоАП РФ¹.

Принцип *использования национального языка* проявляется в том, что производство по делу ведется на государственном языке Российской Федерации — на русском языке. Также производство может вестись на государственном языке республики, на территории которой находится субъект административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать дело. Лица, участвующим в производстве, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом, свободно избранном указанным лицом языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

В целях обеспечения права иностранного гражданина или лица без гражданства пользоваться услугами переводчика (ч. 2 ст. 24.2 КоАП РФ) должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, назначается переводчик (ст. 25.10 КоАП РФ) в виде вынесения определения о назначении переводчика (ст. 29.12 КоАП РФ). В случае неучастия по делу об административном правонарушении переводчика, в протоколе об административном правонарушении либо в объяснении лица, привлекаемого к административной ответственности, необходимо делать запись о том, что лицо «русским языком владеет как в письменной, так и в устной форме, в услугах переводчика не нуждается». Все вышесказанное следует применять и в случае участия в деле законного представителя юридического лица-иностранного гражданина. При этом следует иметь в виду, что соблюдение данного принципа при направлении извещения о составлении протокола об административном правонарушении и рассмотрении дела об административном правонарушении иностранному юридическому лицу (обязательно в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 25.1, ч. 4.1 и ст. 28.2 КоАП РФ) будет выражаться в обеспечении надлежащего перевода указанного извещения на иностранный язык.

Принцип *сочетания интересов личности, общества и государства*, который ранее был закреплен в ст. 5 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» связан общими принципами обеспечения безопасности, как: соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности. Без сочетания интересов личности, общества и государства невозможно обеспечить законность при осуществлении производства, а также индивидуализировать административное наказание.

Применительно к категории дел об административных правонарушениях, субъектом которых выступают юридические лица, содержание названного прин-

¹ Ст. 24.3 КоАП РФ.

ципа имеет существенную особенность. Помимо необходимости обеспечения баланса частных и публичных интересов, выражающегося в недопустимости безосновательного и чрезмерного ограничения гарантированных прав и свобод юридического лица при реализации начала неотвратимости наказания за совершение административного деликта, при разрешении дел об административных правонарушениях в отношении юридических лиц следует также учитывать наличие неразрывной материально-правовой связи этого лица с имущественными интересами физических лиц — его учредителей, должностных лиц и работников.

Если признать справедливыми положения теории «целевого имущества» и «коллективной собственности», согласно которым юридическое лицо есть коллективное¹, персонифицированное имущество², специально предназначенное для участия в гражданском или торговом (коммерческом) обороте, то обращение взыскания на такое имущество, как следствие, неминуемо затронет материальные интересы участников юридического лица и его работников. Последствия «административных санкций» для них могут быть различны: от снижения уровня дохода до сокращения штатной численности и потери рабочих мест. При этом, как правило, работниками юридического лица, выступающего в качестве субъекта административной ответственности по делам об административных правонарушениях, подведомственных пограничным органам, являются жители приграничных районов, существующие за счет предоставленных указанным юридическим лицом рабочих мест, для которых негативное воздействие административного наказания (в том числе признание указанного юридического лица несостоятельным) может оказаться в прямом смысле разорительным.

В этой связи следует с большой осторожностью подходить к вопросу индиви-

дуализации административного наказания применительно к юридическому лицу, так как последствия (в виде наложения обременительных штрафных санкций) фактически совершенного одним работником нарушения могут сказаться на остальных членах трудового коллектива. При этом недопустимо создание дисбаланса, в результате которого будет нарушен принцип неотвратимости наказания за совершенное административное правонарушение.

КоАП РФ содержит правовой механизм, позволяющий эффективно реализовывать на практике принцип сочетания интересов личности, общества и государства с учетом названных особенностей. Так, ст. 2.9 КоАП РФ предполагает, что административное правонарушение может быть признано малозначительным, в результате чего меры государственного принуждения могут быть заменены на устное замечание, не влекущее правовых последствий; ч. 3.2. ст. 4.1 и ст. 4.1.1 КоАП РФ предусматривают возможность назначения юридическому лицу наказания ниже низшего предела и замены административного штрафа, размер которого составляет или превышает 100 000 руб., предупреждением.

На практике результатом реализации рассматриваемого принципа является освобождение пограничными органами от административной ответственности отдельных юридических лиц в связи с малозначительностью совершенных административных правонарушений³, замена административного штрафа предупреждением⁴ и назначение административного штрафа ниже низшего предела⁵.

³ Дело № 2454/531-16 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ, в отношении ЗАО «МТС-Сельхозтехника»; дело № 2454/527-16 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ, в отношении ООО «Прогресс»; дело № 2454/403-17 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ, в отношении ООО «Исар», и др.

⁴ Дело № 2454/1092-16 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ, в отношении ООО «Нептун-2000».

⁵ Дело № 2454/1232-16 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37

¹ Гамбаров Ю. С. Курс гражданского права. СПб., 1911. Т. 1. С. 450.

² Гражданское право : учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. Е. А. Суханова. М., 1993. С. 76.

Принцип *профессионализма и компетентности должностных лиц*, рассматривающих дело об административном правонарушении, их ответственности за принятое решение следует считать одним из важнейших принципов производства по делам об административных правонарушениях, реализация которого позволит объективно рассмотреть дело об административном правонарушении. Как справедливо отмечает Л. Л. Попов, строгое соблюдение принципа компетентности обеспечивает надлежащее применение юридических средств воздействия, способствует усилению ответственности полномочных органов (должностных лиц) за совершение ими процессуальных действий¹. Профессионализм и компетентность зависят от целого ряда факторов, и, в частности, от образования, опыта работы, уровня подготовленности, овладения навыками и приемами совершения процессуальных действий. За допущенные нарушения при совершении административно-юрисдикционных действий виновные лица несут ответственность по законодательству Российской Федерации.

Принцип *оперативности и эффективности* производства по делу тесно связан с установлением нормами КоАП РФ оптимальных сроков совершения действий субъектами административного права. На совершение каждой процедуры должно отводиться столько времени, сколько необходимо для достижения её целей и задач. Каждая последующая процедура должна начинаться после решения всех задач предыдущей процедуры (этапа).

Эффективность производства по делу об административном правонарушении может быть оценена по разным критериям. Например, Д. Н. Бахрах и Э. Н. Ренов говорят, что смысл эффективности в достижении целей применения ответственности: частной и общей превенции правонаруше-

ний². Однако, по мнению авторов, в первую очередь следует говорить о степени достижения таких целей административного наказания, как: неотвратимого привлечения виновного к административной ответственности, назначения и исполнения административного наказания; выявления и ликвидации причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения; восстановления справедливости. На практике воплощение двух вышеназванных принципов возможно исключительно путем принятия организационно-управленческих мер, направленных на упорядочение реализации административно-юрисдикционных полномочий на ведомственном и региональном уровнях. Однако в ходе такого регулирования возникают определенные трудности, связанные с пределом полномочий ведомств и их органов по конкретизации положений КоАП РФ.

Как показывает практика, отдельные федеральные органы исполнительной власти предпочитают вносить ясность в вопрос административно-процессуального правоприменения путем издания соответствующих распорядительных документов³, вопреки мнению о том, что это недопустимо.

По мнению авторов, такой подход способствует реализации принципов оперативности, эффективности производства по делам об административных правонарушениях, а также профессионализма и компетентности должностных лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении, их ответственности за принятое решение, а также выработке единого подхода к порядку разрешения дел об административных правонарушениях.

² Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Указ. соч. С. 93.

³ См., например: Методические рекомендации по порядку привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, отнесенные к подведомственности ФССП России, утверждённые Федеральной службой судебных приставов 4 июня 2012 г. // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства юстиции РФ. 2012. № 7; и др.

КоАП РФ, в отношении ООО «Новокосинский комбинат»; дело № 2454/351-16 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ, в отношении ООО «Аквакультура».

¹ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. С. 396.

В этих целях пограничные органы в пределах компетенции могут издавать правовые акты, регламентирующие организацию административно-процессуальной деятельности на участке ответственности.

Одной из особенностей названных актов является регламентация руководителем пограничного органа порядка реализации ст. 28.8 КоАП РФ в части направления протоколов об административных правонарушениях на рассмотрение в зависимости от квалификации правонарушения, сложности и объема производства, а также с учетом служебного интереса. В определенном смысле свобода усмотрения должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, направлять его для рассмотрения любому правомочному должностному лицу, ограничивается требованиями названного правового акта. Вместе с тем, в рассматриваемом случае действия должностного лица осуществляются от имени и в интересах административного органа, решаемые задачи производства по делам об административных правонарушениях носят публичный, а не частный характер. В этой связи деятельность административного органа, от имени которого производство по делам об административных правонарушениях осуществляет множество должностных лиц, может быть и даже скорее должна быть упорядочена, подчинена единому замыслу, внутренне согласована. Руководителю, как должностному лицу, отвечающему за надлежащее функционирование пограничного органа, должна быть обеспечена возможность вносить коррективы в административно-процессуальную деятельность подчиненных подразделений, совершенствовать ее с учетом возможностей подразделений процессуальной деятельности, служебной нагрузки, юридической подготовленности и опыта подчиненных сотрудников.

Таким образом, по нашему мнению, издание пограничными органами в пределах компетенции правовых актов, детализирующих и упорядочивающих порядок производства по делам об административных правонарушениях в части, не проти-

воречащей КоАП РФ, не может рассматриваться как необоснованное расширение предоставленных законом полномочий.

Принцип *взаимодействия субъектов производства по делу об административном правонарушении* тесно связан с остальными принципами производства. Он означает, что достижение целей производства по делам об административных правонарушениях не может быть достигнуто усилиями только одного или ряда субъектов производства. Только их совместные действия позволяют внести ясность в дело об административном правонарушении, рассмотреть его в соответствии с предъявляемыми требованиями, индивидуализировать административное наказание, а также решить иные задачи производства.

При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в отношении юридических лиц взаимодействие может осуществляться как между оперативными, административными, следственными и юридическими подразделениями одного пограничного органа, так и между пограничными органами, пограничными органами и иными органами федеральной службы безопасности, а также между органами федеральной службы безопасности и иными федеральными органами исполнительной власти, иными организациями.

Примерами межведомственного взаимодействия является взаимодействие пограничных органов с территориальными органами Федерального агентства по рыболовству¹ по вопросам осуществления государственного мониторинга водных биологических ресурсов, выдачи, приостановления, аннулирования разрешений на добычу водных биоресурсов, взыскания задолженностей по возмещению причиненного административным правонарушением ущерба водным биологическим ресурсам и т.д., с территориальными органами ФССП по вопросам принудительного исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, с

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству».

федеральными государственными бюджетными учреждениями, специализирующимися на исследованиях в области рыбного хозяйства по вопросам экспертной оценки обстоятельств совершения административных правонарушений юридическими лицами – пользователями водными биоресурсами и т.д.

К примерам внутриведомственного взаимодействия можно отнести совместную работу должностных лиц подразделений процессуальной деятельности пограничных органов, подразделений, осуществляющих государственный контроль в сфере охраны морских биоресурсов, подразделений береговой охраны, юрисконсультов (по вопросам привлечения юридических лиц к гражданско-правовой ответственности за причинение ущерба водным биологическим ресурсам) и других подразделений пограничных органов.

Принцип профилактики административных правонарушений, несмотря на его неявное закрепление в КоАП РФ, все-таки может быть выделен в качестве самостоятельного принципа производства по делам об административных правонарушениях в силу его важности и значимости для деятельности пограничных органов. Ведь основным предназначением административной ответственности является ее превентивная функция, побуждающая участников правоотношений к соблюдению законодательства. В основе указанной функции лежит моральное воздействие на субъекты правоотношений, предотвращающее противоправные деяния или бездействие. Профилактика правонарушений становится не только важнейшим видом государственной правоохранительной деятельности, но и активно возвращается в плоскость законодательного регулирования. В этой связи важным обстоятельством является адаптация положений Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» к потребностям профилактики, осуществляемой пограничными органами в рамках

Профилактика административных правонарушений, осуществляемая пограничными органами, является многоаспект-

ной задачей, решаемой как в процессе производства по делам об административных правонарушениях, так и в процессе повседневной правоприменительной деятельности сотрудников пограничных органов.

Правовой основой внесения пограничными органами представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, является подпункт «г.1» ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», в котором закреплено право органов федеральной службы безопасности «... вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, и осуществлять иные полномочия по делам об административных правонарушениях, отнесенным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов федеральной службы безопасности», а также приказ ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 «О внесении представлений органами федеральной службы безопасности». Работа по профилактике правонарушений согласуется с требованиями ст. 26.1 КоАП РФ, согласно которой выяснению по делу подлежат, в том числе причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений.

Внесение представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» не относит к мерам профилактики по смыслу ст. 13.1 «Применение органами федеральной службы безопасности мер профилактики», устанавливающей в ч. 1, что «к мерам профилактики, применяемым органами федеральной службы безопасности, относятся внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное след-

ствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности». Однако это не исключает предупредительно-профилактический характер названной меры административного воздействия, применяемой органами федеральной службы безопасности.

По мнению авторов, приказ ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 «О внесении представлений органами федеральной службы безопасности» требует совершенствования. Вопросы внесения органами федеральной службы безопасности представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, должны быть исключены из содержания вышеназванного приказа. Это вызвано следующими соображениями.

Во-первых, в соответствии со ст. 13.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» к мерам профилактики, применяемым органами федеральной службы безопасности, относятся внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и объявление официального предупреждения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности. Внесение представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, названным Федеральным законом не относится к мерам профилактики административных правонарушений, применяемым органами федеральной службы безопасности, и регулируется, прежде всего, в соответствии с КоАП РФ, а не с ведомственным правовым актом.

Во-вторых, приказ ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 выходит за пределы полномочий федеральной службы безопасности, воздвигая барьер на пути реализации должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, полномочий,

предоставленных ему КоАП РФ, так как он предполагает обязательное согласование проекта представления с юридическим подразделением органа безопасности. Если по каким-то обстоятельствам юридическое подразделение проект представления не согласует, должностное лицо, рассматривающее дело, не реализует ст. 29.13 КоАП РФ.

Таким образом, принцип профилактики административных правонарушений является неотъемлемой частью административно-юрисдикционного процесса. Снижение количества совершения административных правонарушений – результат воплощения в жизнь указанного принципа – в определенном смысле, может быть рассмотрен как одна из целей производства по делам об административных правонарушениях.

По мнению авторов, четкое следование основным принципам производства по делам об административных правонарушениях является одним из важнейших направлений совершенствования производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных пограничным органам, осуществляемого как в отношении юридических лиц, гарантом соблюдения прав и свобод граждан, а также залогом эффективной деятельности органов пограничных органов.

Библиография

1. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юрист, 2002. — 697 с.
2. Алехин, А. П. Административное право России. Основные понятия и институты : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2004.
3. Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. проф. И. Ш. Килясханова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 399 с.
4. Аулов, В. К. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 7 (276). — С. 21—25.
5. Бахрах, Д. Н. Административная ответственность по российскому законодательству / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. М.: Норма, 2004. — 304 с.
6. Галич, С. В. Принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого пограничными органами / С. В. Га-

лич, Н. Ю. Дуванов // Закон и право. — 2017. — № 5. — С. 132—133.

7. Гамбаров, Ю. С. Курс гражданского права / Ю. С. Гамбаров. — СПб., 1911. Т. 1. — 793 с.

8. Гражданское право : учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. Е. А. Суханова. — М., 1993. — 785 с.

9. Каплунов, А. И. О принципах административного процесса / А. И. Каплунов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : Материалы ежегодной всероссийской науч.-практ. конференции : в 3-х частях. Санкт-Петербургский университет МВД России. — 2015. — С. 76—82.

10. Латыпова, Д. Ф. Основные принципы административного процесса : учебное пособие / Д. Ф. Латыпова. — Уфа: Изд-во «Гилем», 2007. — 85 с.

11. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России / под ред. проф. Э. Н. Ренова. — М.: Норма, 2003. — 272 с.

12. Редкоус, В. М. Понятие и признаки производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами национальной безопасности / В.М. Редкоус // Закон и право. — 2009. — № 11. — С. 61—62.

13. Редкоус, В. М. Правовые принципы деятельности органов национальной безопасности в государствах-участниках СНГ / В. М. Редкоус //

Современные вопросы государства, права, юридического образования : сборник научных трудов по материалам IV Общероссийской научно-практической Интернет-конференции / О. В. Белянская, отв. ред. — Тамбов: Изд-во Першина Р. В., 2008. — С. 259—263.

14. Россинский, Б. В. Административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. — М.: Норма, 2004. — 448 с.

15. Рябчиков, Ю. И. Теоретические аспекты обеспечения законности в исполнительно-распорядительной деятельности федеральной службы безопасности / Ю. И. Рябчиков // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: научно-практический комментарий / под ред. В. Н. Ушакова, И. Л. Трунова. — М.: Эксмо, 2006.

16. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. — М.: Юрид. лит., 1964. — 158 с.

17. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. — СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004. — 540 с.

18. Шергин, П. А. Административная юрисдикция / П. А. Шергин. — М.: Юрид. лит., 1979. — 144 с.

Функциональный анализ деятельности юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации: методология и особенности нормативного правового регулирования

© **Рощин Сергей Романович,**

майор юстиции, помощник начальника Главного центра обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации по правовой работе, адъюнкт ФГКВООУ ВО «Военный университет Министерства обороны Российской Федерации».

Аннотация. В статье на основании комплексного исследования раскрыты функции юридической службы и правовых подразделений войск национальной гвардии Российской Федерации. Рассматриваются вопросы координации и общего руководства юридической службой в федеральном органе исполнительной власти. Основываясь на сравнительном анализе функций правового управления внутренних войск МВД России и функций юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации, приводятся основные различия в их функциональном предназначении. На основании анализа нормативных правовых актов подробно изучаются функции головного подразделения юридической службы в области правовой работы и правовых подразделений. Рассматриваются теоретические и организационно-правовые вопросы, связанные правовым положением и направлениями деятельности юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации. По результатам применения методики формально-юридического и системно-правового подхода выявлены противоречия нормативного правового регулирования функционирования юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Ключевые слова: правовая работа; юридическая служба; войска национальной гвардии; внутренние войска МВД России; юридическая служба; функциональный анализ; функции; функции обеспечения.

Functional analysis of the activities of the legal service of the National Guard troops of the Russian Federation: methodology and features of regulatory legal regulation

© **Roshchin S. R.,**

major of justice, Assistant to the Head of the Main Center for Supporting the Activities of the National Guard of the Russian Federation for Legal Work, Adjunct of the military University of the Ministry of defense of the Russian Federation.

Annotation. In the article, on the basis of a comprehensive study, the functions of the legal service and legal units of the troops of the National Guard of the Russian Federation are revealed. The issues of coordination and general management of the legal service in the federal executive body are considered. Based on a comparative analysis of the functions of the legal department of the internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the functions of the legal service of the troops of the National Guard of the Russian Federation, the main differences in their functional purpose are given. Based on the analysis of regulatory legal acts, the functions of the head unit of the legal service in the field of legal work and legal units are studied in detail. The article considers theoretical and organizational and legal issues related to the legal status and areas of activity of the legal service of the troops of the National Guard of the Russian Federation. Based on the results of the application of the methodology of the formal legal and systemic legal approach, contradictions in the normative legal regulation of the functioning of the legal service of the troops of the National Guard of the Russian Federation were revealed.

Key words: legal work; legal service; troops of the national guard; internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia; legal service; functional analysis; functions; provisioning functions.

Ст. 7 Конституции Российской Федерации определяет, что российское государство признается правовым и социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹.

Одним из обязательных и основных признаков правового государства является господство закона, к построению которого устремлены многие государства, в том числе и Россия. В основе данного признака лежит принцип законности, пронизывающий все сферы деятельности государства и который закреплен в основном законе страны — Конституции Российской Федерации; так, п. 2 ст. 15 устанавливает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Огромную роль в решении этих важных государственных задач занимают юридические службы, которые созданы для укрепления законности и проведения правовой работы в соответствующем органе государственной власти².

Вопросы анализа структуры и функций различных подразделений федеральных органов исполнительной власти в настоящее время является достаточно актуальным. Актуальность эта с одной стороны продиктована тем обстоятельством, что от понимания объема и эффективности реализации, как внешних, так и внутренних функций зависит конечная эффективность реализации возложенных задач. С другой стороны, понимание объема функционала и необходимости их выполнения позволяет создать и оптимизировать структуру любой организации. Проблема анализа функций юридических (правовых) подразделений неоднократно исследовалась в научной литературе. Данная же работа посвящена исследованию строения и особенностей внутреннего и внешнего

функционирования юридических (правовых) подразделений Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии), а также нормативной правовой регламентации данного вопроса.

В методологии науки давно проводятся различия между причинными, целевыми и функциональными объяснениями. При этом причинное объяснение, отвечающее на вопрос «почему?», считается научным, поскольку в нем присутствует ссылка на закономерную связь, на закон. Целевое или телеологическое объяснение подразумевает вопрос «зачем?» или «для чего?», и ответ строится с оборотом «для того чтобы». Как Вооруженные Силы, так и войска национальной гвардии могут выполнять и внешнюю и внутреннюю функции. Говоря о функциях армии и внутренних войск, следует учитывать, что термином «функция» не должны охватываться все следствия их деятельности. Те следствия, которые негативно влияют на адаптацию целостной системы, дестабилизируют жизнь государства, являются дисфункциями. Существует также эмпирическая возможность нефункциональных следствий, просто безразличных для рассматриваемой системы функциональных связей, в нашем случае — для государства (например, участие войск в уборке урожая, в борьбе со стихийными бедствиями и т.п.). Эти нефункциональные следствия не должны учитываться, не должны подпадать под термин «функция». Таким образом, социальная роль армии и внутренних войск рассматривается через их функции: внутренние и внешние. Внутренняя функция — это объективные следствия вооруженной деятельности армии и внутренних войск по предотвращению локализации и нейтрализации внутренних военных угроз государству. Внешняя функция — это объективные следствия вооруженной деятельности армии и внутренних войск по предотвращению, локализации и нейтрализации внешних военных угроз государству. Реализация названных функций осуществля-

¹ Большакова В. М. Конституционная основа стратегических задач муниципальной службы // Власть. 2018. Т. 26. № 9. С. 48—50.

² Землин А. И., Рошин С. Р. Актуальные вопросы правового положения юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации // Военное право. 2020. № 1 (59). С. 37—44.

ется через выполнение возложенных на них задач¹.

Функциональное объяснение социальной роли армии и внутренних войск требует некоторого пояснения в области функционального анализа. Согласно В. Бостоку, функционализм — это теория, в которой объяснение социальных проблем ищется в понятиях отношения части и целого, то есть осмысливается через понятие функции, которую выполняет объясняемое явление по отношению к некоторому целому, считающемуся организмом, целостностью².

Если подойти к анализу понятия функции как потребности, а реализацию функции считать объективным следствием, то можно сделать перевод выражения «иметь функцию» в выражение «иметь следствием». Тем самым устраняется из такого объяснения понятие субъективной цели, мотива. Как отмечал один из функционалистов Р. Мертон, «социальная функция обозначает наблюдаемые объективные следствия, а не субъективные намерения (цели, задачи, мотивы)»³.

Функция — это влияние одного из элементов на другой элемент, либо группу элементов, либо всю систему в целом⁴.

Реальным бытием системы является ее взаимодействие со средой или функционирование. Этот аспект анализа имеет два направления, первое рассматривает механизм ее внутреннего функционирования, которое исследуется в его детерминации с ее компонентами, составом и структурой, а также ее внешней функцией, которая

определяет характер взаимодействия всех элементов системы, второе рассматривает внешнее функционирование системы в понятиях прямой и обратной связи системы со средой или действенный обмен энергией, выражающейся в том, что среда воздействует на находящуюся в ней систему, которая избирательно воспринимает и перерабатывает это воздействие⁵.

Таким образом, системно-функциональный анализ вполне основательно относится к числу наиболее применимых в военно-правовом исследовании⁶. Опыт показывает, что использование указанного подхода в интересах научного осмысления проблем правовой работы и функционирования юридической службы является не только допустимым, но и вполне эффективным⁷.

Выясняя общую структуру юридической службы Росгвардии, обратимся к п. 4 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации⁸, согласно которому Договорно-правовой департамент Росгвардии, правовые подразделения (лица, занимающие воинские должности (замещающие должности) по юридической специальности структурных подразделений Росгвардии, управлений оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии, территориальных органов Росгвардии, управлений соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии образуют юридическую службу войск национальной гвардии. При этом указанным пунктом установлено, что к юридической службе не

¹ Мартыанов Н. В., Наумов П. Ю., Мартыанов Н. В., Дьячков А. А., Вальков А. В., Смирнов Д. В. Современные социально-гуманитарные проблемы военной науки, армии и внутренних войск : монография. Красноярск: Изд. «Научно-инновационный центр», 2013.

² Bostock W. W. Approaches to political explanation. Sociological, moral, cultural. (Melbourne – Washington (D. C.): RDA Press, 1983. – P. 3.

³ Мертон Р. К. Явные и латентные функции // Структурно-функциональный анализ в современной социологии. М., 1968. (Информационный бюллетень ССА. № 6. Вып. 1.). С. 89.

⁴ Философский словарь / Под. ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М.: Республика, 2001.

⁵ Каган М. С. Человеческая деятельность (опыт системного анализа). М.: Политиздат, 1974

⁶ Землин А. И., Корякин В. М. Методология военно-правового исследования. Общая часть : учебник и практикум. М.: КНОРУС, 2021. С. 46.

⁷ Землин А. И., Докучаев О. В., Емельянова А. И., Мишуткин И. В., Овчаров О. А., Щукина В. В., Прокофьева И. В. Правовая работа в Вооруженных Силах / под ред. А. И. Землина. М.: Военный университет, 2011. С. 71.

⁸ Утверждено приказом Росгвардии от 8 декабря 2017 г. № 524 «Об утверждении Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации».

относится профессорско-преподавательский состав военных образовательных организаций высшего образования войск национальной гвардии, хотя указанный состав проходит службу на должностях, имеющих военно-учетную специальность юридического профиля.

Важным аспектом функционирования правовых подразделений Росгвардии является то, что согласно п. 9 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации правовые подразделения являются самостоятельными структурными подразделениями, непосредственно подчиняющимися руководителям (командирам, начальникам), организационно-штатное построение и должностной состав которых определяются исходя из необходимости выполнения задач правовой работы. Указанное нормативное положение соответствует положениям системных исследований академика П. К. Анохина, который, разрабатывая теорию функциональной системы, сформулировал закон ее реального образования, который становится и методом ее познания: «Функция определяет структуру». Место системы в среде, место каждой подсистемы в системе и место каждого элемента в подсистеме выявляется лишь при определении той функции (или тех функций), выполнение которой (которых) делает данную часть необходимой целому, а функционирование всех ее частей — достаточным для жизни целого в его реальной целостности¹.

Общее руководство по отдельным видам деятельности юридической службы Росгвардии осуществляет статс-секретарь — заместитель директора Росгвардии — главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 июля 2005 г. № 873 «О статс-секретарях — заместителях руководителей федеральных органов исполнительной власти». Что касается его функций в области деятельности юридической службы Росгвардии, то пунктом 6

Типового должностного регламента статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти² установлено, что деятельность статс-секретаря — заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти должна быть направлена на обеспечение эффективного участия федерального органа исполнительной власти в законодательной деятельности и осуществление федеральным органом исполнительной власти функций, связанных с нормативно-правовым регулированием в установленной сфере деятельности. Согласно п. 7 указанного Типового должностного регламента он выполняет представительские, контрольные, организационные, исполнительские функции и функции взаимодействия.

В целях регламентирования функциональных обязанностей юридических служб федеральных органов исполнительной власти Президентом Российской Федерации издан Указ от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов», пунктом 3 которого предписано Правительству Российской Федерации утвердить типовое положение о юридической службе федерального органа исполнительной власти.

Указанное Типовое положение утверждено в 2002 г., и в нем определены основные функции юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Так в соответствии с п. 6 Типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 207, юридическая служба федерального органа исполнительной власти выполняет следующие функции:

а) подготавливает либо участвует в подготовке (анализирует, осуществляет правовую экспертизу) проектов федераль-

¹ Анохин П. К. Узловые вопросы теории функциональных систем. М.: «Наука», 1980.

² Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти».

ных законов, а также указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, других нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти;

б) проводит правовую экспертизу проектов приказов, инструкций, постановлений, распоряжений и других нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;

в) подготавливает самостоятельно или совместно с другими структурными подразделениями предложения об изменении или отмене (признании утратившими силу) приказов и других нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти;

г) подготавливает самостоятельно или совместно с другими структурными подразделениями заключения по проектам нормативных правовых актов, поступающим в федеральный орган исполнительной власти;

д) визирует проекты нормативных правовых актов и заключения, представляемые на подпись руководителю федерального органа исполнительной власти;

е) принимает участие в разработке предложений по совершенствованию государственного управления в сфере деятельности федерального органа исполнительной власти и по уточнению полномочий федерального органа исполнительной власти;

ж) обобщает совместно с другими структурными подразделениями практику применения законодательства Российской Федерации, разрабатывает предложения по его совершенствованию и вносит их на рассмотрение руководителя федерального органа исполнительной власти;

з) участвует в подготовке проектов международных договоров, по поручению руководителя федерального органа исполнительной власти проводит правовую экспертизу проектов международных договоров;

и) участвует в проводимой структурными подразделениями работе по отбору и направлению нормативных правовых ак-

тов федерального органа исполнительной власти на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации;

к) представляет в установленном порядке интересы федерального органа исполнительной власти в судах и других органах;

л) осуществляет систематизированный учет и хранение нормативных правовых актов;

м) осуществляет методическое руководство правовой работой территориальных органов федерального органа исполнительной власти и организаций, входящих в систему этого федерального органа;

н) оказывает работникам федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и организаций, входящих в систему этого федерального органа, правовое содействие по вопросам, относящимся к компетенции федерального органа исполнительной власти;

о) подготавливает для руководства федерального органа исполнительной власти справочные материалы по законодательству; п) редактирует проекты нормативных правовых актов;

р) подготавливает для издания сборники и собрания нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию федерального органа исполнительной власти;

с) осуществляет иные функции в соответствии с положением о юридической службе конкретного федерального органа исполнительной власти и иными актами этого федерального органа.

Функции юридической службы Росгвардии производны от функций самой Росгвардии. Так в соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510, Росгвардия осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной дея-

тельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Для понимания генезиса развития функционала юридической службы Росгвардии необходимо осуществить сравнительный анализ функций юридической службы внутренних войск МВД России и юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Так на правовое управление Главного командования внутренних войск МВД России (ГКВВ МВД России) были возложены функции организации правового обеспечения внутренних войск МВД России, координация и контроль за нормотворческой деятельностью, участие в оказании юридической помощи, осуществление судебно-исковой работы, участие в договорно-правовой работе, методическое руководство правовым обучением¹.

На основании п. 5 Наставления по организации и осуществлению правового обеспечения внутренних войск МВД России при повседневной деятельности, а также при выполнении ими задач во внутренних вооруженных конфликтах международного характера и особенностях применения в них норм международного гуманитарного права, утвержденного приказом ГКВВ МВД России от 5 июля 2005 г. № 220 «Об утверждении Наставления по организации и осуществлению правового обеспечения внутренних войск МВД России при повседневной деятельности, а также при выполнении ими задач во внутренних вооруженных конфликтах международного характера и особенностях применения в них норм международного гуманитарного права», подразделения юридической службы внутренних войск (помощники командиров (начальников) по правовой работе) под руководством соответствующих командиров (начальников), проводя мероприятия правового обеспечения, непосредственно осуществляли функции (обязанности) в соответствии с Положением о юридических (правовых) подразделениях и помощниках командующих

(командиров, начальников) по правовой работе внутренних войск МВД России, утвержденным приказом ГКВВ МВД России от 14 июля 2004 г. № 260.

В соответствии с п. 1 Положения о договорно-правовом департаменте Росгвардии (ДПД Росгвардии) обеспечивает в пределах своей компетенции функции Росгвардии в области совершенствования нормативно-правового регулирования сферы деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, сферы оборота оружия, сферы частной охранной деятельности и сферы вневедомственной охраны, а также по информационно-правовому обеспечению войск национальной гвардии.

В Росгвардии в соответствии с приказом Росгвардии от 29 ноября 2016 г. № 400 «Об утверждении Положения о Договорно-правовом департаменте Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (далее — Положение о ДПД) Договорно-правовой департамент выполняет задачи юридической службы федерального органа исполнительной власти осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Пунктом 9 Положения о Договорно-правовом департаменте Росгвардии к функциям юридической службы отнесено 48 функций. Их условно можно разделить на следующие основные группы: информационно-аналитические; охранительные; обеспечительные; планирующие; оценочные, координационные и контрольные; прогностические; нормотворческие и правотворческие; экспертные; организационные; представительские; статистические; методические и мировоззренческие.

Наставление по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации не устанавливает конкретный перечень функций правового подразделения, и в соответствии с п. 6 наделяет пол-

¹ 70 лет на страже закона. Юридическая служба МВД России. М., 2016.

номочиями руководителей (начальников) структурных подразделений Росгвардии, командующих округами войск национальной гвардии, начальников территориальных органов Росгвардии, командиров (начальников) соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии утверждать положения о правовом подразделении (должностных обязанностей (должностных инструкций, должностных регламентов).

Исходя из полномочий правовых подразделений, установленных п. 7 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации, юридические подразделения Росгвардии выполняют следующие функции: представительские; охранительные; обеспечительные; координационные; нормотворческие (правотворческие); организационные, разъяснительные, контрольные, методические.

Подводя итог сравнения функций юридической службы внутренних войск МВД России и юридической службы войск национальной гвардии, мы наблюдаем существенное отличие, которое выражается, во-первых в том, что ДПД Росгвардии приобрел статус юридической службы федерального органа исполнительной власти; во вторых существенно расширился перечень прав, обязанностей и полномочий, связанных с необходимостью правового обеспечения установленных для Росгвардии сфер деятельности, которые существенно расширились по сравнению с внутренними войсками МВД России. К новым сферам деятельности, относится сфера деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, сфера оборота оружия, сфера частной охранной и частной детективной деятельности и сфера вневедомственной охраны.

Функции обеспечения деятельности правовых подразделений, входящих в структуру юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации, обусловлены ее внутренними свойствами и принципиальными чертами, рас-

крывающими ее сущность и социально-правовое назначение.

Под функциями обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации следует понимать основные направления практической реализации правовых норм, способствующих достижению соответствующих целей правового регулирования военно-служебных отношений при осуществлении правовой работы. Функции являются конкретными направлениями организующего воздействия на специфические военно-служебные отношения, возникающие в процессе осуществления правовой работы. Одна из главных функций обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации — это то, что правовая работа является видом социально полезной профессиональной деятельности. Это обусловлено социальным назначением направления правового воздействия на военно-служебные отношения в процессе осуществления правовой работы.

С точки зрения функций права обеспечение деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации как вид социально полезной профессиональной деятельности выполняет следующие функции:

— обеспечительную, т.е. выполнение задач и функций органами военного управления. Правовая работа призвана обеспечить практическую реализацию компетенции этих органов, внутреннюю согласованность их работы, эффективность влияния на социальные процессы;

— интеграционную, т.е. правовая работа выступает как правовое средство обеспечения и защиты интересов воинских частей, органов военного управления;

— регулятивную, т.е. регулирует общественные отношения, используя при этом имеющиеся у нее правовые возможности, применяя методы организации, стимулирования, ответственности и т.д.; регулятивная функция включает в себя также и организующую функцию обеспечения деятельности подразделений юри-

дической службы войск национальной гвардии Российской Федерации;

— информационную, направленную на обеспечение социально полезного накопления и целенаправленного использования информации о процессах, происходящих при обеспечении деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации; иногда эту функцию называют коммуникативной;

— охранительную, которая обеспечивает применение уполномоченными должностными лицами (органов военного управления) мер предупредительного, принудительного и восстановительного характера с целью поддержания режима законности при обеспечении деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Говоря о функциях управления при обеспечении деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации и отмечая специфику каждой общей функции, ее структурную обособленность, необходимо подчеркнуть, что их связывает организационное единство субъекта управления. По нашему мнению, различаются три группы функций обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации по их содержанию:

1. Функции ориентирования: прогнозирование, планирование, нормативное регулирование (административное регламентирование), методическое руководство правовой работой;

2. Функции обеспечения: кадровая, материально-технического обеспечения, финансирования, организационно-структурного обеспечения, информационного обеспечения;

3. Функции оперативного управления: непосредственного регулирования правовой работы, учета, контроля, оценки (всей работы, отдельных военнослужащих и лиц

гражданского персонала, выполнения конкретных заданий и т.д.)¹.

Вместе с тем необходимо отметить, что функции обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации неразрывно связаны с функциями управления. В современный период существует множество точек зрения относительно понимания, выделения и классификации функций управления. Функции управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации выступают как наиболее типичные, относительно самостоятельные и устойчивые, специализированные виды управленческой деятельности по созданию, поддержанию и развитию условий для успешного решения задач обеспечения повседневной деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

Критерием выделения функций управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации является их отношение к непосредственной деятельности субъектов в процессе обеспечения повседневной деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

Классификация функций управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации может быть представлена в виде трех групп.

Первая группа — группа основных (общих) функций управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

В. Г. Афанасьев в состав основных функций включает следующие: выработку и принятие управленческих решений, организацию, регулирование и корригирование, учет и контроль². Ю. А. Тихомиров

¹ Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. Часть общая. М.: БЕК, 1993. С. 67—68.

² Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М., 1973. С. 207.

отмечает, что в качестве основных функций управления следует рассматривать такие как: прогнозирование, планирование, сбор и анализ информации, подготовку и принятие управленческих решений, организацию, регулирование и координацию, контроль и оценку результатов¹. В. Д. Малков приходит к выводу о том, что к указанным функциям следует отнести такие виды управленческой деятельности, как прогнозирование, планирование, организацию, регулирование и контроль. При этом прогнозирование и планирование им объединяются в группу познавательных функций управления, а организация, регулирование и контроль — организационно-регулирующих².

На наш взгляд, в число основных функций управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации входят: прогнозирование развития военной организации государства и его правового обеспечения; планирование правовой работы; организация деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации; принятие решений по обеспечению их деятельности; координация и контроль принятых решений.

Во вторую группу функций управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации можно отнести специальные функции, которые напрямую определяются особенностями объектов обеспечения указанной деятельности.

К специальным функциям управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации отдельные авторы относят обеспечение методического руководства правовой работой, осуществление правовой и антикоррупционной экспертизы, разработку

административных регламентов, осуществление мер по предупреждению и пресечению различного рода нарушений законодательства, преступлений и др.³ Полагаем необходимым выделить наиболее значимую функцию в данном направлении, такую как антикоррупционная экспертиза, ведь именно по ней имеется значительный масштаб работ, посвященных проблемам противодействия коррупции в системе государственной службы⁴.

В третью группу функций управления в сфере обеспечения деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации можно включить вспомогательные функции, такие как: кадровую, материально-техническую — хозяйственную, делопроизводственную и др.

Таким образом, обеспечение деятельности подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации с функциональной точки зрения представляет собой определенное целенаправленное воздействие субъектов профессионально-служебных отношений, обеспечивающих деятельность подразделений юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации, с целью упорядочения их организации и

³ Основы управления в органах внутренних дел / Под ред. А. П. Коренева. М., 1999. С. 11—15.

⁴ Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014; Корякин В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал российского права. 2014. № 5 (209). С. 66—75; Землин А. И. Актуальные правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1 (33). С. 238—244; Землин А. И., Корякин В. М. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы : монография. М.: МГУУ ПМ, 2014; Кудашкин А. В., Харитонов С. С. Некоторые аспекты организации проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. № 2 (16). С. 12—17; Харитонов С. С. И все же – нужны или не нужны армии военные юристы // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 5 (143). С. 95—96.

¹ Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. С. 15.

² Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / Под редакцией В. Д. Малкова. М., 1993. С. 126—138.

практической деятельности. Это воздействие носит ярко выраженный управленческий характер.

Проблемным вопросом функционирования юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации, является то, что в отличие от внутренних войск МВД России вопрос функционала юридической службы Росгвардии в военное время, при чрезвычайных обстоятельствах и во внутренних вооруженных конфликтах законодательно не урегулирован. При этом в соответствии с Федеральным законом «Об обороне», Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на Росгвардию возложены задачи по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности её территории.

Библиография

1. 70 лет на страже закона. Юридическая служба МВД России. — М., 2016. — 320 с.
2. Анохин, П. К. Узловые вопросы теории функциональных систем / П. К. Анохин. — М.: «Наука», 1980. — 196 с.
3. Афанасьев, В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. — М., 1973.
4. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник. Часть общая / Д. Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1993.
5. Большакова, В. М. Конституционная основа стратегических задач муниципальной службы / В. М. Большакова // Власть. — 2018. — Т. 26. — № 9. — С. 48—50.
6. Землин, А. И. Актуальные вопросы правового положения юридической службы войск национальной гвардии Российской Федерации / А. И. Землин, С. Р. Рощин // Военное право. — 2020. — № 1 (59). — С. 37—44.
7. Землин, А. И. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы : монография / А. И. Землин, В. М. Корякин. — М.: МГУУ ПМ, 2014.
8. Землин, А. И. Актуальные правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд / А. И. Землин // Актуальные проблемы экономики и права. — 2015. — № 1 (33). — С. 238—244.
9. Землин, А. И. Методология военно-правового исследования. Общая часть : учебник и практикум / А. И. Землин, В. М. Корякин. — М.: КНОРУС, 2021. — 208 с.
10. Землин, А. И. Правовая работа в Вооруженных Силах / А. И. Землин, О. В. Докучаев, А. И. Емельянова, И. В. Мишуткин, О. А. Овчаров, В. В. Щукина, Прокофьева И. В.; под ред. А. И. Землина. — М.: Военный университет, 2011; Каган, М. С. Человеческая деятельность (опыт системного анализа) / М. С. Каган. — М.: Политиздат, 1974. — 328 с.
11. 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.
12. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 226 с.
13. Кудашкин, А. В. Некоторые аспекты организации проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин, С. С. Харитонов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2010. — № 2 (16). — С. 12—17.
14. Мартыанов, Н. В. Современные социально-гуманитарные проблемы военной науки, армии и внутренних войск : монография / П. Ю. Наумов, Н. В. Мартыанов, А. А. Дьячков, А. В. Вальков, Д. В. Смирнов. — Красноярск: Изд. «Научно-инновационный центр», 2013. — 128 с.
15. Мертон, Р. К. Явные и латентные функции // Структурно-функциональный анализ в современной социологии. М., 1968.
16. Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. — М., 1999.
17. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / Под ред. В. Д. Малкова. — М., 1993.
18. Тихомиров, Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. — М., 1972.
19. 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 (143). — С. 95—96.
20. Bostock W.W. Approaches to political explanation. Sociological, moral, cultural. (Melbourne — Waschington (D. C.): RDA Press, 1983.

Правовое положение военных организаций как субъектов расчетных и валютных правоотношений (финансово-правовой аспект)

© Трофимов Максим Владимирович,
кандидат юридических наук, сотрудник Центра
исследования проблем российского права
«Эквитас»

Аннотация. В статье автор характеризует расчеты с участием военных организаций как финансово-правовой институт и определяет особенности правового положения военных организаций как субъектов расчетных и валютных правоотношений, вытекающие из их правовой природы, а также обусловленные статусом получателя бюджетных средств.

Ключевые слова: военная организация, финансовая правосубъектность военных организаций, расчеты, иностранная валюта.

Legal status of military organizations as subjects of settlement and currency relations (financial and legal aspect)

© Trofimov M. V.,
candidate of legal sciences, employee of the center
of research of problems Russian Law Equitas

Abstract. In the article the author characterizes settlements with the participation of military organizations as a financial and legal institution and defines the features of the legal status of military organizations as subjects of settlement and currency legal relations, resulting from their legal nature, as well as due to the status of the recipient of budget funds.

Keywords: military organization, financial legal personality of military organizations, settlements, foreign currency.

Военные организации, как правило, наделяются финансовой правосубъектностью (то есть имеют лицевые счета в органах Федерального казначейства) и соответственно могут самостоятельно исполнять финансовые обязательства. Определенной спецификой обладает Минобороны России, где присутствует значительное количество воинских частей, не имеющих лицевых счетов в органах Федерального казначейства. В этом случае финансовые обязательства исполняют управления (отделы) финансового обеспечения Минобороны России по субъектам Российской Федерации и федерального казенного учреждения «Единый расчетный центр

Министерства обороны Российской Федерации»¹.

Настоящая научная статья направлена на раскрытие особенностей правового положения военных организаций, наделенных правовым статусом получателя бюджетных средств и полномочиями самосто-

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 9 марта 2017 г. № 150 «Об утверждении Порядка организации деятельности управлений (отделов) финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по военным округам, субъектам Российской Федерации и федерального казенного учреждения «Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации» и их взаимодействия с органами военного управления, воинскими частями и организациями Вооруженных Сил Российской Федерации при осуществлении финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации».

тельно исполнять финансовые обязательства.

Для исполнения военными организациями финансовых обязательств, возникающих в процессе их деятельности, важное значение имеют правильные и своевременные расчеты. Трудность для правоприменителя заключается в том, что понятие «расчеты» не имеет легального определения. В юридической литературе выделяют два основных подхода при анализе категории «расчеты». Так, по мнению А. Е. Самсоновой, расчеты в широком смысле слова есть предоставление любых объектов (денег, ценных бумаг, услуг, работ и пр.) за что-либо, в том числе и зачет взаимных требований. Расчеты в узком смысле этого слова предполагают предоставление исключительно денег (законного платежного средства)¹. Второй подход выделен автором в качестве основного, поскольку военные организации принимают финансовые обязательства за счет бюджета, а исполнение таких обязательств носит исключительно денежный характер.

Расчетные правоотношения с участием военных организаций включают в себя широкий круг отношений, связанных с движением как безналичных, так наличных денежных средств, в том числе в иностранной валюте (открытие и ведение лицевых счетов в органах Федерального казначейства или банковских счетов в кредитных организациях, кассовые операции и т.д.). Вместе с тем, в юридической литературе традиционно расчеты в иностранной валюте рассматриваются как область валютных правоотношений², поэтому особенности участия военных организаций в таких отношениях будут рассмотрены отдельно. Отметим, что современное состояние финансово-правового регулирования участия военных организаций в расчетных правоотношениях остается малоизучен-

ными, имеется лишь небольшое количество публикаций в данной области³. Какого-либо концептуального исследования правового положения военных организаций как субъектов валютных правоотношений в военно-правовой науке не осуществлялось.

Основной особенностью расчетных правоотношений с участием военных организаций, вытекающей из их правовой природы, является расширенный субъектный состав. Военные организации участвуют в расчетных правоотношениях, как правило, в статусе плательщика либо получателя средств⁴. Однако, в типовом расчетном правоотношении помимо плательщика и получателя средств присутствуют субъекты, которые участвуют в осуществлении платежа и даже несут отдельные обязанности в связи с этим⁵. Одним из первых среди ученых-финансистов на данную особенность расчетных правоотношений обратил внимание В. В. Бесчеревных. Он отмечал, что в расчетной операции всегда участвуют не два, а три субъекта. К ним относятся плательщик, получатель средств, а также Госбанк, в котором открываются соответствующие счета и через который производятся расчеты⁶. О своеобразии расчетных правоотношений стали говорить после кредитной реформы 1930—1932 гг., в результате которой основная масса расчетов стала проводиться

¹ Самсонова А. Е. Расчеты в налоговой и бюджетной сферах: теория и практика. М.: Юристь, 2006. С. 11.

² Косаренко Н. Н. Валютное право : учеб. пособие. М.: Флинта : Московский психолого-социальный ин-т, 2011. С. 7—24; Финансовое право : учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2004. С. 753—773.

³ См., напр.: Ольховская О. П., Махьянова Р. М. Генезис правового регулирования расчетных правоотношений с участием военных организаций (исторический обзор) // Военное право. 2016. № 4. С. 70—77.

⁴ См.: Положение Банка России от 19 июня 2012 г. № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств»; положение Банка России от 6 октября 2020 г. № 735-П «О ведении Банком России и кредитными организациями (филиалами) банковских счетов территориальных органов Федерального казначейства».

⁵ К примеру, налог считается уплаченным с момента предъявления в банк поручения на перечисление денежных средств со счета налогоплательщика (ч. 3 ст. 45 НК РФ). Соответственно, за дальнейшее прохождение платежа отвечает банк.

⁶ Советское финансовое право / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М.: Юрид. лит., 1982. С. 393.

через банк¹. В условиях функционирования казначейской системы исполнения бюджета военные организации осуществляют платежи через органы Федерального казначейства, а в порядке исключения через кредитные организации, расчетно-кассовые центры и полевые учреждения Банка России.

До перехода на казначейскую систему исполнения бюджета расчетное правоотношение с участием военных организаций не имело существенных отличий от расчетного правоотношения с участием юридических и физических лиц, поскольку военные организации самостоятельно осуществляли расчеты через банковские счета в кредитных организациях. При казначейской системе исполнения бюджета Федеральное казначейство, руководствуясь принципом единства кассы (ст. 38.2 БК РФ), концентрирует оба потока денежных средств, которые возникают в процессе исполнения бюджета — доходный и расходный — на едином счете бюджета². Счета бюджетов обслуживает Банк России (ст. 155 БК РФ) либо кредитная организация в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций (ст. 156 БК РФ). Следовательно, при казначейской системе исполнения бюджета субъектный состав расчетного правоотношения шире, чем при банковской системе исполнения бюджета. Субъектный состав расчетного правоотношения с участием военной организации включает в себя, помимо Банка России (кредитной организации, обслуживающей счета бюджета), еще и орган Федерального казначейства.

Другой важнейшей особенностью расчетных правоотношений с участием военных организаций, вытекающей из их правовой природы, является производный (вспомогательный) характер, поскольку они направлены на исполнение возникаю-

щих бюджетных либо налоговых обязательств. На производный от основного обязательства характер расчетных отношений указывают как советские, так и современные исследователи³. Практическое значение указанной особенности проявляется в комплексном правовом регулировании расчетных правоотношений с участием военных организаций⁴. Так, если речь идет о налоговом обязательстве, то расчетное отношение регламентируется помимо БК РФ и актов Банка России нормами НК РФ. Расчеты по иным платежам регламентируются также ГК РФ (если бюджетное обязательство возникает из гражданско-правового договора), ТК РФ (если бюджетное обязательство возникает из трудового договора) и т.д.

Целесообразно выделить характерные черты и особенности расчетных правоотношений с участием военных организаций, обусловленные статусом военных организаций как получателей бюджетных средств.

Во-первых, расчетные отношения направлены на обеспечение функций военных организаций, которое включает (ст. 70 БК РФ): оплату труда работников, денежное содержание военнослужащих, командировочные и иные выплаты; закупки товаров (работ, услуг) для обеспечения обороны и безопасности государства; уплату налогов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации; возмещение вреда, причиненного военной организацией при осуществлении своей деятельности.

Во-вторых, в соответствии с ч. 2 ст. 161, ч. 3 ст. 219 БК РФ военная организация, обладающая статусом получателя бюджетных средств, принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до нее лимитов на основании бюджетной

¹ Ольховская Н. П., Махьянова Р. М. Указ. соч. С. 68—74.

² Панкратова В. И. Правовой режим единого казначейского счета бюджета в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

³ Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Воронова Л. К., Химичева Н. И. М.: Юрид. лит., 1987. С. 413; Гражданский кодекс Российской Федерации. Финансовые сделки. Постатейный комментарий к главам 42—46 и 47.1 / под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2018.

⁴ Самсонова А. Е. Указ. соч. С. 32—33.

сметы¹. Соответственно, права военной организации по осуществлению расчетов ограничены, их определяет распорядитель бюджетных средств (как правило, Минобороны России или иной федеральный орган исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба). Кроме того, расчетное правоотношение возможно лишь в случае, если платеж санкционирован органами Федерального казначейства, а платежный документ с отметкой органа Федерального казначейства о возможности платежа направляется в банк, обслуживающий счета органа Федерального казначейства.

В-третьих, в силу ч. 4 ст. 161 БК РФ военные организации осуществляют операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства². Лицевые счета предназначены для учета операций по исполнению бюджета, осуществляемых военными организациями в рамках их бюджетных полномочий (ст. 220.1 БК РФ). По справедливому мнению А. Е. Самсоновой, исследовавшей правовую природу лицевого счета, его правовая конструкция имеет много общего с конструкцией банковского счета. Так, бюджетополучатель вправе распоряжаться средствами только в том размере, который отражен на его лицевом счете. Юридическое (физическое) лицо, имеющее счет в банке, вправе осуществлять расчеты только в рамках тех средств, которые отражены у него на счете³.

¹ См., например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 793 «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»; приказ ФСО России от 24 октября 2019 г. № 15 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подразделений органов государственной охраны и федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении ФСО России».

² Приказ Федерального казначейства России от 17 октября 2016 г. № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

³ Самсонова А. Е. Указ. соч. С. 125—128.

Исходя из анализа ч. 6 ст. 219 БК РФ исполнение финансовых обязательств военной организации осуществляется, прежде всего, путем списания денежных средств с единого счета федерального бюджета. Такой платеж возможен только в рамках расчетного правоотношения, где от имени военной организации фактическим плательщиком выступает бюджет. Основанием возникновения расчетного правоотношения с участием военных организаций служит сложный юридический состав, состоящий из следующих юридических фактов: принятие и учет бюджетных обязательств; подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств (ч. 2 ст. 219 БК РФ).

Непосредственно расчетное правоотношение с участием военной организации возникает после подтверждения принятых им обязательств в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты. Орган Федерального казначейства проверяет соответствие представленных военной организацией платежных и иных документов доведенным до военной организации лимитам бюджетных обязательств, а также требованиям БК РФ. Затем на основании распоряжения органа Федерального казначейства происходит списание средств с единого счета федерального бюджета в Банке России (кредитной организации)⁴ и отражение выполненной операции на лицевом счете военной организации. Далее расчетное правоотношение с участием военной организации развивается по общей схеме расчетного правоотношения: списа-

⁴ Отметим, что счет федерального бюджета помимо основного счета, открытого центральному аппарату Федерального казначейства, открывается также его территориальным органам. Принцип единства кассы не предполагает единственность счета, для операций с бюджетными средствами возможно использование нескольких счетов. Суть принципа единства кассы состоит в *едином* расчетном счете хранения данного типа бюджетных средств, с которого перечисляются средства. См.: Панкратова В. И. Правовые аспекты функционирования единого счета бюджета // Право и экономика. 2012. № 2.

ние денежных средств с корреспондентского счета Банка России; зачисление денежных средств в банк получателя денежных средств; зачисление средств на банковский счет получателя средств. Следует согласиться с А. Е. Самсоновой в том, что Федеральное казначейство является своеобразным посредником между Банком России (кредитной организацией, обслуживающей единый счет федерального бюджета), и плательщиком либо получателем средств¹ (военной организацией).

На территориях, где отсутствуют органы Федерального казначейства, лицевые счета военным организациям не открываются, соблюдение характерного порядка санкционирования расходов не осуществляется. Финансовое обеспечение деятельности военных организаций осуществляется через банковские счета, открытые в полевых учреждениях Банка России². Участие военных организаций в таких расчетных правоотношениях имеет сходство с расчетными правоотношениями с участием «гражданских» юридических и физических лиц по своим обязательствам. В целях обеспечения военных организаций наличными деньгами заключается договор кассового обслуживания, при этом характерное для расчетов через Федеральное казначейство использование чековых книжек не осуществляется³.

Расчеты наличными деньгами осуществляются в военных организациях, как правило, по поводу оплаты труда военнослужащих и гражданского персонала, командировочных и иных выплат, а также оказания услуг (функционирование столовых, санаторно-курортные услуги и т.д.) с учетом ограничений, установленных Банком России. Наиболее существенными из

них являются: запрет на осуществление наличных расчетов, за исключением: оплаты товаров (работ, услуг) в рамках одного договора в размере, не превышающем 100 тыс. руб.; выплат сотрудникам заработной платы и выплат социального характера; выдачи наличных денег сотрудникам под отчет⁴; запрет на хранение в кассе наличных денег сверх установленного лимита⁵. В отдельных случаях для осуществления наличных расчетов необходимо использование контрольно-кассовой техники⁶.

Значительное затруднение вызывает теоретическое осмысление расчетов за оказание военными организациями платных услуг. Дело в том, что на обеспечение оказания платных услуг планируются средства федерального бюджета в общем порядке. При этом средства, полученные военной организацией от приносящей доход деятельности, возвращаются обратно в федеральный бюджет (ч. 3 ст. 161 БК РФ). В ряде случаев заказчиками платных услуг (научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы) являются государственные органы, финансируемые из федерального бюджета. Следовательно, происходит «закольцовывание» движения денежных средств⁷. В целях устранения данного противоречия актуальным представляется ранее высказанное автором предложение о целесообразности оставления доходов от платных услуг в распоряжении учреждений, предназначенных для обеспечения деятельности военных организаций, и наделения их статусом, анало-

¹ Самсонова А. Е. Указ. соч. С. 144.

² Положение о полевых учреждениях Центрального банка Российской Федерации (утв. постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 1 июня 1992 г. № 2987-1).

³ Указание Банка России от 12 февраля 2019 г. № 5071-У «О правилах проведения кассового обслуживания Банком России кредитных организаций и юридических лиц, не являющихся кредитными организациями».

⁴ Указание Банка России от 9 декабря 2019 г. № 5348-У «О правилах наличных расчетов».

⁵ Указание Банка России от 11 марта 2014 г. № 3210-У «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства».

⁶ Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации».

⁷ Отметим, что технически такое «закольцовывание» не происходит, поскольку движение денежных средств по доходам и расходам на уровне военной организации осуществляется по различным кодам бюджетной классификации.

гичном тому, который был у бюджетных учреждений до реформы 2010 г. Перечисление таких доходов в федеральный бюджет лишено смысла, так как финансирование осуществляется из того же бюджета¹.

Если говорить о валютных правоотношениях, с точки зрения валютного законодательства военные организации являются резидентами, но только в случае, если они зарегистрированы как юридические лица². Ключевая особенность военных организаций заключается в том, что Минобороны России, ФСБ России, СВР России наделены дополнительным валютно-правовым статусом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, которому предоставлено право осуществлять все виды валютных операций без ограничений³. Обладая указанным статусом, перечисленные федеральные органы исполнительной власти вправе, например, не предоставлять отчетность по валютным операциям⁴. Однако, как справедливо отмечает И. В. Хаменушко, это право распространяется на органы власти в случаях, когда существующие валютные ограничения могут служить препятствием для выполнения ими публично-правовых функций (но не препятствием к

ведению хозяйственной деятельности)⁵. По нашему мнению, указанный статус не распространяется на военные организации, если они зарегистрированы как самостоятельные юридические лица. В этом случае они подпадают под общий валютно-правовой статус резидента.

В качестве вывода следует отметить, что в финансово-правовом аспекте субъектами расчетных правоотношений являются военные организации, имеющие лицевые счета в органах Федерального казначейства, как правило, являющиеся получателями бюджетных средств. Расчеты с участием военных организаций направлены на исполнение ими бюджетных либо налоговых обязательств. В этой связи военная организация наделяется дополнительным правовым статусом плательщика либо получателя средств. Расчетные правоотношения с участием военных организаций включают в себя широкий круг отношений, связанных с движением как безналичных, так наличных денежных средств, в том числе в иностранной валюте. Отдельные особенности правового положения военных организаций как субъектов расчетных отношений определяются их правовой природой как государственных органов (расширенный субъектный состав, вспомогательный характер), а также правовым статусом как получателей бюджетных средств.

С точки зрения валютного законодательства военные организации, являющиеся юридическими лицами, относятся к резидентам. При этом Минобороны России, ФСБ России, СВР России наделены дополнительным валютно-правовым статусом специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, которому предоставлено право осуществлять все виды валютных операций без ограничений. Это право должно распространяться исключительно на случаи выполнения ими публично-правовых функ-

¹ Трофимов М. В. Актуальные вопросы участия военных организаций в бюджетных правоотношениях // Военное право. 2019. № 2. С. 121—130.

² Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

³ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. № 813 «О проведении валютных операций Службой внешней разведки Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2006 г. № 203 «О проведении валютных операций Министерством обороны Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2008 г. № 166 «О проведении валютных операций Федеральной службой безопасности Российской Федерации».

⁴ См.: Инструкция Банка России от 16 августа 2017 г. № 181-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, о единых формах учета и отчетности по валютным операциям» (п. 1.6).

⁵ Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учеб.-практ. пособие. М.: Норма, 2013. С. 132.

ций (и не должно применяться к ведению хозяйственной деятельности).

Библиография

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Финансовые сделки. Постатейный комментарий к главам 42—46 и 47.1 / Е. В. Бадулина, Н. В. Бандурина, А. А. Борисенко и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. — М.: Статут, 2018. — 400 с.
2. Косаренко, Н. Н. Валютное право : учеб. пособие / Н. Н. Косаренко. — М.: Флинта : Московский психолого-социальный ин-т, 2011. — 179 с.
3. Ольховская, О. П. Генезис правового регулирования расчетных правоотношений с участием военных организаций (исторический обзор) / О. П. Ольховская, Р. М. Махьянова // Военное право. — 2016. — № 4. — С. 70—77.
4. Панкратова, В. И. Правовой режим единого казначейского счета бюджета в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Панкратова. — М., 2014. — 198 с.
5. Самсонова, А. Е. Расчеты в налоговой и бюджетной сферах: теория и практика / А. Е. Самсонова. — М.: Юристъ, 2006. — 134 с.
6. Советское финансовое право / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М.: Юрид. лит., 1982. — 423 с.
7. Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. — М.: Юрид. лит., 1987. — 462 с.
8. Трофимов, М. В. Актуальные вопросы участия военных организаций в бюджетных правоотношениях / М. В. Трофимов // Военное право. — 2019. — № 2. — С. 121—130.
9. Туганов, Ю. Н., Финансово-правовой статус федеральных казенных учреждений военной организации государства : монография / Ю. Н. Туганов, Н. Ю. Павлушов. — М., 2016. — 124 с.
10. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2004. — 749 с.
11. Хаменушко, И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учеб.-практ. пособие / И. В. Хаменушко. — М.: Норма, 2013. — 347 с.

Административно-юрисдикционная деятельность военной полиции (на примере производства по делам об административных правонарушениях)

© Шанхаев Сергей Вячеславович,
кандидат юридических наук

Аннотация. В статье раскрывается административно-юрисдикционная деятельность военной полиции по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также по составлению протоколов об административных правонарушениях, предлагается на ведомственном уровне для военной полиции разработать и утвердить формы процессуальных документов по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, военная полиция, производство по делам об административных правонарушениях.

Administrative and jurisdictional activities of the military police (on the example of proceedings in cases of administrative offenses)

© Shankhaev S. V.,
candidate of law

Annotation. The article reveals the administrative activities of the military police for consideration of cases on administrative offences, as well as for drawing up protocols on administrative offences, is offered at the departmental level for the military police to develop and approve forms of procedural documents on cases of administrative offences

Keywords: administrative and jurisdictional activities, military police, proceedings in cases of administrative offenses.

В теории административного права выработано, что административно-юрисдикционный процесс определяется как административно-процессуальная деятельность органов исполнительной власти и судов по разрешению административных дел, правовой оценке поведения их участников и применению в случае необходимости мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного) в административно-процессуальной форме.

Производство по делам об административных правонарушениях относится к административно-юрисдикционному процессу.

Производство по делам об административных правонарушениях является одной из форм процессуальной деятельности юрисдикционного органа, должност-

ного лица. Оно представляет собой совокупность последовательно совершаемых взаимосвязанных процессуальных действий по возбуждению, административному расследованию, рассмотрению и принятию решения по делу, обжалованию и исполнению решения по делу об административном правонарушении.

Производство по делам об административных правонарушениях включает в себя следующие стадии: возбуждение дела; административное расследование; рассмотрение и принятие решения по делу; обжалование (пересмотр вынесенного решения) и исполнение постановления по делу об административном правонарушении¹.

¹ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред.

Возбуждение дела об административном правонарушении является начальной стадией производства. Применительно к производству по делам об административных правонарушениях данная стадия имеет специальное процессуальное оформление в виде составления протокола об административном правонарушении¹.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола о его совершении либо первого протокола о применении мер процессуального обеспечения или вынесении прокурором постановления о возбуждении административного производства.

Согласно положениям Военной доктрины Российской Федерации выполнение основных задач строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и органов достигается в том числе путем укрепления организованности, правопорядка и воинской дисциплины, а также профилактики и пресечения коррупционных проявлений².

Следует отметить, что в теории военного права выработано, что законность в военном управлении проявляется при: подготовке и издании актов военного управления; применении поощрений к военнослужащим; наложении и исполнении дисциплинарных взысканий военнослу-

жащим; рассмотрении предложений, заявлений и жалоб военнослужащих; обнаружении административных правонарушений и преступлений и их расследовании (рассмотрении); совершении иных юридически значимых действий.

В Вооруженных Силах Российской Федерации в обеспечении законности, наряду с другими органами, принимает участие военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации (п. 4 ст. 25 от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ Федерального закона «Об обороне»).

В соответствии со ст. 25.1. Федерального закона «Об обороне» военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в Вооруженных Силах Российской Федерации, обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны. Основные направления деятельности, функции и полномочия военной полиции определяются федеральными конституционными законами, федеральными законами, общевоинскими уставами, Уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (УВП ВС РФ) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

По мнению С. А. Минтягова правовой статус военной полиции представляет собой совокупность свойств (целей, функций, принципов) и элементов (прав, обязанностей, ответственности и иных ограничений), обособляющих и индивидуализирующих военную полицию в ряду других структурных подразделений Минобороны России, а также других военных правоохранительных органов. В рамках системного подхода к рассмотрению струк-

Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 298, 303.

¹ С момента составления в отношении лица протокола о доставлении дело об административном правонарушении считается возбужденным (п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ), соответственно, лицо приобретает права, предусмотренные ст. 25.1 КоАП РФ, — знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника и иные процессуальные права в соответствии с данным Кодексом (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2012 г. № 149-О-О «По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

² Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г.).

туры правового статуса военной полиции необходимо отметить, что все ее свойства и элементы тесно взаимосвязаны между собой. Из цели деятельности военной полиции следуют ее задачи, трансформирующиеся в современном законодательстве в основные направления деятельности, т.е. функции¹.

Применительно к военной полиции Вооружённых Сил под правоохранительной её деятельностью следует понимать комплекс правоохранительных (полицейских или принудительно-силовых) функций и полномочий, направленных на выявление, пресечение и профилактику правонарушений в Вооружённых Силах, включая право военнотружущих военной полиции на применение некоторых мер государственного принуждения (задержание, доставление и т.п.)².

Несмотря на то, что отдельные аспекты деятельности военной полиции были раскрыты учеными-юристами, в том числе аспекты административно-юрисдикционной деятельности военной полиции, однако некоторые вопросы военной полиции в данной сфере остались не раскрыты³.

¹ Минтягов С. А. Правовой статус военной полиции Вооружённых Сил Российской Федерации // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8. С. 11—18.

² Минтягов С. А. Функции военной полиции Вооружённых Сил Российской Федерации // Вестник военного права. 2018. № 4. С. 45.

³ Винокуров А. Ю. К вопросу о предмете прокурорского надзора за законностью деятельности военной полиции // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 11. С. 113—118; Калинин С. И. Взаимодействие внутренних войск МВД России с органами военной полиции Вооружённых Сил Российской Федерации при выполнении задач по охране общественного порядка // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 6. С. 19—22; Корякин В. М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации узаконена // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 3. С. 2—5; Корякин В. М. Разграничение полномочий командиров (начальников) и органов военной полиции в работе по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 6. С. 2—7; Туганов Ю. Н. Административно-юрисдикционная дея-

Так, органы военной полиции, обеспечивая законность в Вооружённых Силах Российской Федерации, осуществляют функцию по обнаружению и рассмотрению дел об административных правонарушениях⁴.

В соответствии с п. 8, 30 ст. 20 УВП ВС РФ, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161, функциями военной полиции являются: прием, регистрация, осуществление проверки заявлений и сообщений об административных правонарушениях, производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях к компетенции военной полиции; осуществление проверок сообщений или заявлений физических и юридических лиц, а также сообщений в средствах массовой информации, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; производство в пределах своей компетенции по делам об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 21 УВП ВС РФ для реализации своих функций производства по делам об административных правонарушениях военная полиция наделяется следующими полномочиями:

тельность военной полиции: анализ нормативных актов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 6. С. 14—18; Туганов Ю. Н. Устав военной полиции и возможности его применения к военнотружущим других войск, воинских формирований и органов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 9. С. 2—7; Харитонов С. С. Совершенствование правового регулирования дознания в Вооружённых Силах Российской Федерации как одно из направлений обеспечения военного строительства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 47—51; Харитонов С. С. И все же — нужны или не нужны армии военные юристы // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 5. С. 95—96, и др.

⁴ В настоящей статье автором не будут рассмотрены вопросы, связанные с административно-юрисдикционной деятельностью военной автомобильной инспекции, предусмотренной ст. 23.77 КоАП РФ.

1) требовать от военнослужащих соблюдения воинской дисциплины, прекращения противоправных и (или) препятствующих деятельности органов военной полиции действий, принимать меры, предусмотренные федеральными законами, УВП ВС РФ иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, по пресечению административных правонарушений, совершаемых военнослужащими;

2) требовать от лиц гражданского персонала, находящихся на территориях воинских частей, прекращения противоправных и (или) препятствующих деятельности органов военной полиции действий, принимать меры, предусмотренные федеральными законами, УВП ВС РФ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, по пресечению административных правонарушений, совершаемых лицами гражданского персонала на территории воинской части;

3) задерживать и (или) доставлять в военную полицию военнослужащих: в связи с совершением ими административного правонарушения;

4) осуществлять личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при военнослужащих, в целях обнаружения документов, орудий совершения или предметов правонарушения либо предметов, сохранивших на себе следы правонарушения, а также при наличии данных о том, что военнослужащие имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, изымать указанные документы, оружие, предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения; обеспечивать охрану места правонарушения и сохранность указанных документов, оружия, предметов, средств и веществ;

5) направлять и (или) доставлять военнослужащих на медицинское освидетельствование на состояние опьянения в соответствующие медицинские организации,

если результат освидетельствования необходим в связи с совершением преступления, административного правонарушения или грубого дисциплинарного проступка для объективного установления обстоятельств правонарушения, а также проводить освидетельствование лиц, управляющих транспортными средствами Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, на состояние опьянения в соответствии с КоАП РФ и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

6) беспрепятственно входить в помещения охраняемых объектов Вооруженных Сил, осматривать их при преследовании лиц, незаконно проникших на охраняемые объекты Вооруженных Сил, и при задержании лиц, подозреваемых в совершении административных правонарушений;

7) вносить командирам воинских частей обязательные для исполнения предписания об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, производство по делам о которых входит в компетенцию военной полиции;

8) вызывать в орган или подразделение военной полиции военнослужащих и лиц гражданского персонала по вопросам проводимых разбирательств и находящихся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, разрешение которых отнесено к компетенции военной полиции; получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям необходимые объяснения, справки, документы (их копии);

9) составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, передавать материалы об административных правонарушениях на рассмотрение органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в случаях и по основаниям, которые предусмотрены федераль-

ными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

10) осуществлять в установленном порядке административное задержание и личный досмотр водителей транспортных средств Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, совершивших административное правонарушение, осмотр транспортных средств и грузов с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, производить досмотр транспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях;

11) отстранять в соответствии с законодательством Российской Федерации от управления транспортными средствами Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований военнослужащих и лиц гражданского персонала, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а также совершивших административные правонарушения;

12) вызывать в ВАИ водителей и должностных лиц воинских частей, других войск и воинских формирований по находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, получать от них необходимые объяснения, справки, документы (их копии).

Таким образом, военная полиция является юрисдикционным органом, наделенным определенными полномочиями в производстве по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.88 КоАП РФ органы военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации рассматривают дела об административных правонарушениях в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, призванных на военные сборы в Вооруженные Силы Российской Федерации, а также в отношении лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в случаях совершения ими административных правонарушений на территориях воинских частей или в связи с исполнением служебных

обязанностей по следующим административным правонарушениям:

— нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах (ст. 6.24 КоАП РФ);

— потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ);

— появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ).

Перечень составов административных правонарушений, по которым рассматривают дела органы военной полиции, является ограниченным и составляет всего 3 (три) состава таких правонарушений¹.

В ч. 2 ст. 23.88 КоАП РФ установлено, что рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации вправе:

1) начальник центрального органа военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, его заместители и руководители структурных подразделений центрального органа военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации;

2) руководители региональных органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, их заместители и руководители структурных подразделений региональных органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации;

3) руководители территориальных органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, их заместители и руководители структурных подразделений территориальных органов военной поли-

¹ По мнению автора, перечень составов административных правонарушений, по которым рассматривают дела органы военной полиции, можно дополнить. Возможность расширения функций органов военной полиции в сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях будет опубликована в следующих публикациях автора.

ции Вооруженных Сил Российской Федерации.

Как указано выше, производство по делам об административных правонарушениях включает в себя следующие стадии: возбуждение дела; административное расследование; рассмотрение и принятие решения по делу; обжалование (пересмотр вынесенного решения) и исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Таким образом, в соответствии со ст. 23.88 КоАП РФ органы военной полиции в полном объеме реализовывают административно-юрисдикционные полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, призванных на военные сборы в Вооруженные Силы Российской Федерации, а также в отношении лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в случаях совершения ими административных правонарушений на территориях воинских частей или в связи с исполнением служебных обязанностей только по административным правонарушениям, предусмотренным ст.ст. 6.24, 20.20, 20.21 КоАП РФ.

Однако, в то же время, органы военной полиции по некоторым составам административных правонарушений реализовывают административно-юрисдикционные полномочия несколько в усеченном виде, заключающиеся в следующем.

Так, в ст. 28.3 КоАП РФ предусмотрено, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

В п. 109 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ установлено, что помимо случаев, предусмотренных ч. 1 данной статьи, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица во-

енной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации — об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 6.8, ч. 1 ст. 6.9, ч. 1 ст. 6.16.1, ст. 17.7 и 17.9 КоАП РФ, в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, призванных на военные сборы в Вооруженные Силы Российской Федерации, а также в отношении лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в случаях совершения ими административных правонарушений на территориях воинских частей¹ или в связи с исполнением служебных обязанностей².

Анализ приведенных положений показывает, что реализация административно-юрисдикционной деятельности должностными лицами военной полиции осуществляется также посредством составления протоколов об административных правонарушениях, то есть возбуждения дел об административных правонарушениях.

При этом перечень составов административных правонарушений, по которым органы военной полиции составляют протоколы об административных правонарушениях, является ограниченным и составляет всего 5 составов таких правонарушений³:

¹ В данном случае законодатель не раскрывает понятие воинской части. Понятие воинская часть требует уточнений, в т.ч. путем разъяснений в судебной практике.

² Вряд ли уместно говорить о служебных обязанностях лиц гражданского персонала, которые не проходят службу и на которых распространяется трудовое законодательство. Более уместно говорить о должностных обязанностях или трудовой функции, под которой поднимется работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы (ст. 21, 57 ТК РФ).

³ По мнению автора, перечень составов административных правонарушений, по которым органы военной полиции составляют протоколы об административных правонарушениях, можно дополнить. Возможность расширения функций органов военной полиции в сфере рассмотрения дел об административных правонарушениях будет опубликована в следующих публикациях автора.

1. незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (ч. 1 ст. 6.8 КоАП РФ);

2. потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ);

3. незаконные приобретение, хранение, перевозка, производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка, сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ (ч. 1 ст. 6.16.1 КоАП РФ);

4. невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7 КоАП РФ);

5. заведомо ложные показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод (ст. 17.9 КоАП РФ).

Частью 1 ст. 28.2 КоАП РФ установлено, что о совершении административного правонарушения составляется протокол¹.

¹ Органы исполнительной власти в своей деятельности разрабатывают свои формы, см. например: приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения», письмо ФНС России от 8 июня 2007 г. № ШТ-6-06/458@ «О формах, заполняемых при проверках применения контрольно-кассовой техники», письмо ФТС России от 23 ноября 2012 г.

Стоит отметить, что единая форма протокола об административном правонарушении на законодательном уровне не утверждена.

Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливается соответственно уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством (ч. 4 ст. ст. 28.3 КоАП РФ).

В развитие ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ приказом Министра обороны Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 629 утвержден Перечень должностных лиц военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Следует отметить, что в силу п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 6.8, ч. 1 ст. 6.9, ч. 1 ст. 6.16.1, ст. ст. 17.7 и 17.9 КоАП РФ, в отношении военнослужащих, наряду с должностными лицами органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (п. 109 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). В связи с этим сам по себе факт составления протокола об административном правонарушении должностными лицами органов внутренних дел в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, призванных на военные сборы в Вооруженные Силы Российской Федерации, а также в отношении лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в случаях совершения ими административных правонарушений на территориях воинских частей или в связи с исполнением служебных обязанностей не будет являться нарушением КоАП РФ, влекущим прекращение производства по

№ 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов», приказ Казначейства России от 30 ноября 2016 г. № 437 и др.

делу об административном правонарушении¹.

В ст. 28.2 КоАП РФ установлены требования, которым должен соответствовать протокол об административном правонарушении.

В протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела (ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ).

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу.

В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юри-

дического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола (ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ).

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Таким образом, протокол об административном правонарушении является основным процессуальным документом, содержащим описание события административного правонарушения, вмененного лицу, привлекаемому к административной ответственности, статью КоАП РФ, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение.

В соответствии с п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности (ч. 2 ст. 206 АПК РФ) либо для признания незаконным и отмены

¹ Решение Тихоокеанского флотского военного суда от 24 марта 2020 г. № 12-6/2020.

оспариваемого постановления административного органа (ч. 2 ст. 211 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

В п. 4 Постановления 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» разъяснено, что в порядке подготовки дела к рассмотрению судья должен также установить, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола.

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (например, отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.).

Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причи-

ны неявки были признаны неуважительными.

В соответствии с п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности (ч. 2 ст. 206 АПК РФ) либо для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа (ч. 2 ст. 211 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

В том случае, когда протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом либо когда протокол или другие материалы оформлены неправильно, материалы представлены неполно, судьей на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ необходимо вынести определение о возвращении¹ протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному

¹ Возвращение протокола возможно только при подготовке дела к судебному рассмотрению и не допускается при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу, поскольку часть 2 статьи 29.9 КоАП РФ не предусматривает возможности вынесения определения о возвращении протокола и иных материалов органу или должностному лицу, составившим протокол, по результатам рассмотрения дела.

В связи с тем, что определение о возвращении протокола об административном правонарушении исключает возможность дальнейшего движения дела, оно может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, поскольку затрагивает право указанных лиц на судебную защиту, а также опротестовано прокурором. Вместе с тем КоАП РФ не предусматривает возможность обжалования такого определения должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.

лицу, которыми составлен протокол. Определение судьи должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола и других материалов, требующие устранения¹.

Следовательно, органам военной полиции, при составлении протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 6.8, ч. 1 ст. 6.9, ч. 1 ст. 6.16.1, ст. 17.7 и 17.9 КоАП РФ, необходимо учитывать изложенные выше положения КоАП и разъяснения Пленумов ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» и Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Кроме того, поскольку указанные составы административных правонарушений имеют специальный субъектный состав², то есть протоколы об административных правонарушениях составляются в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, призванных на военные сборы в Вооруженные Силы Российской Федерации, а также в отношении лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в случаях совершения ими административ-

ных правонарушений на территориях воинских частей или в связи с исполнением служебных обязанностей, то в протоколе об административном правонарушении в особом порядке необходимо указывать на принадлежность военнослужащих и лиц гражданского персонала к Вооруженным Силам Российской Федерации, а также указания места совершения административного правонарушения с привязкой на местность, то есть территорию воинской части (в отношении лиц гражданского персонала). Доказательствами данных обстоятельств будут служить копии документов, удостоверяющих личность граждан, показания свидетелей, фотоматериалы, которые в обязательном порядке должны быть приобщены к материалам дела об административном правонарушении и др.

Поскольку функция административно-юрисдикционной деятельности военной полиции в части административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 6.8, ч. 1 ст. 6.9, ч. 1 ст. 6.16.1, ст. 17.7 и 17.9 КоАП РФ, ограничена только по составлению протоколов об административных правонарушениях, то рассмотрение таких дел не входит в компетенцию военной полиции.

Следовательно, органы военной полиции обязаны в течение трех суток с момента составления протокола об административном правонарушении направить протокол судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении (ст. 28.8 КоАП РФ)³.

¹ При этом необходимо иметь в виду, что передача на рассмотрение судье дел об административных правонарушениях, перечисленных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, осуществляется на основании вынесенного в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ определения органа или должностного лица, к которым поступило такое дело. Указанное определение должно отвечать требованиям ст. 29.12 КоАП РФ, в том числе содержать мотивы принятого решения. Вместе с тем отсутствие приведенных мотивов в определении о передаче дела на рассмотрение судье не может являться основанием для возвращения протокола и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол.

² Фатеев К. В., Харитонов С. С., Шанхаев С. В. Административная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы: комментарии и судебная практика. М.: За права военнослужащих, 2011.

³ Частью 1.1 и 2 ст. 28.8 КоАП РФ предусмотрено, что к протоколу (постановлению прокурора) об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрен административный штраф, направляемому судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, прилагается информация, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, предусмотренными законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное вы-

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 6.16.1, 17.7 и 17.9 КоАП РФ, то есть по всем административным правонарушениям, по которым военная полиция составляет протоколы об административных правонарушениях (п. 109 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

В ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ установлено, что дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1—2 ст. 23.1 КоАП РФ и совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов¹.

Однако, поскольку диспозиция п. 109 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ предусматривает административную ответственность лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации по ст. 6.8, 6.9, 6.16.1., 17.7 и 17.9 КоАП РФ, то в отношении данных граждан судьи гарнизонных военных судов не рассматривают такие дела.

В связи с изложенным, можно сделать вывод, что КоАП РФ, а также правоприменительная практика судов предъявляют достаточно строгие правила к порядку привлечения граждан к административной ответственности и оформления соответствующих процессуальных документов, нарушение которых может повлечь отказ в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности или для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа.

В целях недопущения органами военной полиции процессуальных нарушений норм КоАП РФ предлагается нормативным правовым актом Минобороны России утвердить формы основных процессуальных документов, которые могут быть ис-

пользованы в административно-юрисдикционной деятельности военной полиции по делам об административных правонарушениях.

Таковыми документами могут быть: журнал учета сообщений об административных правонарушениях; журнал учета протоколов об административных правонарушениях; извещение лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении; протокол об административных правонарушениях, в т.ч. в зависимости от конкретного состава административного правонарушения; определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности; определение о внесении изменений в протокол об административном правонарушении (внесение исправлений для устранения опечатки, ошибки, описки; разъяснение прав и обязанностей свидетеля (понятого, специалиста) по делу об административном правонарушении; определение о возбуждении дела об административном правонарушении; определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; протокол осмотра места административного правонарушения; протоколы об изъятии вещей и документов, доставлении; постановление по делу об административном правонарушении, и др.

Разработка и утверждение указанных форм процессуальных документов обеспечит надлежащее оформление военной полицией производства по делам об административных правонарушениях и минимизирует риски допущения ошибок, влекущих отказ в удовлетворении требования о привлечении к административной ответственности или для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа.

Также, рекомендуется принятие Главным управлением военной полиции Министерства обороны Российской Федерации методических рекомендаций, касающихся организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности во-

дворение, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения).

¹ Что соответствует п. 3 ч. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

енной полиции по делам об административных правонарушениях, в которых учесть, в т.ч. особенности порядка взаимодействия военной полиции с органами внутренних дел и судами общей юрисдикции (гарнизонными военными судами) и др.

Принятие указанных мер позволит обеспечить законность и правопорядок в Вооружённых Силах Российской Федерации на более высоком уровне.

Библиография

1. Винокуров, А. Ю. К вопросу о предмете прокурорского надзора за законностью деятельности военной полиции / А. Ю. Винокуров // *Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение.* — 2015. — № 11. С. 113—118.
2. Калинин, С. И. Взаимодействие внутренних войск МВД России с органами военной полиции Вооружённых Сил Российской Федерации при выполнении задач по охране общественного порядка / С. И. Калинин // *Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение.* — 2015. — № 6. — С. 19—22.
3. Корякин, В. М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации узаконена / В. М. Корякин // *Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение.* — 2014. — № 3. — С. 2—5.
4. Корякин, В. М. Разграничение полномочий командиров (начальников) и органов военной полиции в работе по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины / В. М. Корякин // *Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение.* — 2015. — № 6. — С. 2—7.
5. Минтягов, С. А. Правовой статус военной полиции Вооружённых Сил Российской Федерации / С. А. Минтягов // *Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение.* — 2018. — № 8. — С. 11—19.
6. Минтягов, С. А. Функции военной полиции Вооружённых Сил Российской Федерации / С. А. Минтягов // *Вестник военного права.* — 2018. — № 4. — С. 41—48.
7. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов; 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2019. — 544 с.
8. Туганов, Ю. Н. Административно-юрисдикционная деятельность военной полиции: анализ нормативных актов / Ю. Н. Туганов // *Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение.* — 2015. — № 6. — С. 14—18.
9. Туганов, Ю. Н. Устав военной полиции и возможности его применения к военнослужащим других войск, воинских формирований и органов / Ю. Н. Туганов // *Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение.* — 2015. — № 9. — С. 2—7.
10. Фатеев, К. В. Административная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы: комментарии и судебная практика / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов, С. В. Шанхаев. — М.: За права военнослужащих, 2011. — 336 с.
11. Харитонов, С. С. И все же — нужны или не нужны армии военные юристы / С. С. Харитонов // *Право в Вооружённых Силах — 2009.* — № 5. — С. 95—96.
12. Харитонов, С. С. Совершенствование правового регулирования дознания в Вооружённых Силах Российской Федерации как одно из направлений обеспечения военного строительства / С. С. Харитонов // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* — 2011. — № 1. — С. 47—51.

Воинская обязанность, социальная защита военнослужащих и их семей

Социальное партнерство в сфере труда в ФСБ России

© **Зайков Денис Евгеньевич**,

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

Аннотация. В статье рассматривается Отраслевое соглашение по Федеральной службе безопасности России, представляющее собой результат социального партнерства между работниками и работодателями, устанавливающее особенности правового регулирования трудовых отношений в органах безопасности и специфику правового статуса их работников. Проводится сравнительный анализ аналогичных положений отраслевых соглашений с участием Минобороны России и МЧС России.

Ключевые слова: работники, работодатель, органы безопасности, социальное партнерство, профсоюз.

Social partnership in the sphere of labor in the Federal Security Service of Russia

© **Zaikov D. E.**,

Candidate of Law, Associate Professor of the Department "Civil Law, Private International Law and Civil Procedure" of the Law Institute of the Russian University of Transport

Annotation. The article deals with the Industry Agreement on the Federal Security Service of the Russian Federation, which is the result of a social partnership between employees and employers, which establishes the features of the legal regulation of labor relations in the security agencies and the specifics of the legal status of their employees. A comparative analysis of similar provisions of industry agreements with the participation of the Ministry of Defense of Russia and the Ministry of Emergency Situations of Russia is carried out.

Key words: employees, employers, security agencies, social partnership, trade union.

Право на труд — важнейшее конституционное право¹, имеющее актуальное значение и практическую применимость, от состояния, степени реализации и эффективности защиты которого во многом зависит развитие экономических, социальных и правовых отношений.

Среди правовых механизмов, обеспечивающих надлежащую реализацию права

на труд, центральное место занимают профсоюзы.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюз — добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

¹ См. подр.: Чиканова Л. А. Право на труд: конституционный и международный аспекты // Журнал российского права. 2018. № 5. С. 5—15.

Особую значимость деятельность профсоюзов приобретает в федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, и подведомственных им организациях, что обусловлено спецификой осуществляемой деятельности и особенностями правового статуса военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих (далее — госслужащие) и работников¹.

Среди указанных категорий наиболее проблемная ситуация с реализацией права на членство в профсоюзе или участие в управлении им складывается с военнослужащими, которые, несмотря на наличие прямой правовой нормы о профсоюзах военнослужащих (абз. 2 п. 2 ст. 9 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»), длительное время существуют лишь как «сторонние» общественные организации, не обладающие реальными профсоюзными полномочиями, так как не признаются государством-работодателем в качестве социальных партнеров — официальных представителей своих работников-военнослужащих², а разного рода протестные действия в адрес работодателя (государства), допускаемые трудовым законодательством (отказ от выполнения работы, забастовки, митинги, пикетирование и пр.), военным законодательством запрещены. Специального закона до сих пор нет, как нет и соответствующих общественных объединений в системе Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов, которые могли бы выполнять функции профессионального представительства военнослужащих перед своим работодателем в лице государства³.

Отсутствие элементов военно-социального партнерства, по аналогии с предусмотренным общероссийским трудовым законодательством, социальным законодательством, означает одно: непосредственно сами военнослужащие как работники не имеют легальных возможностей доведения своих требований к государству-работодателю в целях согласования разногласий и получения гарантий соблюдения их интересов в условиях текущих социально-экономических реалий⁴.

Напротив, работа по решению вопросов социального партнерства⁵ с участием госслужащих и работников в силовых структурах в целом осуществляется планомерно и на протяжении многих лет⁶, что позволяет обеспечивать необходимый уровень их социальной защищенности и защиту трудовых прав⁷.

⁴ Воробьев Е. Г. О коллективных формах защиты прав и законных интересов военнослужащих: в продолжение темы, поднятой на страницах журнала // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 1. С. 116.

⁵ Согласно ч. 1 ст. 23 ТК РФ социальное партнерство в сфере труда — система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

⁶ См., напр.: Петров О. Ю. Краткий анализ современного состояния законодательства, регламентирующего деятельность командира воинской части по обеспечению социальных и трудовых прав подчиненного гражданского персонала // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 9. С. 52—63.

⁷ См., напр.: Отраслевое соглашение между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Общероссийским профессиональным союзом работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации на 2020—2022 годы (далее — Соглашение МЧС России), Отраслевое соглашение между Профессиональным союзом гражданского персонала Вооруженных Сил России и Министерством обороны Российской Федерации на 2020—2022 годы (далее — Соглашение Минобороны России).

¹ Ст. 349 ТК РФ.

² Напр.: Общероссийский профессиональный союз военнослужащих. URL: <http://mgo-opsv.ru/> (дата обращения: 01.02.2021).

³ Воробьев Е. Г. Об институте субсидии для приобретения или строительства жилого помещения военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 9. С. 28.

Особый интерес в свете изложенного представляют результаты указанной деятельности и имеющийся опыт участия в социальном партнерстве ФСБ России.

Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960, не предусматривает обязанности по заключению отраслевого соглашения¹ в качестве работодателя, что, однако, никак не влияет на реализацию данного правоохранительного механизма.

22 декабря 2016 г. было заключено Отраслевое соглашение по Федеральной службе безопасности Российской Федерации на 2017—2019 годы (далее — Соглашение), действие которого продлено до 22 декабря 2022 г.²

Согласно ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» органы федеральной службы безопасности комплектуются военнослужащими, госслужащими и работниками. Вместе с тем, п. 1.1 Соглашения предусматривает, что его стороной³ являются только работники из числа гражданского персонала (далее — работники) подразделений ФСБ России, территориальных органов безопасности, органов безопасности в войсках, пограничных органов, других органов безопасности, а также учреждений, организаций и подразделений, предназначенных для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности⁴ (далее — органы

безопасности). Госслужащие, не говоря уже о военнослужащих, к числу участников Соглашения не отнесены⁵. Такой подход представляется как минимум спорным, особенно с учетом распространенной противоположной практики в других государственных органах⁶.

Структура Соглашения отвечает поставленным перед ним целям, что позволило в полном объеме разрешить все имеющиеся вопросы. При этом, анализируя Соглашение, становится очевидной имеющаяся разница состояния кадрового обеспечения различных государственных органов.

Например, в Соглашении Минобороны России и в Соглашении МЧС России имеются разделы, определяющие направления молодежной политики и обязанности работодателя в указанной сфере, что, безусловно, направлено на сохранение и развитие кадрового потенциала, создание дополнительных условий для привлечения молодых специалистов. Однако в Соглашении аналогичного раздела вообще нет⁷, что свидетельствует об отсутствии как кадровых проблем с работниками, так и необходимости принятия дополнительных мер по привлечению молодежи к работе в органах федеральной службы безопасности.

Безусловно, этому способствует и высокий уровень социальной защищенности, существенный объем социально-трудовых

организация — Профессиональный союз работников органов безопасности Российской Федерации.

⁵ Данный вывод подтверждает как п. 1.2 Соглашения, определяющий его нормативно-правовую базу, так и отсутствием в Соглашении норм, регулирующих государственно-служебные отношения с участием госслужащих.

⁶ См., напр.: Зайков Д. Е. Социальное партнерство в сфере труда с участием гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2021. № 2. С. 23.

⁷ Имеется лишь указание на обязанность работодателя принимать меры по совершенствованию института наставничества в целях закрепления квалифицированных специалистов, передачи молодым работникам имеющегося опыта и знаний (п. 2.2 Соглашения).

¹ Согласно ст. 45 ТК РФ отраслевое соглашение устанавливает общие условия оплаты труда, гарантии, компенсации и льготы работникам отрасли.

² Соглашение о продлении действия и внесении изменения в Отраслевое соглашение по Федеральной службе безопасности Российской Федерации на 2017—2019 годы от 14 ноября 2019 г.

³ В качестве другой стороны выступают руководители, начальники подразделений ФСБ России, органов федеральной службы безопасности (далее — работодатель).

⁴ Интересы работников в отношениях с ФСБ России по социальному партнерству, в том числе и в Соглашении, представляет Общественная

гарантий и льгот, устанавливаемых для работников, в том числе Соглашением. Причем значительная часть соответствующих привилегий устанавливаются как в целях поддержки лиц с семейными обязанностями, так и для мотивации длительного и непрерывного труда в органах безопасности.

В целом Соглашение по устоявшейся традиции в своей основе содержит основные положения трудового законодательства, что позволяет использовать его в качестве краткого пособия по трудовым правам работников, а также ряд положений, представляющих собой дополнительные гарантии и льготы, особенности взаимодействия работодателя с Профсоюзом.

Согласно п. 3.8 Соглашения при сокращении численности или штата работников органов безопасности основными критериями массового увольнения установлены показатели численности увольняемых работников.

При этом критериями массового увольнения работников определены:

— ликвидация подразделения органа безопасности с численностью работающих 15 и более человек;

— сокращение численности или штата работников в количестве 50 и более человек в течение 30 календарных дней;

— увольнение работников в количестве 1 % от общего числа работающих в структурных подразделениях органов безопасности в течение 30 календарных дней при общей численности занятых работников менее 5 тыс. человек.

В этой связи очень важным, хотя и достаточно необычным для государственной структуры, является п. 3.9 Соглашения, в силу которого работнику, получившему уведомление о предстоящем увольнении, по согласованию с работодателем предоставляется свободное время в течение рабочего дня с сохранением заработной платы (не менее 4 часов в неделю) для поиска нового места работы.

Пунктом 3.10 Соглашения предусмотрено, что в дополнение к категориям лиц, указанных в ст. 179 ТК РФ, преимуще-

ственное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников имеют также следующие работники:

— предпенсионного возраста (3 года и менее до достижения возраста, дающего право на оформление пенсии по старости);

— воспитывающие детей до 16-летнего возраста без отца (матери);

— проработавшие в органах безопасности свыше 20 лет;

— родители, воспитывающие детей-инвалидов.

Кроме того, работодатель в случае отсутствия вакантных должностей, соответствующих квалификации, опыту работы и состоянию здоровья работника, обязан способствовать его трудоустройству в других органах безопасности. Несмотря на то, что подобная обязанность является достаточно эфемерной, даже само ее наличие свидетельствует об уровне предоставляемых работникам прав.

Еще одна дополнительная гарантия для лиц с семейными обязанностями предусмотрена п. 4.5 Соглашения, в силу которого женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, по их просьбе и ходатайству профсоюзной организации решением работодателя ежегодный оплачиваемый отпуск предоставляется в течение года в удобное для них время.

Также Соглашение существенно расширяет перечень оснований для предоставления работникам дополнительного отпуска без сохранения заработной платы сроком до 5 дней, включая в дополнение к установленным абз. 6 ч. 2 ст. 128 ТК РФ, призыв детей в армию, регистрацию брака детей, переезд на новое место жительства и др.¹

¹ Тем самым установлен открытый перечень таких оснований, что позволяет учесть в качестве таковых и иные обстоятельства. Напр., п. 3.28 Соглашения МЧС России предусматривает в таком качестве День знаний (1 сентября либо иной первый день учебного года) матери (отцу), либо другому лицу (опекуну, попечителю), воспитывающему ребенка, — учащегося младших классов (1 — 4 класс).

В силу п. 5.2 Соглашения работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (за исключением работников, которым в соответствии с ведомственным правовым актом установлены повышенные оклады (должностные оклады), тарифные ставки в связи с опасными для здоровья и особо тяжелыми условиями труда), за фактически отработанное время в указанных условиях производятся доплаты к должностным окладам, тарифным ставкам на работах:

- с вредными условиями труда 1 степени (подкласс 3.1) — 4 процента;
- с вредными условиями труда 2 степени (подкласс 3.2) — 12 процентов;
- с вредными условиями труда 3 степени (подкласс 3.3) — 16 процентов;
- с вредными условиями труда 4 степени (подкласс 3.4) — 20 процентов;
- с опасными условиями труда (класс 4) — 24 процента.

Такая подробная градация размера доплаты позволила установить более широкий их диапазон, что в большей степени отвечает интересам работников. Однако по общему правилу указанная доплата не увеличивает должностной оклад (тарифную ставку) и производится только за фактически отработанное время, что, безусловно, значительно снижает ее итоговый экономический эффект¹.

Отдельное внимание Соглашение уделяет организации и осуществлению детского оздоровительного отдыха и санаторно-курортному обеспечению работников. При этом, видимо, учитывая различия в правовом статусе работников и военнослужащих, для первых установлены более льготные условия пользования соответствующими услугами.

¹ Ср., напр., с п. 4 Условий, размеров и порядка осуществления выплат компенсационного и стимулирующего характера гражданскому персоналу (работникам) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденных приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 сентября 2019 г. № 545. При этом отсутствует и требование об оплате за фактически отработанное время.

Так, детям работников путевки на детский оздоровительный отдых предоставляются с оплатой в размере 10 % стоимости путевки, установленной работодателем для детей военнослужащих.

Для распределения работникам и членам их семей санаторно-курортных путевок в ведомственные санаторно-курортные и оздоровительные организации Профсоюзу предоставляются до 5,5 % от общего числа путевок. Работникам они реализуются за 30 % стоимости путевки, установленной работодателем для военнослужащих.

Членам семей работников (супруга (супруг), несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения, лица, находящиеся на иждивении работника) путевки реализуются по полной стоимости путевки, установленной работодателем для военнослужащих.

Отдельное внимание Соглашение уделяет поощрению добросовестного, а также длительного непрерывного труда работников в органах безопасности.

Так, работникам, имеющим общий трудовой стаж в органах безопасности, включающий военную службу и государственную гражданскую службу 20 и более лет, по ходатайству выборного профсоюзного органа предоставляется дополнительно к ежегодному основному оплачиваемому отпуску дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью три календарных дня без права выплаты за них денежной компенсации за неиспользованный отпуск.

По представлению выборного профсоюзного органа работодатель:

- выплачивает на основании приказа ФСБ России работнику, проработавшему в органах безопасности не менее 25 лет, при его увольнении в связи с уходом на пенсию пособие в размере 25 000 руб.;

— выплачивает работнику, проработавшему (прослужившему) в органах безопасности не менее 20 лет, по достижении

им юбилейных дат (50, 60, 70 и т.д. лет) при отсутствии нарушений трудовой дисциплины, материальную помощь в размере двух должностных окладов (тарифной ставки);

— предоставляет работнику дополнительно к очередному отпуску два оплачиваемых дня без права выплаты за них денежной компенсации за неиспользованный отпуск (при условии полной отработки работником годовой нормы рабочего времени за предыдущий календарный год, отсутствии у него нарушений трудовой дисциплины, листков нетрудоспособности и отпуска без сохранения заработной платы в этот календарный период).

Анализ Соглашения также позволяет прийти к выводу о значимости Профсоюза и даже его исключительности, наличии у него реальных возможностей по влиянию на ведомственное правовое регулирование трудовых отношений.

Так, п. 8.4 Соглашения предусматривает обязанность работодателя согласовывать с Профсоюзом проекты ведомственных правовых актов, затрагивающие интересы работников по вопросам социально-трудовых отношений¹. Такой подход, безусловно, позволяет обеспечить превентивную защиту трудовых прав работников и максимальный учет их интересов.

В таких условиях Соглашение не могло обойти вниманием дополнительные привилегии членам профсоюзных органов:

— членам выборных профсоюзных органов, техническим инспекторам труда и уполномоченным по охране труда, не освобожденным от основной работы, по ходатайству профсоюзных комитетов в со-

¹ Ср. с п. 11 Соглашения Минобороны России, который предусматривает направление при необходимости проектов нормативных правовых актов Минобороны России в сфере труда на рассмотрение даже не профсоюза, а в Комиссию по регулированию социально-трудовых отношений, состоящую из представителей как профсоюза, так и Минобороны России. Соглашение МЧС России предусматривает учет мнения профсоюза при разработке проектов нормативных правовых актов МЧС России, затрагивающих социально-трудовые права госслужащих, работников (п. 10.2).

гласованные с работодателями сроки предоставляется свободное время с сохранением средней заработной платы (не менее 4-х часов в неделю) для обучения и выполнения общественных обязанностей;

— председателям профсоюзных организаций и членам выборных профсоюзных органов предоставляется время для участия в качестве делегатов съездов, конференций, пленумов, созываемых профсоюзами, а также краткосрочной профсоюзной учебы на курсах с сохранением средней заработной платы;

— председателям первичных и территориальных профсоюзных организаций (заместителям по представлению соответствующих председателей), не освобожденным от основной работы, работодатель предоставляет дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью 5 календарных дней без права выплаты денежной компенсации за неиспользованный отпуск.

Однако такая повышенная значимость Профсоюза имеет и крайне негативную практическую составляющую — значительная часть дополнительных привилегий работников, о которых упоминалось выше, может быть реализована ими только по представлению (ходатайству) выборного профсоюзного органа², что фактически преобразует указанные привилегии в условные, зависящие от усмотрения соответствующих профсоюзных органов. Такая модель осуществления трудовых прав представляется необоснованной, опосредованно обуславливающей различия в правовом статусе работников, являющихся членами Профсоюза и не являющихся таковыми. Конечно, подобное правовое регулирование стимулирует к вступлению работников в члены Профсоюза, но используемый для этого способ нельзя признать справедливым.

При этом п. 8.5 Соглашения предусматривает и другой механизм налаживания взаимоотношений между Профсоюзом

² Санаторно-курортные путевки также предоставляются Профсоюзу, который затем их распределяет между работниками.

и работниками, не являющимися его членами: работодатель производит безналичное удержание и перечисление на счет профсоюзных организаций профсоюзных взносов в размере 1 % из заработной платы не только работников-членов профсоюза по их письменному заявлению, но и 1 % от заработной платы по письменному заявлению работников, не являющихся членами Профсоюза, но делегировавших Профсоюзу защиту своих индивидуальных прав и трудовых интересов.

Указанные особенности несколько снижают тот позитивный результат социального партнерства, который достигнут в органах безопасности.

Вместе с тем, можно констатировать тот факт, что Соглашение является важным правовым регулятором трудовых отношений в ФСБ России, обеспечивая эффективную защиту и реализацию трудовых прав работников, а также создавая необходимые условия для привлечения и удержания квалифицированных кадров для работы в органах безопасности.

Библиография

1. Воробьев, Е. Г. Об институте субсидии для приобретения или строительства жилого помещения военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы / Е. Г. Воробьев // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9. — С. 26—36.
2. Воробьев, Е. Г. О коллективных формах защиты прав и законных интересов военнослужащих: в продолжение темы, поднятой на страницах журнала / Е. Г. Воробьев // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 1. — С. 112—118.
3. Зайков, Д. Е. Социальное партнерство в сфере труда с участием гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации / Д. Е. Зайков // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2021. — № 2. — С. 22—29.
4. Петров, О. Ю. Краткий анализ современного состояния законодательства, регламентирующего деятельность командира воинской части по обеспечению социальных и трудовых прав подчиненного гражданского персонала / О. Ю. Петров // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 9. — С. 52—63.
5. Чиканова, Л. А. Право на труд: конституционный и международный аспекты / Л. А. Чиканова // *Журнал российского права*. — 2018. — № 5. — С. 5—15.

Порядок прохождения срочной военной службы в Республике Беларусь

© Павлющик Сергей Владимирович,
заместитель начальника кафедры юридических дисциплин факультета внутренних войск учреждения образования «Военная академия Республики Беларусь», подполковник юстиции

© Чешко Владимир Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин факультета внутренних войск учреждения образования «Военная академия Республики Беларусь», майор юстиции

Аннотация. В статье анализируются правовые нормы, регулирующие порядок прохождения срочной военной службы в Республике Беларусь. Выделяются основные юридические факты по прохождению срочной военной службы. Дается характеристика основных этапов прохождения военной службы. Определяются некоторые правовые проблемы в этой сфере и предлагаются возможные пути их преодоления.

Ключевые слова: срочная военная служба, юридические факты, порядок прохождения службы.

Procedure for military service in the Republic of Belarus

© Pavlyuschik S. V.,
deputy head of the Department of Legal Disciplines Faculty of Internal Troops, Military Academy of the Republic of Belarus lieutenant colonel of justice

© Cheshko V. Yu.,
PhD in Law, associate professor of the Department of Legal Disciplines Faculty of Internal Troops, Military Academy of the Republic of Belarus, major of justice

Annotation. The article analyses the legal norms governing the procedure for military service in the Republic of Belarus. The main legal facts of military service are distinguished. The basic stages of military service are described. Some legal problems in this area are identified and possible ways to overcome them are suggested.

Key words: military service, legal facts, procedure for service.

Правовое регулирование порядка прохождения срочной военной службы является важным элементом обороноспособности государства, от качественного состояния которого зависит обеспечение боеспособности подразделений и воинских частей. Срочная военная служба относится к военной службе по призыву. Призыву на срочную военную службу подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27

лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не состоящие в запасе.

Правовые и организационные основы прохождения гражданами Республики Беларусь срочной военной службы в целях исполнения воинской обязанности (конституционного долга по защите Республики Беларусь) установлены в законодатель-

ных актах и иных актах законодательства Республики Беларусь¹.

В соответствии со ст. 45 Закона Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. № 1914-ХП «О воинской обязанности и воинской службе» срок военной службы по призыву устанавливается: 18 месяцев для лиц, не имеющих высшего образования; 12 месяцев для лиц, имеющих высшее образование; 6 месяцев для лиц, прошедших обучение по программам младших командиров и сдавших соответствующие экзамены.

Прохождение срочной военной службы в содержательном аспекте характеризуется юридическими событиями (фактами). Они имеют важное практическое значение для субъектов военно-административных отношений, поскольку определяют правовое положение военнослужащих в течение срока службы.

Содержание порядка прохождения военной службы составляют юридические факты, связанные: с определением должностного положения военнослужащих; присвоением, лишением воинских званий, снижением и восстановлением в должности; с обучением, подготовкой и переподготовкой; с исполнением обязанностей военнослужащими, предоставлением им отдыха; с аттестацией; увольнением с военной службы и восстановлением на военной службе; с выполнением обязанностей при введении чрезвычайного или военного по-

ложения, а также в условиях вооруженных конфликтах; с другими обстоятельствами, с которыми связано с изменением служебно-правового положения военнослужащих.

Приведенные факты характеризуют порядок прохождения военной службы в целом, в связи с чем полагаем необходимым раскрыть юридические факты, характеризующие прохождение срочной военной службы в Республике Беларусь.

В ходе проведенного анализа выявлены следующие основные юридические факты: призыв на военную службу и начало состояния на военной службе; прием нового пополнения в воинской части, его подготовки на учебном сборе и принятия Военной присяги; назначение военнослужащего на воинскую должность; присвоение, лишение воинских званий, снижение и восстановление в воинских званиях; аттестация и контроль знаний, навыков и умений военнослужащих; исполнение военнослужащими обязанностей военной службы, несение боевого дежурства, боевой, караульной, гарнизонной или внутренней службы; предоставление отпусков и отдыха; увольнение в запас и окончания состояния на военной службе.

В соответствии со ст. 47 Закона «О воинской обязанности и воинской службе» для граждан, призванных на срочную военную службу, началом состояния на военной службе считается день отправки в воинскую часть.

Прием нового пополнения в воинской части, его подготовка на учебном сборе и принятие Военной присяги — это важнейший этап в деятельности командования воинской части и администрации учебного сбора в контексте создания у военнослужащего первых благожелательных впечатлений о месте службы и состоянии воинского правопорядка в части. До начала приема нового пополнения издается приказ командира воинской части «Об организации учебного сбора», в котором отражаются основные вопросы данного этапа.

Учебный сбор по подготовке нового пополнения — создаваемое в воинской части нештатное учебное подразделение в

¹ Законы Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. № 1914-ХП «О воинской обязанности и воинской службе», от 4 января 2010 г. № 100-З «О статусе военнослужащих», от 3 июня 1993 г. № 2341-ХП «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь», от 11 ноября 2008 г. № 454-З «Об органах пограничной службы Республики Беларусь», от 10 июля 2012 г. № 390-З «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь»; Указами Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2005 г. № 186 «Об утверждении Положения о порядке прохождения военной службы», от 26 июня 2001 г. № 355 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Республики Беларусь», Об увольнении в запас и призыве граждан на срочную военную службу; нормативными правовыми актами государственных органов, в которых предусмотрена военная служба; другими актами законодательства Республики Беларусь.

составе учебных рот (взводов), предназначенное для подготовки нового пополнения до его распределения по штатным подразделениям.

Для размещения учебного сбора выделяются отдельные, изолированные от других подразделений воинской части помещения, которые оборудуются в соответствии с требованиями глав 14—16 Устава внутренней службы. Для непосредственной подготовки нового пополнения на учебном сборе назначается администрация учебного сбора. Готовность администрации учебного сбора, расположения, учебно-материальной базы, необходимых материальных средств к приему и обучению нового пополнения заблаговременно проверяет комиссия воинской части, о чем составляет соответствующий акт.

По завершении учебного сбора военнослужащие приносят Военную присягу перед Государственным флагом Республики Беларусь и Боевым Знаменем воинской части. Принятие Военной присяги осуществляется в порядке, установленном Уставом внутренней службы Вооруженных Сил.

Смысл этого воинского ритуала заключается в том, что, произнося патристические слова присяги, гражданин сознательно выражает свою готовность к защите Отечества. Практическим значением принятия Военной присяги является то, что военнослужащий до ее принесения не может привлекаться к выполнению боевых задач. Не в полной мере остается разрешенным вопрос о последствиях отказа от принесения присяги и последующих действиях с таким военнослужащим. По сути, он продолжает исполнять воинскую обязанность, но без привлечения его к боевым задачам. На наш взгляд, следует предусмотреть замену данному военнослужащему военной службы на альтернативную, с последующим запретом на поступление на государственную службу.

Назначение военнослужащих на воинские должности проходит изначально в ходе проведения учебного сбора, а в дальнейшем по его окончании — аттестацион-

ной комиссией по штатным подразделениям.

Воинская должность есть учрежденная в соответствии с законодательством и служебной потребностью структурная единица в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях.

Воинские должности и соответствующие этим должностям воинские звания, которые могут быть присвоены военнослужащим, занимающим эти должности, предусматриваются в штатах воинских частей на основании специальных перечней. Воинской должностью определяется характер выполнения служебных обязанностей, объем ответственности, а также требования по профессиональной подготовке.

Состав военнослужащих и воинские звания перечислены в ст. 54 Закона «О воинской обязанности и воинской службе».

Воинское звание «рядовой» установлено в вооруженных силах многих государств. В русской армии впервые введено Табелью о рангах (1772 г.), согласно которой рядовые входили в группу солдатского состава. После установления в России всеобщей воинской повинности (1874 г.) рядовые относились к категории «нижних чинов». В Советской Республике с созданием в 1918 г. РККА рядовые бойцы назывались красноармейцами. Звание «рядовой» в Вооруженных Силах СССР введено в июле 1946 г. Сохранилось оно и в наши дни.

Согласно п. 76.1 Положения о порядке прохождения военной службы воинское звание «рядовой» присваивается гражданину, не имеющему воинского звания, призванному на срочную военную службу, — при зачислении в списки личного состава воинской части.

В соответствии со ст. 141 Устава внутренней службы Вооруженных Сил за образцовое исполнение обязанностей военной службы, успехи в боевой подготовке и примерную воинскую дисциплину солдату может быть присвоено воинское звание «ефрейтор». При этом императивно закреплено, что ефрейтор обязан помогать командиру отделения в обучении и воспи-

тании солдат. Положением о порядке прохождения военной службы предусмотрено, что воинское звание «ефрейтор» может быть присвоено рядовому, назначенному на должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание «ефрейтор», а также в порядке поощрения.

В России данное звание было введено при Петре I Уставом воинским 1716 г. в пехоте, кавалерии и инженерных войсках. В артиллерии русской армии ефрейтору соответствовал бомбардир, в казачьих войсках — приказный. В Вооруженных Силах СССР воинское звание «ефрейтор» ввели в ноябре 1940 г.

В соответствии со ст. 55 Закона «О воинской обязанности и воинской службе» сроки военной службы в воинских званиях и порядок их присвоения определяются Положением о порядке прохождения военной службы и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Очередное воинское звание присваивается военнослужащему по истечении установленного срока выслуги в предыдущем воинском звании, если он занимает должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание, равное или более высокое, чем присваиваемое.

Для военнослужащих состава «солдаты и сержанты» устанавливаются следующие *сроки выслуги в воинских званиях*: рядовой — три месяца; младший сержант — пять месяцев; сержант — девять месяцев; старший сержант — один год; старшина — не устанавливается.

Воинское звание «сержант» появилось в XV в. во французской, а затем в германской и английской армиях. В русской регулярной армии это звание существовало с 1716 по 1798 г. В Советской Армии введено приказом Народного комиссара обороны от 2 ноября 1940 г. С начала XVII в. в России старшинами называли должностных лиц, а также лиц, когда-либо занимавших уряды, получавших от властей имения.

Военнослужащим, имеющим воинские звания «младший сержант», «сержант», «старший сержант», очередное воинское

звание на одну ступень выше предусмотренного по занимаемой штатной должности может быть присвоено в порядке поощрения по истечении установленного срока выслуги в предыдущем воинском звании.

Военнослужащие, имеющие воинские звания (кроме военнослужащих, имеющих воинские звания рядового или матроса), могут быть снижены в воинском звании в порядке, установленном Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь. Кроме того, лишение воинского звания возможно, но только по приговору суда.

Аттестация (итоговый контроль) военнослужащих при прохождении ими срочной военной службы проводится в целях определения уровня подготовки военнослужащего к выполнению задач службы.

За образцовое выполнение задач боевой службы, проявленные при этом высокие морально-боевые качества и профессионализм, военнослужащий поощряется командирами (начальниками) в объеме прав, предоставленных им Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил. На наш взгляд, следует предусмотреть специальные льготы для военнослужащих, успешно прошедших аттестацию. Так, при поступлении на государственную службу целесообразно определить назначение такому гражданину классного чина на ступень выше, либо при поступлении на службу в правоохранительные органы — присвоение специального звания на одну ступень выше. Такой подход будет способствовать положительной мотивации для добросовестного выполнения своих обязанностей.

Юридическим фактом, имеющим социально-правовую природу, является отпуск военнослужащего. Военнослужащему при прохождении срочной военной службы предоставляется основной отпуск в размере: проходящим срочную военную службу 18 месяцев: солдатам и матросам — 10 суток, сержантам и старшинам — 15 суток; проходящим срочную военную службу 12 месяцев: солдатам и матросам

— 5 суток, сержантам и старшинам — 10 суток.

Военнослужащим, проходящим срочную военную службу 6 месяцев, отпуск не предоставляется.

Продолжительность отпуска за весь период срочной военной службы может быть увеличена или уменьшена:

— увеличена — в виде поощрения на срок до 10 суток;

— уменьшена — за совершение дисциплинарных проступков (вследствие наложения дисциплинарного взыскания в виде уменьшения продолжительности отпуска за весь период срочной военной службы на определенный законодательством срок).

Кроме основного отпуска военнослужащим может быть предоставлен отпуск по болезни и по уважительным причинам личного и семейного характера.

Военнослужащий, проходящий срочную военную службу, подлежит увольнению в запас:

— по истечении срока военной службы по призыву;

— по болезни — на основании заключения военно-врачебной комиссии о признании негодным к военной службе в мирное время (ограниченно годным к военной службе в военное время);

— в связи со вступлением в законную силу приговора суда о назначении ему наказания в виде лишения свободы, пожизненного заключения или смертной казни.

Окончанием состояния на военной службе считается день исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части. Военнослужащие исключаются из списков личного состава воинской части в день истечения срока их военной службы по призыву. Военнослужащий, проходящий срочную военную службу, по увольнении направляется для постановки на воинский учет.

Срок срочной военной службы истекает в число последнего месяца срока, предшествующее числу отправки гражданина,

призванного на срочную военную службу, в воинскую часть.

Военнослужащие не исключаются из списков личного состава воинской части, когда:

— военнослужащий находится на стационарном лечении;

— военнослужащий находится в плену, в положении заложника или интернированного;

— военнослужащий отсутствует без вести, — до признания его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявления умершим;

— в иных случаях, установленных законодательством Республики Беларусь.

Таким образом, юридические факты, составляющие порядок прохождения военной службы, объединяют все этапы прохождения срочной военной службы, начиная с призыва на военную службу и оканчивая с момента исключения из списка воинской части и поступление на воинский учет.

Кроме основных фактов существуют факультативные. К этому виду юридических фактов можно отнести такие, которые не обязательно сопутствуют военнослужащему при прохождении службы, но могут иметь место и влиять на правовой статус военнослужащего. Как правило, они устанавливаются в правовых актах соответствующих государственных органов и нацелены на повышение качества исполнения обязанностей и мотивации военнослужащих. Так, к ним следует отнести:

— подготовка к боевой или иной службе (поэтапный ввод в службу, отбор для отдельных видов боевой службы и др.);

— иные обстоятельства, влияющие на правовое положение военнослужащих, в том числе после увольнения в запас и поступлению на государственную службу (получение права ношения крапового берета во внутренних войсках или знака «Доблесть и мастерство» в силах специальных операций).

Отдельные запреты и ограничения прав военнослужащих, проходящих военную службу по контракту

© **Роганов Сергей Александрович**,
доктор юридических наук, профессор, Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии

© **Семенова Ирина Владимировна**,
кандидат юридических наук, Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с запретами и ограничениями прав граждан в связи с поступлением на военную службу по контракту. Проведен анализ отдельных норм права, регулирующих деятельность военнослужащего, нормы, ограничивающие права военнослужащего и накладывающие запрет на отдельные виды деятельности.

В работе выявлены некоторые пробелы в законодательстве, которое ограничивает права военнослужащего в период прохождения военной службы. Предложено внести изменения в законодательство, которые регламентируют вопросы правового статуса военнослужащих, в частности, связанные с получением доходов от сдачи личного имущества в аренду.

Ключевые слова: военнослужащий, права, ограничения, запреты, нормативные правовые акты, реализация права.

Individual prohibitions and restrictions on the rights of military personnel serving under a contract

© **Roganov S. A.**
Doct. Sci. (Law), Associate Professor Saint Petersburg military order of Zhukov Institute of national guard troops

© **Semenova I. V.**
Cand. Sci. (Law), Associate Professor Saint Petersburg military order of Zhukov Institute of national guard troops

Annotation. The article deals with issues related to prohibitions and restrictions on the rights of citizens in connection with entering military service under a contract. The analysis of certain rules of law governing the activities of military personnel, the rules that restrict the rights of military personnel and impose a ban on certain types of activities.

The paper reveals some gaps in the legislation that restricts the rights of a serviceman during military service. The author proposed to make changes to the legislation that regulate the legal status of military personnel, in particular related to receiving income from renting out personal property.

Key words: military personnel, rights, restrictions, prohibitions, normative legal acts, implementation of the right.

Одной из разновидностей государственной службы является военная служ-

ба, которая согласно ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О во-

инской обязанности и военной службе» относится к федеральной государственной службе. Военную службу вправе проходить граждане, которые не имеют гражданство (подданство) иностранного государства. Законом допускается прохождение военной службы гражданами Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами — в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

В соответствии с законом гражданину Российской Федерации предоставлено право иметь гражданство иного государства, что не влечет за собой потерю первого гражданства¹. Лишение лица гражданства Российской Федерации действующим законодательством не допускается.

Таким образом, гражданин, решивший стать военнослужащим, пройдя все испытания и аттестационную комиссию, заключает контракт и приобретает статус военнослужащего. Это особый статус, с его приобретением человек имеет ряд ограничений и приобретает обязанности, не свойственные лицу, не являющемуся государственным служащим и военнослужащим. В данном случае следует оговориться, что

не на все категории военнослужащих распространяются данные ограничения. На военнослужащих, поступающих на службу по контракту, отдельные ограничения не распространяются. На первоначальном этапе становления в статусе военнослужащего при подаче документов в кадровый орган лицо сталкивается с первыми ограничениями в гражданских правах. Так, лицо не имеет права иметь двойное гражданство, что строго прописано в ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Данное правило уже накладывает ограничения. Лицо, изъявившее желание проходить военную службу, не должно иметь подданство (гражданства) иностранного государства. Однако, несмотря на данное положение, уже в п. 2 ст. 2 вышеназванного закона приведен перечень, который устанавливает категорию лиц, допускающихся для прохождения военной службы на территории Российской Федерации. В данный перечень входят иностранцы.

Согласно Федеральному закону Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранным гражданином признается физическое лицо, которое не является гражданином Российской Федерации, а имеет гражданство (подданство) иностранного государства. Положение иностранного гражданина четко урегулировано в ст. 15 указанного закона, где допускается поступление на военную службу по контракту иностранного гражданина, а также возможность принятия «на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданского персонала»².

Документом, который связан с рядом ограничений, является справка об отсутствии у лица, поступающего на военную службу, статуса индивидуального предпринимателя. Это связано с тем, что военнослужащий не имеет права заниматься

¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

предпринимательской деятельностью, а также любой иной оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, педагогической либо творческой, финансируемой, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации

Следующее ограничение связано с доходами и расходами лица, замещающего воинскую должность либо претендующего к замещению воинской должности, включенную в перечень должностей, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей¹. При представлении данной информации лицо должно учитывать, что его финансовые затраты на приобретение материальных ценностей не должны превышать совокупный трехгодичный доход его и его супруги (супруга). В противном случае следует огласить и предоставить информацию о законности получения денежных средств, превышающих его официальный доход. При утаивании отдельной информации об имуществе или финансовых поступлениях либо предоставлении ее в искаженном виде неизбежно наступает юридическая ответственность, вплоть до увольнения с военной службы в связи с утратой доверия. Следует оговориться, что военнослужа-

щие, призванные на военные сборы или военную службу по призыву, сведения о доходах и расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера не предоставляют.

Ст. 27 Конституции Российской Федерации предоставляет право гражданину на свободу передвижаться и свободно выезжать за пределы России. Эта норма права ограничивает права военнослужащего, так как военнослужащие, допущенные к государственной тайне, применяется особый порядок выезда за границу². Так, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации ограничивает право на выезд за пределы Российской Федерации в связи с необходимостью защитить основы конституционного строя, здоровье и нравственный облик граждан, права и интересы других лиц, с целью обеспечить оборону страны, а также безопасность государства. Эти ограничения зависят и от формы допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. В отношении военнослужащих, допущенных к сведениям особой важности и совершенно секретным, распространяются более жесткие запреты, например, запрет на выезд за пределы территории Российской Федерации на 5 лет с момента ознакомления с совершенно секретными или особой важности сведениями. По решению Межведомственной комиссии, срок запрета на выезд может быть продлен в общей сложности до 10 лет.

Вопросы ограничения прав в передвижении военнослужащих находят свое отражение в нормативных правовых актах Росгвардии, устанавливающих перечень стран, которые военнослужащим безопасно посещать во время своего отпуска. Свобода передвижения для военнослужащего ограничивается в пределах гарнизона, в котором он проходит военную службу. С целью поддержания боеготовности воинской части, рассмотрение вопросов, связанных с перемещением военнослужащего в период прохождения службы по кон-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

² Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

тракту, находится в ведении командира воинской части¹.

Статус военнослужащего ограничивает гражданина на реализацию права свободы слова. Данные ограничения касаются предоставления каких-либо сведений в средствах массовой информации. Ограничения связаны и с размещением в сети «Интернет» своих фото- и видеоматериалов, по которым можно определить принадлежность к военной службе, место нахождения воинской части, а также ее специализацию.

Ограничение касается и реализации права военнослужащего на участие в публичных мероприятиях, что выражается в том, что они имеют право участвовать в них только в свободное от исполнения обязанностей военной службы время (п. 1 ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»), и, во-вторых, в том, что указанные публичные мероприятия должны проводиться вне территории воинской части.

Нарушение данного ограничения может послужить основанием для досрочного увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, с военной службы по подп. «в» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (за невыполнение ими условий контракта).

Законодатель устанавливает для военнослужащих запретные действия на забастовочные движения. Это связано с содержанием военной службы как особого вида федеральной государственной службы. Базовым фактором является непрерывность состояния на военной службе в пределах сроков, установленных Законом, а также недопустимость осуществления данной формы защиты своих прав в период прохождения военной службы. Данное ограничение согласуется с нормами международного права и находит отклик в сложившейся в зарубежных государствах с развитой системой демократии практике

ограничения прав военнослужащих на участие в забастовках. В то же время законодательством предусмотрены иные формы защиты нарушенных прав военнослужащих: подача специальной (в порядке, установленном гл. 5 ДУ ВС РФ) и общей (Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») жалобы, а также обжалование действий и решений органов военного управления и воинских должностных лиц в органы военной прокуратуры.

Ограничение в трудовой деятельности распространяется на военнослужащих в части вопросов, касающихся возникновения конфликта интересов. Положение ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», определило, что конфликтом интересов является ситуация, в которой прямая или косвенная заинтересованность лица, занимающего должность, может повлиять или влияет на выполнение своих должностных (служебных) обязанностей другого лица. Если говорить о военнослужащих, состоящих в близком родстве, то при наличии подчиненности или подконтрольности данное ограничение оказывает влияние на возможность совместного прохождения военной службы в одной воинской части (соединении, объединении).

Данные положения предусмотрены для исключения возникновения ситуаций, при которых личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Неоднозначно законодателем урегулирован вопрос, связанный с распоряжением имуществом, принадлежащим военнослужащему на праве собственности. По существу, сдача в аренду (внаем) принадлежащего физическому лицу на праве соб-

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

ственности имущества является юридическим актом, удостоверяющим факт использования собственником своего законного права на распоряжение принадлежащим ему на праве собственности имуществом, и потому не содержит необходимых элементов, характеризующих приведенное выше понятие «экономическая деятельность». Поскольку в соответствии со ст. 210 ГК РФ собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, уплаты коммунальных платежей, то и поддержание помещения в надлежащем состоянии является обязанностью его собственника вне зависимости от того, используется это помещение самим владельцем или помещение сдается в аренду. В связи с этим указанные затраты собственника помещения не являются расходами, непосредственно связанными с получением дохода от оказания им услуги по сдаче в аренду принадлежащего ему помещения.

Не запрещено иметь в собственности несколько жилых помещений, а вот распоряжаться ими по своему усмотрению стоит с осторожностью. При сдаче свободной квартиры в аренду (наем), военнослужащий получает дополнительный доход, с которого должен быть уплачен подоходный налог в размере 13 %. Даже в этой ситуации лицо, проходящее военную службу, не защищено от предъявления обвинения в получении дополнительного дохода от иной деятельности, не относящейся к военной службе, хотя ГК РФ определяет, что предпринимательской является «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг» и ей можно заниматься как без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, так и без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. В данном случае получение дополнительного дохода от сдачи в аренду недвижимого имущества не относится к предпринимательской дея-

тельности. В такой ситуации военнослужащий терпит ограничения в своих правах. Военнослужащий не может в полной мере реализовать свое гражданское право на распоряжение своим имуществом. В связи с этим ему приходится нести дополнительные траты на оплату расходов, связанных с наличием данного имущества.

В Российской Федерации введен в качестве эксперимента специальный налоговый режим. Он касается граждан, которые не хотят или не могут в силу объективных причин (являются государственными служащими, военнослужащими и т. д.) регистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя, но имеют доход, с которого обязаны уплатить налог. Так, согласно Федеральному закону от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» лица, имеющие профессиональный доход и не зарегистрированные как «индивидуальный предприниматель», могут зарегистрироваться как «самозанятые» и получить льготы на уплату налога, который составляет 4 % от полученного дохода. Согласно п. 7 ст. 2 указанного Федерального закона, объектом налогообложения является доход физических лиц от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования имущества. Под профессиональный доход подпадает доход, который может получить военнослужащий от сдачи свободной квартиры, принадлежащей ему на праве собственности. В этом случае возникает вопрос, который не урегулирован действующим законодательством: имеет ли право военнослужащий регистрироваться как «самозанятый» и платить налог по сниженной налоговой ставке?

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима применять налог на профессиональный доход вправе физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, ме-

стом ведения деятельности которых является территория любого из субъектов Российской Федерации, включенных в эксперимент.

Согласно ч. 1 ст. 6 рассматриваемого Закона объектом налогообложения признаются доходы от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав). Ограничения на применение данного специального налогового режима установлены ч. 2 ст. 4 и ч. 2 ст. 6 указанного закона. В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 6 данного закона не признаются объектом налогообложения доходы государственных и муниципальных служащих, за исключением доходов от сдачи в аренду (наем) жилых помещений.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», система государственной службы включает в себя:

государственную гражданскую службу;

военную службу;

государственную службу иных видов.

Учитывая изложенное, доходы государственных служащих, в том числе проходящих военную службу, не признаются объектом налогообложения на профессиональный доход за исключением доходов от оказания услуг по сдаче в аренду (наем) жилого помещения, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, включенного в эксперимент.

Такой вид деятельности не является предпринимательской деятельностью и подпадает под категорию вида деятельности, которая может осуществляться военнослужащим. Военнослужащий также не попадает в перечень указанных в ст. 4 данного закона налогоплательщиков, не имеющих право перейти на специальный налоговый режим в части уплаты налога за доход, полученный от сдачи имущества в аренду. Согласно п. 4 ст. 6 указанного закона объектом налогообложения признается доход государственных и муниципальных служащих, полученный от сдачи в аренду (наем) жилых помещений. Таким

образом, прямого запрета на регистрацию военнослужащего в качестве «самозанятого», с целью уплаты им 4 % подоходного налога, не указано, и, следовательно, он может зарегистрироваться. С другой стороны, являясь федеральным государственным служащим и обладающим статусом военнослужащего, к нему могут возникнуть вопросы по поводу его регистрации, поскольку еще до недавнего времени, а как оказалось и в настоящее время в отдельных воинских частях, сдача в аренду квартиры считается предпринимательской деятельностью с систематическим получением прибыли от пользования имуществом. Закон напрямую запрещает вести какую-либо деятельность, кроме преподавательской и научной. Такой вид дохода военнослужащего, как доход от сдачи в аренду своего имущества, рассматривается неоднозначно и требует конкретизации.

В связи с этим назрел вопрос о внесении изменений в действующее российское законодательство, которое регулирует вопрос статуса военнослужащего, в частности связанный с получением доходов от сдачи личного имущества в аренду. Следует вынести военнослужащих в отдельную категорию федеральных государственных служащих с четкой формулировкой, в которой закреплено право сдачи в аренду недвижимого или движимого личного имущества военнослужащего, а полученные доходы не считать доходами, полученными от ведения предпринимательской деятельности, с предоставлением права регистрации специального налогового режима на эти доходы. Данные изменения позволят военнослужащему чувствовать себя более спокойно и избежать необоснованных обвинений, тем самым выполнять свои служебные боевые задачи без оглядки, что его могут необоснованно привлечь к ответственности.

Таким образом, назрел вопрос о внесении изменений в действующее российское законодательство, которое регулирует вопрос статуса военнослужащего, в частности связанный с получением доходов от сдачи личного имущества в аренду. Следу-

ет вынести военнослужащих в отдельную категорию федеральных государственных служащих с четкой формулировкой, в которой закреплено право сдачи в аренду недвижимого или движимого личного имущества военнослужащего, а полученные доходы не считать доходами, полученными от ведения предпринимательской деятельности, с предоставлением права регистрации специального налогового режима на эти доходы. Данные изменения позволят военнослужащему чувствовать себя более спокойно и избежать необоснован-

ных обвинений, тем самым выполнять свои служебные боевые задачи без оглядки, что его могут необоснованно привлечь к ответственности.

Все ограничения, наложенные на гражданина в связи с приобретением статуса военнослужащего, направлены только на то, чтобы военнослужащий мог беспрепятственно выполнять свои непосредственные обязанности по обеспечению безопасности государства, общества и личности, поддержания целостности территории и границ Российской Федерации.

О некоторых противоречиях практики применения пункта 19 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при реализации жилищных прав отдельной категории военнослужащих

© Сливков Антон Сергеевич,

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье представлено особое мнение о порядке применения п. 19 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при реализации жилищных прав военнослужащих, в отношении которых в 2009 г. на основании решения Министра обороны Российской Федерации и ходатайств начальников военно-учебных заведений, дислоцированных в городе Москве, Главным квартирно-эксплуатационным управлением Министерства обороны Российской Федерации принимались решения о выводе жилых помещений из оперативного управления военно-учебных заведений и оформлении их по договорам социального найма военнослужащим Московского гарнизона, признанным нуждающимся в получении жилых помещений.

Ключевые слова: жилые помещения, обеспечение военнослужащих жилыми помещениями, предоставление субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, правоприменительная практика.

On some contradictions in the practice of paragraph 19 of article 15 of the Federal Law "On the Status of Military Personnel" when implementing housing rights of a particular category of military personnel

© Slivkov A. S.,

candidate of law, head of the department of military administration, administrative and financial law, Military University

Abstract. The article presents a special opinion on the procedure for applying paragraph 19 of article 15 of the Federal Law "On the Status of Military Personnel" in the implementation of housing rights of military personnel, for who in 2009 The Main Apartment and Operational Directorate of the Ministry of Defense of the Russian Federation was making decisions on the withdrawal of residential premises from the operational administration of military educational institutions and their registration under social employment contracts to military personnel from Moscow garrison recognized as needing housing. That decisions was based on decisions of the Minister of Defense of the Russian Federation and the petitions of the heads of military educational institutions, stationed in Moscow.

Key words: residential premises, providing military personnel with residential premises, providing a subsidy for the purchase or construction of residential premises, law enforcement practice.

Правильное применение правовых норм при реализации жилищных прав военнослужащих в ряде случаев вызывает затруднения как у воинских должностных лиц, так и военных судов. И совсем недавно в научной литературе ряд авторов рассматривали проблемные вопросы трактов-

ки жилищных правовых норм¹, справедливо отмечая, что само законодательство о

¹ См., например: Корякин В. М., Кудашкин А. В. Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 10 (243). С. 57—72; Корякин В. М., Кудашкин А. В.

жилищном обеспечении военнослужащих дает основу для возникновения полемики, от года к году утяжеляясь, обрастая новыми, не согласованными с предыдущими, правовыми предписаниями, часто не учитывающими военную службу как длительный процесс¹, что подтверждается судебной практикой по спорам в сфере жилищных отношений с участием военнослужащих², граждан, уволенных с военной службы, членов их семей³.

Предоставление военнослужащим и граждан, уволенным с военной службы, жилых помещений по договору социального найма и в собственность бесплатно // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 11 (244). С. 25—40; Глухов Е. А., Корякин В. М. Получение постоянного жилья в избранном месте жительства как основание утраты права на служебное жилье по месту военной службы: дискуссионные вопросы // Военное право. 2019. № 4 (56). С. 118—130; Харитонов С. С. О разумности и законности правовых норм на примере жилищных отношений с участием военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2018. № 9. С. 17—20; Харитонов С. С. К вопросу последствий невозможности сдачи предоставленного военнослужащему государством жилья: правовые и нравственные аспекты // Военно-юридический журнал. 2018. № 8. С. 3—6; Харитонов С. С. О понятиях «близлежащий населенный пункт» и «место военной службы» в контексте жилищных отношений с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 12 (245). С. 46—51, и др.

¹ Тараненко В. В., Харитонов С. С. О правоприменительной практике в области жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 8. С. 20.

² См. подробнее: Харитонов С. С. Изучение и обобщение судебной практики окружными (флотскими) военными судами (на примере обеспечения военнослужащих жилыми помещениями) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 11 (280). С. 5—22; Харитонов С. С. О разрешении в судебном порядке спорных вопросов жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 3 (272). С. 31—50, и др.

³ См. подробнее: Туганов Ю. Н., Харитонов В. С. О некоторых вопросах жилищного обеспечения военнослужащих, являющихся членами семей военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2018. № 9. С. 17—20; Харитонов С. С. К проблеме справедливости правовых предписаний в области жилищных отношений при расторжении военнослужащим брака // Право в Вооруженных

Выбирающий профессию военнослужащего гражданин нашей страны должен быть уверен, что его права в области жилья, как минимум, не ухудшатся.

В 2009 г. в целях решения проблем с жилищным обеспечением военнослужащих Министерством обороны Российской Федерации было принято решение о предоставлении по договорам социального найма военнослужащим Московского гарнизона, признанным нуждающимся в получении жилых помещений, жилых помещений, выводимых из оперативного управления военно-учебных заведений. Решение принималось в отношении так называемого «слушательского фонда», включающего 2 778 квартир, которые в 1985 г. решением исполнительных комитетов Московского городского и Московского областного Советов народных депутатов были закреплены за военными вузами для предоставления во временное пользование офицерам на период обучения в городе Москве.

Суть решения состояла в том, чтобы посредством изменения статуса служебных жилых помещений, предоставить их по договорам социального найма занимаемым их военнослужащим либо гражданам, уволенным с военной службы. При этом Минобороны России фактически не несло затрат на обеспечение жилыми помещениями таких военнослужащих, так как предоставление жилых помещений предполагалось только тем военнослужащим (гражданам, уволенным с военной службы), которые к этому моменту имели право на получение жилья, а значит, не могли быть выселены из занимаемых жилых помещений без предоставления другого жилья.

На момент принятия Министерством обороны Российской Федерации указанного решения эти жилые помещения находились в собственности города Москвы.

На основании решения Министра обороны Российской Федерации и ходатайств начальников военно-учебных заведений, дислоцированных в городе Москве, Главным квартирно-эксплуатационным управлением Министерства обороны Россий-

Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 6 (251). С. 30—35, и др.

ской Федерации (далее — Квартирно-эксплуатационное управление) принимались решения о выводе жилых помещений из оперативного управления военно-учебных заведений и оформлении их по договорам социального найма военнослужащим Московского гарнизона согласно сформированным Перечням соответствующих жилых помещений.

В частности, решением Главного квартирно-эксплуатационного управления Министерства обороны Российской Федерации от 5 сентября 2009 г. № 147/159/33268, имеющимся в распоряжении автора настоящей статьи, предусматривался вывод из оперативного управления военно-учебных заведений 754 жилых помещений и оформление их по договорам социального найма военнослужащим. Прилагаемый к указанному решению Перечень жилых помещений, подлежащих выводу из оперативного управления военно-учебных заведений и оформлению их по договорам социального найма военнослужащим очередникам Московского гарнизона, представляет собой таблицу, в которой указывается конкретный адрес жилого помещения и военнослужащий, которому подлежит представление этого жилого помещения по договору социального найма.

Впоследствии указанные жилые помещения, подлежащие выводу из оперативного управления военно-учебных заведений и оформлению их по договорам социального найма военнослужащим, передавались Правительством Москвы из собственности города Москвы в собственность Российской Федерации в лице Министерства обороны Российской Федерации¹.

¹ Распоряжение Правительства Москвы от 8 августа 2012 г. № 420-РП «О передаче в собственность Российской Федерации жилых помещений жилищного фонда города Москвы»; распоряжение Правительства Москвы от 17 октября 2012 г. № 628-РП «О передаче в собственность Российской Федерации жилых помещений по адресу: Москва, улица Большая Черкизовская, дом 9, корпус 6»; распоряжение Правительства Москвы от 6 ноября 2012 г. № 678-РП «О передаче в собственность Российской Федерации жилых помещений жилищного фонда города Москвы»; распоряжение Правительства Москвы от 20 апреля 2015 г. № 215-РП «О передаче в собственность Российской Федерации жилых помещений, находящихся в собственности города Москвы»; и др.

Так, в распоряжении Правительства Москвы от 8 августа 2012 г. № 420-РП «О передаче в собственность Российской Федерации жилых помещений жилищного фонда города Москвы»² прямо указывается, что передача в собственность Российской Федерации в лице Минобороны России 1 400 жилых помещений, находящихся в собственности города Москвы, согласно приложению к распоряжению осуществляется в связи необходимостью реализации положений ч. 6 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Частью 6 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установлено, что военнослужащие-граждане, а также граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей имеют право безвозмездно получать в собственность занимаемые ими жилые помещения в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением служебных жилых помещений и жилых помещений в закрытых военных городках.

При этом не все жилые помещения, которые подлежали выводу из оперативного управления военно-учебных заведений в соответствии с решениями Главного квартирно-эксплуатационного управления и которые были переданы Правительством Москвы в собственность Российской Федерации, были предоставлены по договорам социального найма поименованным в этих решениях соответствующим военнослужащим.

Одновременно с этим наличие у военнослужащих, поименованных в решениях Главного Квартирно-эксплуатационного управления, права на предоставление им занимаемых жилых помещений по договорам социального найма Департаментом жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации (далее — Департамент жилищного обеспечения) под сомнение не ставилось, а в ряде случаев подтверждалось в официальных ответах.

Федерации жилых помещений, находящихся в собственности города Москвы»; и др.

² Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 46, 21 августа 2012 г.

В связи с этим, военнослужащие (граждане, уволенные с военной службы), будучи уверенными в наличии у них официально признанного органами военного управления права на получение занимаемых жилых помещений, делали в этих жилых помещениях дорогостоящие ремонты, оформляли детей в образовательные учреждения по месту своего жительства и в остальных аспектах планировали свое будущее исходя из этого обстоятельства.

Однако впоследствии Департаментом жилищного обеспечения таким военнослужащим стали направляться извещения о распределении иных жилых помещений, которые в ряде случаев располагаются в менее «престижных» районах города Москвы либо на территории Московской области, в связи с чем имеют значительно меньшую стоимость по сравнению с квартирами, на которые у военнослужащих первоначально возникло право.

Таким образом, в результате действий Департамента жилищного обеспечения военнослужащие утрачивали право на получение первоначально распределенных им квартир, а взамен им предлагались жилые помещения, имеющие в ряде случаев заведомо и существенно меньшую стоимость. То есть, первоначально возникшие в установленном на тот момент времени Министром обороны Российской Федерации порядке у военнослужащих права на получение конкретных жилых помещений произвольно нарушались.

Некоторые военнослужащие, полагая, что имеют право на получение по договору социального найма занимаемых жилых помещений, от иных распределенных им жилых помещений отказывались, указывая в качестве основания отказа свое право на получение жилого помещения в соответствии с ранее принятыми решениями Главного квартирно-эксплуатационного управления.

На основании отказов таких военнослужащих от вновь распределенных иных жилых помещений Департаментом жилищного обеспечения со ссылкой на п. 19 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» принимаются решения об изменении формы обеспечения военно-

служащего жилым помещением на предоставление субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, в единый реестр военнослужащих, принятых на учет нуждающихся в жилых помещениях, вносятся изменения посредством установления в качестве формы обеспечения жильем предоставление военнослужащему жилищной субсидии.

Принятые в подобных обстоятельствах Департаментом жилищного обеспечения решения об изменении формы обеспечения военнослужащего жилым помещением на предоставление субсидии представляются незаконными, необоснованными и нарушающими права соответствующих военнослужащих на получение жилого помещения.

В соответствии с п. 19 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, признанным нуждающимися в жилых помещениях, гражданам, уволенным с военной службы, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в федеральном органе исполнительной власти или федеральном государственном органе, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, отказавшимся от предложенного жилого помещения, расположенного по месту военной службы или по избранному месту жительства, которое соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, а также изъявившим желание изменить ранее избранное место жительства, предоставляется жилищная субсидия.

Исходя из указанной нормы, основанием для предоставления военнослужащему жилищной субсидии вместо предоставления жилого помещения является отказ военнослужащего от предложенного жилого помещения, расположенного по месту военной службы.

Из решений Главного квартирно-эксплуатационного управления, принятых в свою очередь на основании решения Министра обороны Российской Федерации, буквально следует, что поименованным в таких решениях военнослужащим в

установленном на тот период нормативном порядке были предложены занимаемые ими жилые помещения.

Военнослужащие от указанных жилых помещений не отказывались и, наоборот, в соответствующих заявлениях (рапортах) просили им их предоставить.

В последующем в рамках реализации решения Министра обороны Российской Федерации и решений Главного квартирно-эксплуатационного управления указанные жилые помещения включались в распоряжения Правительства Москвы о передаче в собственность Российской Федерации жилых помещений, находящихся в собственности города Москвы и на них оформлялось право собственности Российской Федерации.

Таким образом, рассматриваемой категории военнослужащих в 2009 г. и в последующие годы в порядке, установленном Министром обороны Российской Федерации, были предложены конкретные жилые помещения, от которых военнослужащие не отказывались.

По указанной причине в соответствии с п. 19 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» у Департамента жилищного обеспечения в подобных обстоятельствах отсутствовали законные основания для принятия решения о предоставлении таким военнослужащим жилищной субсидии вместо предоставления жилого помещения.

В результате принятия Департаментом жилищного обеспечения подобных решений оказываются нарушенными права военнослужащих на получение ранее распределенных жилых помещений. Кроме того, установленный размер жилищной субсидии в ряде случаев не позволяет таким военнослужащим по месту службы (по месту жительства) в городе Москве приобрести жилое помещение, которое бы соответствовало норме предоставления общей площади жилого помещения.

В рассматриваемом контексте следует также учитывать, что право на получение по договору социального найма первоначально распределенных жилых помещений признавалось жилищными органами и органами военного управления в течение

длительного времени с 2009 г., а в ряде случаев официально признавалось в ответах Департамента жилищного обеспечения.

В связи с этим к рассматриваемым спорным правоотношениям подлежит применению правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении от 14 января 2016 г. № 1-П¹ обратил внимание на необходимость соблюдения вытекающих из взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 1 ст. 19, ч. ч. 2, 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации принципов поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые гарантируют гражданам, что решения принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательного и ответственного подхода к оценке фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение прав, тщательности при оформлении соответствующих документов, подтверждающих наличие условий, необходимых для реализации этих прав, с тем, чтобы гражданин как участник соответствующих правоотношений мог быть уверен в стабильности своего официально признанного статуса и в том, что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы.

При наличии решения Министра обороны Российской Федерации, соответствующего решению Главного квартирно-эксплуатационного управления военнослужащий из рассматриваемой категории мог быть уверен в стабильности своего официально признанного статуса и в том,

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2016 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 13 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 жалобой гражданина С. В. Иванова».

что приобретенные в силу этого статуса права на конкретное жилое помещение будут уважаться государством и будут реализованы.

Неприменение указанной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации нарушает единство практики толкования и применения судами законодательства Российской Федерации, разъясненной в определении Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2020 г. № 225-КА19-1¹.

В соответствии с п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих», разрешая споры, связанные с предоставлением военнослужащим жилого помещения либо жилищной субсидии вместо ранее предложенного жилого помещения, судам необходимо учитывать конкретные обстоятельства дела, интересы военнослужащих и членов их семей и другие заслуживающие внимания обстоятельства.

Отказываясь от иного жилого помещения (вновь распределенного), указанного в извещениях Департамента жилищного обеспечения, военнослужащие рассматриваемой категории объективно исходят из того, что решением Министра обороны Российской Федерации, соответствующим решением Главного квартирно-эксплуатационного управления им распределено конкретное жилое помещение, которое подлежало выводу из оперативного управления военно-учебного заведения и в последующем предоставлению по договору социального найма.

Поскольку такие военнослужащие не отказывались от первоначально распределенного жилого помещения, постольку в соответствии с п. 19 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» форма их обеспечения жилым помещением не может быть изменена.

Кроме того, при наличии не признанных утратившими силу решений Министра обороны Российской Федерации, соответствующего решения Главного квартирно-эксплуатационного управления о предоставлении конкретного жилого помещения по договору социального найма, соответствующий военнослужащий, отказываясь от вновь распределенного иного жилого помещения, не в полной мере осознает правовые последствия этого отказа. Если бы в отношении такого военнослужащего отсутствовало соответствующее решение Главного квартирно-эксплуатационного управления, такой военнослужащий принимал бы свое решение в заведомо иных обстоятельствах, в связи с чем он на получение распределенного ему Департаментом жилищного обеспечения жилого помещения мог дать согласие.

Исходя из изложенного, в целях поддержания доверия военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы) к закону и действиям государства, их уверенности в стабильности своего официально признанного статуса и в том, что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы, представляется необходимым и целесообразным устранить рассмотренных противоречий практики применения п. 19 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при реализации жилищных прав указанной категории военнослужащих.

Библиография

1. Глухов, Е. А. Получение постоянного жилья в избранном месте жительства как основание утраты права на служебное жилье по месту военной службы: дискуссионные вопросы / Е. А. Глухов, В. М. Корякин // Военное право. — 2019. — № 4 (56). — С. 118—130.
2. Корякин, В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 10 (243). — С. 57—72.
3. Корякин, В. М. Предоставление военнослужащим и граждан, уволенным с военной службы, жилых помещений по договору социального найма и в собственность бесплатно / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 11 (244). — С. 25—40.

¹ Судебная практика Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации // Информационный бюллетень военных судов. № 1 (256). 2020. С. 24.

4. Тараненко, В. В. О правоприменительной практике в области жилищного обеспечения военнослужащих / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах. — 2019. — № 8. — С. 20—24.

5. Туганов, Ю. Н. О некоторых вопросах жилищного обеспечения военнослужащих, являющихся членами семей военнослужащих / Ю. Н. Туганов, В. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 9. — С. 17—20.

6. Харитонов, С. С. О разумности и законности правовых норм на примере жилищных отношений с участием военнослужащих / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 9. — С. 17—20.

7. Харитонов, С. С. К вопросу последствий невозможности сдачи предоставленного военнослужащему государством жилья: правовые и нравственные аспекты / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 8. — С. 3—6.

8. Харитонов, С. С. О понятиях «близлежащий населенный пункт» и «место военной службы»

в контексте жилищных отношений с участием военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах— военно-правовое обозрение. — 2017. — № 12 (245). — С. 46—51.

9. Харитонов, С. С. Изучение и обобщение судебной практики окружными (флотскими) военными судами (на примере обеспечения военнослужащих жилыми помещениями) / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах— военно-правовое обозрение. — 2020. — № 11 (280). — С. 5—22.

10. Харитонов, С. С. О разрешении в судебном порядке спорных вопросов жилищного обеспечения военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах— военно-правовое обозрение. — 2020. — № 3 (272). — С. 31—50.

11. 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 (251). — С. 30—35

Некоторые особенности прохождения военной службы (службы) в войсках национальной гвардии

© Шеншин Виктор Михайлович,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России; доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного Филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

© Шеншина Людмила Александровна,

Кандидат педагогических наук, доцент кафедры педагогики и психологии экстремальных ситуаций Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России

Аннотация. В представленной статье на основе принятых Росгвардией приказов проведен анализ особенностей прохождения военной службы (службы) в войсках национальной гвардии. Указывается, что без уяснения приведенных и иных подзаконных нормативных правовых актов исполнять обязанности военной службы (службы) не представляется возможным.

Ключевые слова: военная служба (служба); войска национальной гвардии.

Some features of military service (service) in the national guard

© Shenshin V. M.,

associate Professor of the Department of theory and history of state and law, Saint Petersburg University of the Ministry of emergency situations of Russia; associate Professor, Department of criminal law, Saint Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, Ph. D., associate Professor

© Shenshina L. F.,

Associate Professor of the Department of Pedagogy and Psychology of Extreme Situations of the St. Petersburg University of the Ministry of Emergency Situations of Russia, PhD

Abstract. In the present article, on the basis of the orders adopted by Rosgvardiya, the analysis of the features of military service (service) in the National Guard troops is carried out. It is indicated that it is not possible to perform the duties of military service (service) without understanding the above and other subordinate normative legal acts.

Keywords: military service(service); national Guard troops.

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» в войсках национальной гвардии предусматриваются во-

енная служба, служба в войсках национальной гвардии Российской Федерации, государственная гражданская служба; личный состав войск национальной гвар-

дии включает в себя военнослужащих, сотрудников и лиц гражданского персонала (федеральных государственных гражданских служащих и работников) войск национальной гвардии.

Комплектование войск национальной гвардии осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации:

1) военнослужащими — путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на военную службу;

2) сотрудниками — путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на службу в войска национальной гвардии;

3) федеральными государственными гражданскими служащими;

4) работниками.

Обратимся к некоторым особенностям прохождения военной службы (службы) в войсках национальной гвардии, предусмотренным как законами, так и подзаконными нормативными правовыми актами.

Так, лица, проходящие службу в войсках национальной гвардии и имеющие специальные звания полиции, принимаются с их согласия на военную службу по контракту в войска национальной гвардии в упрощенном порядке, без прохождения испытания, проведения аттестации, медицинского освидетельствования, мероприятий по профессиональному психологическому отбору, а также без проверки соответствия уровня их образования, квалификации и физической подготовки установленным требованиям.

Руководитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, наделяется законодательством полномочиями и правами,

установленными для руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, при решении вопросов поступления граждан Российской Федерации на службу в войска национальной гвардии, ее прохождения и прекращения, а также предоставления лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии и имеющим специальные звания полиции, гражданам, уволенным со службы из войск национальной гвардии, членам их семей и лицам, находящимся (находившимся) на их иждивении, социальных гарантий.

С лицами, имеющими специальные звания, переведенными в войска национальной гвардии Российской Федерации из органов внутренних дел, в том числе с лицами, проходящими службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющими специальные звания полиции, переведенными на военную службу в подразделения войск национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с решением Президента Российской Федерации, заключается первый контракт о прохождении военной службы. При этом присвоенные указанной категории лиц воинские звания считаются первыми воинскими званиями.

В соответствии с ч. 2 ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», частью 2 ст. 27, частью 12 ст. 56 и частью 2 ст. 89 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», п. 3 ст. 11 и подп. «в» п. 1 ст. 23 Положения о порядке

прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, подп. 16 п. 14 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510, издан приказ Росгвардии от 1 ноября 2017 г. № 461, которым утверждены:

1) Порядок реализации в войсках национальной гвардии Российской Федерации нормативных правовых актов по вопросам назначения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на воинские должности, освобождения их от воинских должностей, увольнения с военной службы и присвоения им воинских званий;

2) порядок назначения на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава, присвоения очередных специальных званий до подполковника полиции включительно, а также первых и очередных специальных званий, соответствующих должностям рядового состава и младшего начальствующего состава, представления лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, к увольнению со службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации;

3) перечень должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных издавать приказы о предоставлении отпусков военнослужащим и лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, соединении или разделении отпусков, продлении или переносе отпуска, замене части отпуска денежной компенсацией и отзыве из отпуска;

4) Перечень должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, имеющих право издавать приказы по личному составу.

Приказом Росгвардии от 1 ноября 2017 г. № 461 признан утратившим силу

приказ Росгвардии от 30 сентября 2016 г. № 109 «Вопросы назначения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, (сотрудников) на воинские должности (должности), освобождения их от занимаемых воинских должностей, увольнения с военной службы (службы), присвоения им воинских и специальных званий полиции».

Помимо этого, приказом Росгвардии от 19 апреля 2017 г. № 113 утвержден Перечень должностей федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, при назначении на которые конкурс может не проводиться.

Также приказом Росгвардии от 13 ноября 2017 г. № 482 утвержден Порядок организации и оценки результатов индивидуального обучения гражданина, поступающего на службу в войска национальной гвардии Российской Федерации, изучения его личных и деловых качеств.

Указанный Порядок регламентирует деятельность по организации и оценке результатов индивидуального обучения в структурных подразделениях Росгвардии, оперативно-территориальных объединениях войск национальной гвардии Российской Федерации, территориальных органах Росгвардии, подразделениях и организациях войск национальной гвардии гражданина, поступающего на службу в войска национальной гвардии и назначенного стажером на должность в войсках национальной гвардии, изучению его личных и деловых качеств.

Стажеры до заключения с ними контракта и самостоятельного исполнения служебных обязанностей проходят обучение по программам подготовки в целях приобретения основных профессиональных знаний, умений, навыков и компетенции, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в том числе в условиях, связанных с применением физиче-

ской силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники.

Общий срок обучения составляет от трех до шести месяцев в зависимости от установленной стажеру продолжительности испытания.

Программы подготовки для рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава разрабатываются Главным управлением подготовки войск (сил) Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. В программах подготовки определяются содержание обучения, требования к результатам освоения учебных дисциплин, необходимых стажерам для осуществления предстоящей служебной деятельности.

Задачами обучения являются: освоение стажером основных положений законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих деятельность войск национальной гвардии и подразделения, в котором стажер проходит обучение, порядок прохождения службы в войсках национальной гвардии; совершенствование уровня огневой и физической подготовки; формирование первичных знаний и умений, необходимых для дальнейшего самостоятельного исполнения служебных обязанностей; развитие профессионального интереса и формирование мотивационно-ценностного отношения к профессиональной деятельности лица, проходящего службу в войсках национальной гвардии и имеющего специальное звание полиции.

Приказом Росгвардии от 2 апреля 2018 г. № 113 утверждены Порядок применения показателя предназначения для распределения граждан, поступающих на военную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации на воинские должности, замещаемые солдатами, матросами, сержантами, старшинами, а также Порядок применения показателя предназначения для граждан, не проходящих военную службу, военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации, поступающих в военные образовательные организации

высшего образования войск национальной гвардии Российской Федерации.

Приказом Росгвардии от 2 декабря 2017 г. № 516 утвержден Порядок формирования кадровых резервов войск национальной гвардии Российской Федерации для замещения должностей руководителей (начальников) из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава.

В соответствии с указанным Порядком кадровые резервы войск национальной гвардии Российской Федерации формируются из числа лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, соответствующих квалификационным требованиям, обладающих профессиональными и личностными качествами для назначения на должности руководителей (начальников), из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава.

Кадровые резервы создаются в центральном аппарате Росгвардии, оперативно-территориальных объединениях войск национальной гвардии, территориальных органах Росгвардии и организациях войск национальной гвардии.

Формирование кадровых резервов и организация работы с ними возлагается на соответствующих руководителей (начальников) и кадровые подразделения центрального аппарата Росгвардии, оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии, территориальных органов Росгвардии и организаций.

Приказом Росгвардии от 4 октября 2018 г. № 447 утверждены Порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности в войсках национальной гвардии Российской Федерации; Перечень должностей в войсках национальной гвардии Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса.

В соответствии с указанным приказом конкурс на замещение вакантной должности в войсках национальной гвардии Российской Федерации заключается в оценке профессионального уровня претендентов

на замещение должности в научных (научно-исследовательских) организациях войск национальной гвардии Российской Федерации, их соответствия квалификационным требованиям к соответствующей должности.

Конкурс объявляется при наличии вакантной должности в войсках национальной гвардии Российской Федерации, включенной в Перечень должностей в войсках национальной гвардии Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса, утвержденный приказом.

Приказом Росгвардии от 14 мая 2020 г. № 129¹ установлено, что при заключении контрактов о прохождении военной службы с гражданами, поступающими на военную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации, а также с военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации в подп. «б» п. 2 контракта о прохождении военной службы, типовая форма которого приведена в приложении № 1 к Положению о порядке прохождения военной службы, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, необходимо указывать следующие обязанности:

«после оформления допуска к государственной тайне:

соблюдать требования законодательства Российской Федерации о государственной тайне;

строго сохранять доверенные сведения, составляющие государственную тайну;

в случае принятия решения о временном ограничении права на выезд из Российской Федерации в пятидневный срок передать имеющийся заграничный паспорт на хранение в режимно-секретное (кадровое) подразделение структурного подразделения центрального аппарата Росгвар-

дии, ее территориального органа, управления оперативно-территориального объединения, соединения, воинской части, организации войск национальной гвардии до истечения установленного срока ограничения своих прав;

в полном объеме и своевременно информировать кадровое подразделение воинской части (организации) об изменении анкетных и автобиографических данных и о возникновении оснований для отказа в допуске к государственной тайне, предусмотренных Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»;

представлять в кадровое подразделение воинской части (организации) документы об отсутствии медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утвержденному приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 августа 2011 г. № 989н «Об утверждении перечня медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, порядка получения и формы справки об отсутствии медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну»;

в случае попытки посторонних лиц получить информацию секретного характера немедленно сообщать непосредственному командиру (начальнику), в режимно-секретное подразделение воинской части (организации) или в органы федеральной службы безопасности;

Я, _____,
(фамилия и инициалы гражданина (военнослужащего))
предупрежден(а) о том, что:

в случае однократного нарушения мною принятых на себя обязательств, а также при возникновении обстоятельств, являющихся основанием для отказа мне в допуске к государственной тайне, мой допуск к государственной тайне может быть прекращен, а контракт со мной может быть расторгнут;

¹ Приказ Росгвардии от 14 мая 2020 г. № 129 «О контракте о прохождении военной службы и признании утратившим силу приказа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 5 октября 2018 г. № 450».

прекращение допуска к государственной тайне в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне» не освобождает меня от взятых мною обязательств по неразглашению сведений, составляющих государственную тайну;

в случае разглашения сведений, составляющих государственную тайну, или утраты носителей сведений, составляющих государственную тайну, а также нарушения режима секретности я буду привлечен(а) к уголовной, административной, гражданско-правовой или дисциплинарной ответственности в зависимости от характера и тяжести совершенного правонарушения.

Я, _____,
(фамилия и инициалы гражданина (военнослужащего))
согласен на:

проведение в отношении меня в период военной службы проверки, которая связана с обеспечением собственной безопасности войск национальной гвардии Российской Федерации, в том числе с применением технических и иных устройств, не наносящих ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющих вреда окружающей среде;

представление информации, относящейся к обеспечению собственной безопасности войск национальной гвардии Российской Федерации».

Приказом Росгвардии от 7 февраля 2017 г. № 44 утверждено Положение о порядке и условиях проведения конкурса на замещение комплектуемых офицерами вакантных воинских должностей профессорско-преподавательского состава и научных работников в военных образовательных организациях высшего образования и научных организациях войск национальной гвардии Российской Федерации.

Указанное Положение разработано в целях организации в войсках национальной гвардии Российской Федерации работы по проведению конкурсного отбора среди кандидатов из числа офицеров на вакантные воинские должности профессорско-преподавательского состава и научных работников в военных образова-

тельных организациях высшего образования и научных организациях войск национальной гвардии.

Основной целью конкурса является оценка профессионального уровня кандидатов на вакантные воинские должности профессорско-преподавательского состава и научных работников в образовательных (научных) организациях, соответствия кандидатов квалификационным требованиям к уровню образования, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по воинской должности, выставляемой на конкурс.

Приказом Росгвардии от 10 сентября 2018 г. № 408 утвержден Порядок представления военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, к увольнению с военной службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации и оформления соответствующих документов.

Указанный Порядок определяет процедуры планирования и организации работы начальников (руководителей) структурных подразделений центрального аппарата Росгвардии, командующих округами войск национальной гвардии Российской Федерации, начальников территориальных органов Росгвардии, командиров соединений и воинских частей, начальников военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии совместно с подчиненными им в управлениях оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии, территориальных органах Росгвардии, соединениях и воинских частях, военных образовательных организациях высшего образования и иных организациях войск национальной гвардии структурными подразделениями воинских частей (организаций), отвечающими за ведение персонального и штатно-должностного учета личного состава, подразделениями тылового, медицинского и финансового обеспечения по проведению мероприятий, связанных с увольнением с военной службы военнослужащих, прохо-

дящих военную службу по контракту, а также оформления соответствующих документов.

Порядок регулирует вопросы:

— представления военнослужащих войск национальной гвардии к увольнению с военной службы по истечении срока военной службы;

— представления военнослужащих войск национальной гвардии к увольнению с военной службы досрочно.

Проведение мероприятий, связанных с увольнением военнослужащих с военной службы, осуществляется командирами (начальниками), в прямом подчинении которых находятся военнослужащие, представляемые к увольнению.

Приказом Росгвардии от 10 сентября 2018 г. № 410 утвержден Порядок представления творческих отпусков военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, являющимся соискателями ученой степени кандидата или доктора наук.

Порядок определяет процедуру представления творческих отпусков военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, являющимся соискателями ученой степени кандидата или доктора наук.

Приказом Росгвардии от 15 мая 2017 г. № 139 утверждены Инструкция о порядке отбора кандидатов для поступления на военную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации и определения соответствия кандидатов требованиям, предъявляемым к гражданам Российской Федерации, поступающим на военную службу по контракту; установлены требования по уровню образования, квалификации, физической подготовки для кандидатов, поступающих на военную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации.

Инструкция о порядке отбора кандидатов для поступления на военную службу по контракту в войска национальной гвар-

дии Российской Федерации и определения соответствия кандидатов требованиям, предъявляемым к гражданам Российской Федерации, поступающим на военную службу по контракту, определяет порядок и последовательность работы должностных лиц и аттестационных комиссий оперативно-территориальных объединений, соединений, воинских частей, подразделений, образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии Российской Федерации по отбору граждан Российской Федерации, пребывающих и не пребывающих в запасе, в том числе граждан женского пола, и военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, на военную службу по контракту для комплектования войск национальной гвардии Российской Федерации, а также определяет мероприятия, проводимые в ходе подготовки и практического решения задач по отбору кандидатов.

Приказом Росгвардии от 17 января 2018 г. № 11 утверждены Порядок организации и проведения плановой замены военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту.

Порядок определяет организацию и проведение плановой замены военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках национальной гвардии Российской Федерации в районах и местностях с неблагоприятными климатическими условиями и на территории Чеченской Республики, с учетом требований постановлений Правительства Российской Федерации от 5 июня 2000 г. № 434 «О сроках прохождения военной службы по контракту в районах и местностях с неблагоприятными климатическими условиями, а также в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации» и от 23 августа 2000 г. № 621 «О максимальном сроке непрерывного прохождения военнослужащими военной службы по контракту на территории Чеченской Республики».

Приказом Росгвардии от 22 мая 2019 г. № 171 первый заместитель директора Фе-

деральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации и статс-секретарь — заместитель директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации - главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации наделены полномочием по подписанию нового контракта с военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в войсках национальной гвардии Российской Федерации и поступившим в военную профессиональную образовательную организацию или военную образовательную организацию высшего образования другого федерального органа исполнительной власти или федерального государственного органа.

Приказом Росгвардии от 22 ноября 2017 г. № 493 утвержден Порядок и сроки проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, находящейся в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Порядок определяет процедуру и сроки проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, находящейся в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Приказом Росгвардии от 24 декабря 2018 г. № 653 утвержден Порядок направления для дальнейшего прохождения военной службы в другую воинскую часть либо увольнения с военной службы при наличии оснований для увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

Указанный Порядок определяет процедуру направления военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в войсках национальной гвардии Российской Федерации, для дальнейшего прохождения военной службы в другую воинскую часть

(организацию) войск национальной гвардии, а также увольнения с военной службы военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в войсках национальной гвардии, прибывших для поступления в военные образовательные организации высшего образования войск национальной гвардии, срок военной службы по призыву которых истекает в период поступления в образовательную организацию, и военнослужащих, отчисленных из образовательной организации, не выслуживших установленный срок военной службы по призыву и имеющих право на увольнение с военной службы.

Приказом Росгвардии от 26 декабря 2018 г. № 665 утверждены Порядок формирования комиссий по профессиональному психологическому отбору граждан, поступающих на службу в войска национальной гвардии Российской Федерации, и утверждения положений о них в войсках национальной гвардии Российской Федерации; Типовое положение о комиссии по профессиональному психологическому отбору граждан, поступающих на службу в войска национальной гвардии Российской Федерации.

Указанным Порядком определяются правила формирования комиссий по профессиональному психологическому отбору граждан, поступающих на службу в войска национальной гвардии Российской Федерации, и утверждения положений о комиссиях в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

Приказом Росгвардии от 31 октября 2018 г. № 487 утверждены формы и содержание документов, касающихся назначения военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, на воинскую должность, освобождения от воинской должности и зачисления в распоряжение командира (начальника) в войсках национальной гвардии Российской Федерации: представление; ходатайство.

Таким образом, отметим, что порядок прохождения военной службы (службы) в войсках национальной гвардии регулируется значительным количеством норма-

тивных правовых актов, требующих их уяснения, поскольку без уяснения указанных нормативных правовых актов испол-

нять обязанности военной службы (службы) не представляется возможным.

Судебная и прокурорская деятельность

Доказательства и доказывание при осуществлении судебной защиты интересов военно-медицинских организаций¹

© **Большакова Валентина Михайловна**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Нижний Новгород

© **Наумов Петр Юрьевич,**

кандидат педагогических наук, помощник начальника ФГКУЗ «Центр военно-врачебной экспертизы войск национальной гвардии Российской Федерации» по правовой работе, г. Москва

© **Кононов Алексей Николаевич,**

кандидат педагогических наук, начальник кафедры теории и истории государства и права ФГКВУ ВО «Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации», г. Новосибирск

Аннотация. В статье на основании комплексного метода научного исследования анализируются особенности представления доказательств и доказывания при осуществлении судебной защиты интересов медицинских организаций федеральных органов исполнительной власти, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Определенной научной новизной обладает систематизация доказательств, которые могут быть представлены при рассмотрении дел, связанных с оказанием медицинской помощи пациентам. На основании проведенного анализа нормативных правовых актов, научной литературы и иных документов, представлен авторский взгляд на особенности тактики доказывания и представления доказательств, в ходе осуществления различных видов судопроизводства.

Ключевые слова: судебная защита; нарушенные или оспариваемые права; медицинская помощь; медицинская документация; доказательства и доказывание; диагноз; врачебная комиссия; консилиум врачей.

¹ Здесь и далее под военно-медицинской организацией мы понимаем медицинскую организацию федеральных органов исполнительной власти, где федеральным законом предусмотрена военная служба. Термин «военно-медицинская организация» используется в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», УВС ВС РФ, постановлении 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, а также отдельным категориям граждан, уволенных с военной службы».

Evidence and proving in the exercise of judicial protection of interests of military medical organizations

© **Bolshakova V. M.**,

Candidate of Legal sciences, associate professor, associate professor of the department of constitutional and administrative law of the Nizhny Novgorod Institute of Management - a branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation», Nizhny Novgorod

© **Naumov P. Yu.**,

Candidate of pedagogy, assistant to the head of the Federal State Budgetary Institution «Center for military medical expertise of the national guard troops of the Russian Federation» for Legal Work, Moscow

© **Kononov A. N.**,

Candidate of Pedagogy, Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Federal State Educational Institution of Higher Education «Novosibirsk military institute named after general of the army I.K. Yakovlev national guard troops Russian Federation», Novosibirsk

Abstract. Based on a comprehensive method of scientific research, the article analyzes the features of the presentation of evidence and proof in the implementation of judicial protection of the interests of medical organizations of federal executive bodies, where federal law provides for military service. The systematization of evidence that can be presented in the consideration of causes related to the provision of medical care to patients has a certain scientific novelty. Based on the analysis of regulatory legal acts, scientific literature and other documents, the author's view on the peculiarities of the tactics of proving and presenting evidence, in the course of various types of legal proceedings, is presented.

Key words: judicial protection; violated or contested rights; health care; medical documentation; evidence and proof; diagnosis; medical commission; council of doctors.

Введение.

Ст. 7 Конституции России определяет, что российское государство признается социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹.

Вопросы медицинского обеспечения армии и иных вооруженных формирований с древнейших времен носили важнейший характер, поскольку солдаты и офи-

церы, входящие в состав вооруженных сил, предназначены для участия в боевых действиях, войнах и вооруженных конфликтах, участие в которых неизбежно связано с гибелью и ранениями личного состава. В связи с этим, от уровня, скорости оказания и качества оказываемой медицинской помощи зависит не только то, насколько быстро раненные и больные вернутся в строй. Качественная и своевременная медицинская помощь существенно оказывает влияние на боевой дух своей армии и подрывает моральное состояние

¹ Большакова В. М. Конституционная основа стратегических задач муниципальной службы // Власть. 2018. Т. 26. № 9. С. 48—50.

противника¹.

На протяжении многих лет в теории доказательств утвердилось представление о доказывании как познании (непосредственном и опосредованном) событий прошлого, осуществляемом судом в особой процессуальной форме — путем собирания, проверки и оценки доказательств².

Сегодня поставлена и решается задача осуществления правосудия по гражданским делам в сжатые сроки. Эта задача не может быть решена без оптимизации процесса доказывания по гражданским делам. Ведь именно от своевременности истребования доказательства по делу, представления того или иного доказательства участвующими в деле лицами зачастую зависит срок рассмотрения конкретного дела³.

«Не можешь доказать — значит не знаешь». В этой фразе, принадлежащей персонажу американского юридическо-драматического телесериала «Фёрс-мажоры»⁴, созданного Аароном Коршем, — Харви Спектеру, очень точно оценено значение доказывания как процесса познания, имеющего гносеологическую природу и как следствие по своему содержанию подчинённого общефилософским законам логики.

Вопросы представления доказательств и доказывания при осуществлении судебной защиты нарушенных или оспариваемых

прав в судах различной юрисдикции является ключевым в деятельности профессиональных юристов. Именно от представления и подбора доказательств, а также проведения процесса доказывания зависит эффективность и успешность проводимой судебной защиты.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь военнослужащих, особенности реализации этого права и порядок оказания медицинской помощи в лечебных, лечебно-поликлинических и профилактических ведомственных медицинских организациях, медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения установлены законодательством Российской Федерации⁵ Виды, формы и условия оказания медицинской помощи установлены ст. 32 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁶.

Основная часть.

Особенности и специфика доказывания зависят от вида судопроизводства, который установлен в Российской Федерации. Так, основополагающим документом в области нормативного правового регулирования любых правоотношений в нашей стране является Конституция. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства. Рассматри-

¹ Большакова В. М. Медицинское обеспечение как особый вид обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: комментарий к статье 17.1 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 года / В. М. Большакова, Г. В. Енгибарян, П. Ю. Наумов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2021. № 2 (283). С. 30—37.

² Давыдов С. И. Доказательства и процесс доказывания: криминалистические аспекты оценки доказательств в суде / С. И. Давыдов, Ю. Л. Бойко // Алтайский юридический вестник. 2014. № 2 (6). С. 73—76.

³ Трофимов Я. В. К вопросу о доказательствах и доказывании в гражданском и арбитражном процессах России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2010. № 1 (12). С. 87—91.

⁴ В переводе с английского «Suits» означает как «Иски», так и «Костюмы».

⁵ Ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих», ст. 25 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ст. 28 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», ст. 17.1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» и др. нормативные правовые акты.

⁶ Пятилышнова О. М. Особенности правового регулирования возмещения расходов за оказание услуг военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи / Наумова Л. Ю., Наумов П. Ю., Пятилышнова О. М., Гибизов А. С. // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 10 (267). С. 77—82.

вая каждый вид судопроизводства, хотелось бы отметить следующее.

Конституционное судопроизводство обладает спецификой по отношению к иным видам судопроизводства. Специфика эта связана с законодательным регулированием данного вида судопроизводства¹, а сущность указанной специфики заключается в особой категории дел, рассматриваемых в данном порядке и предмет такого рассмотрения. Конституционное судопроизводство осуществляется в Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации на уровне кодификации в зависимости от вида судопроизводства дает понятие доказательств и регулирует порядок представления, допуска и оценки доказательств. В этих целях в ГПК РФ есть гл. 6, специально посвященная доказательствам и доказыванию, за аналогичным номером и названием приведены положения о доказательствах и доказывании в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

В КоАП РФ доказательствам посвящена ст. 26.2 в гл. 26. Согласно ч. 1 указанной статьи доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Ч. 2 указанной статьи дополнительно конкретизирует, что данные, приведенные в ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ, устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными данным Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется

производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

В УПК РФ (ст. 74) указано, что доказательствами по уголовному делу являются любые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель в порядке, определенном данным Кодексом, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. В ч. 2 ст. 74 УПК РФ определен состав доказательств по уголовному делу. Так 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.

Арбитражное законодательство Российской Федерации, кодифицированное в АПК РФ, дает понятие в виды доказательств, приведенные в ст. 64 указанного кодекса. Так, согласно ч. 1 ст. 64 АПК РФ доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном данным Кодексом и другими федеральными законами порядке сведения о фактах, на основании которых арбитражный суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела. Частью 2 вышеприведенной статьи установлено, что в качестве доказательств допускаются письменные и вещественные доказательства, объяснения лиц, участвующих в деле, заключения экспертов, консультации специалистов, показания свидетелей, аудио- и видеозаписи, иные документы и материалы.

В нормативных правовых предписани-

¹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

ях, посвященных доказательствам и доказыванию в различных видах судопроизводства (гражданского, арбитражного, административного и уголовного) есть одно общее положение, пускай и конкретизированное в зависимости от вида судопроизводства. Это положение касается того, что не допускается использование доказательств, если указанные доказательства получены с нарушением закона.

Отдельно хотелось бы отметить, что к доказательствам, которые могут быть представлены в суд, и в которых могут содержаться сведения об обстоятельствах, имеющих значение для разрешения дел, связанных с судебной защитой военно-медицинских организаций, относятся: материалы и результаты медицинских экспертиз¹: судебно-медицинской экспертизы (акты, справки, заключения и др.), военно-врачебной экспертизы, а также документы, образующиеся в деятельности военно-врачебных комиссий (протоколы заседаний, справки, акты и др.); информированные добровольные согласия на проведение соответствующих видов медицинских вмешательств и отказы от медицинского вмешательства²; протоколы консилиумов врачей³; результаты проверки, проведенной в ходе осуществления государственно-

го контроля (надзора) оформленные актом проверки⁴; акт проверки и иные документы, полученные по результатам проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности⁵; протоколы заседаний врачебной комиссии и ее подкомиссий⁶; материалы оценки и внутреннего контроля качества медицинской деятельности⁷; медицинские справки и заключения⁸; материалы договоров на

⁴ К акту прилагаются протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии) полученные в порядке, определенном Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

⁵ К акту проверки прилагаются протоколы или заключения по результатам проведенных исследований, экспертиз, анализов, оценок, объяснения работников проверяемого органа или организации, на которых возлагается ответственность за выявленные нарушения, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии) полученные по результатам проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, полученные на основании Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденного приказом Минздрава России от 21 декабря 2012 г. № 1340н.

⁶ Ч. 1 и 2 ст. 48 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 502н «Об утверждении порядка создания и деятельности врачебной комиссии медицинской организации».

⁷ Приказ Минздрава России от 31 июля 2020 г. № 785н «Об утверждении Требований к организации и проведению внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности».

⁸ Приказ Минздрава России от 14 сентября 2020 г. № 972н «Об утверждении Порядка выдачи

¹ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 мая 2010 г. № 346н «Об утверждении Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации», Положение о военно-врачебной экспертизе, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе».

² Приказ Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1177н «Об утверждении порядка дачи информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и отказа от медицинского вмешательства в отношении определенных видов медицинских вмешательств, форм информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и форм отказа от медицинского вмешательства».

³ Ч. 3 и 4 ст. 48 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

оказание платных медицинских услуг¹; документы (справки, расчеты, договоры, прайс-листы, приказы об установлении цен) в обоснование стоимости медицинских услуг²; медицинская документация (медицинские карты и документы) содержащие сведения об установлении диагноза основного и сопутствующих заболеваний, проведении обследования и лечения, назначении лекарственных средств и т.д., образующиеся в ходе оказания медицинской помощи³; материалы рассмотрения обращений граждан и организаций (ответы на обращения, разбирательства по фактам обращений, заключения должностных лиц по результатам рассмотрения обращений)⁴; материалы расследования (проверки) обстоятельств получения увечья (ранения, травмы, контузии), гибели (смерти) (справки об обстоятельствах наступления страхового случая, справки о травме, справки о тяжести увечья (ранения, травмы, контузии), полученного застрахован-

ным лицом)⁵; материалы расследования несчастных случаев на производстве⁶.

Обсуждения.

Порядок доказывания по медицинским делам можно условно разделить на основные направления: а) собирание доказательств; б) проверка доказательств; в) оценка доказательств; г) представление доказательств суду; д) юридическое сопровождение доказательств в ходе судебных разбирательств. При этом к собиранию доказательств по медицинским делам следует относить действия по обнаружению, фиксации и классификации доказательств, необходимых для конкретного медицинского дела. При классификации доказательств определяющим фактором является применение совокупности знаний в медицинской и правовой отрасли, иначе как возможен риск признания доказательства, не относящегося к предмету доказывания и как следствие — исключения его из материалов судебного дела. Пределы доказывания по медицинским делам — это такие границы, которые выражают полностью каждого доказательства, глубину исследования подлежащих установлению фактов, объем доказательств и их источников, обязательных для признания наличие или отсутствие этих фактов. Пределы доказывания — это минимально необходимое, но

медицинскими организациями справок и медицинских заключений».

¹ Правила предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1006.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1973 г. № 4409-VIII «О возмещении средств, затраченных на лечение граждан, потерпевших от преступных действий», Инструкция по расчету стоимости медицинских услуг (временная), утвержденная Минздравом России и Российской академией наук 10 ноября 1999 г. № 01-23/4-10, № 01-02/41.

³ Заполняемые по формам, утвержденным приказом Минздрава СССР от 4 октября 1980 г. № 1030 «Об утверждении форм первичной медицинской документации учреждений здравоохранения» (Письмом Минздравсоцразвития России от 30 ноября 2009 г. № 14-6/242888 сообщено, что до издания нового альбома образцов учетных форм учреждения здравоохранения по рекомендации Минздрава России используют в своей работе для учета деятельности бланки, утвержденные Приказом Минздрава СССР от 4 октября 1980 г. № 1030 «Об утверждении форм первичной медицинской документации учреждений здравоохранения»).

⁴ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и ДУ ВС РФ.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 855 «О мерах по реализации Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты в области обязательного страхования жизни и здоровья военнослужащих.

⁶ Полученные в порядке, предусмотренном статьями 227—231 ТК РФ и постановлением Минтруда России от 24 октября 2002 г. № 73 «Об утверждении форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве, и положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях».

достаточное совокупность доказательств, устанавливающая весь предмет доказывания. Целью юридического сопровождения доказательств в ходе судебных разбирательств является принятия судом всех представленных доказательств и недопущение нивелирования их доказательной силы на стадии исследования судом.

Необходимо учитывать специфику предмета доказывания по медицинским делам. Применение тактики «совместного доказывания» специалистами в области права и медицины на этой стадии может заметно увеличить импровизированную шкалу доказательной силы в сторону максимума, относительно представленных суду доказательств.

При наличии претензий пациента, к качеству оказания медицинской помощи, предъявленных в судебном порядке следует позицию медицинской организации строить на основании критериев оценки качества медицинской помощи¹, обосновав, что требования нормативных правовых актов в области здравоохранения были соблюдены и описав это, исходя из установленных обстоятельств дела и имеющейся медицинской документации.

Если предметом судебного спора является объем и качество проведенного обследования и лечения, необходимо обосновать каким образом были соблюдены требования порядков оказания медицинской помощи и стандартов оказания медицинской помощи в части осуществления объема и эффективности проведенного обследования и лечения. Также при доказывании обстоятельств по «медицинским делам» можно ссылаться на требования утвержденных локальными актами организации стандартных операционных процедур и других локальных документов, регламентирующих инструкции и алгоритмы деятельности медицинского персонала при оказании медицинской помощи.

По делам об обжаловании заключений военно-врачебных комиссий необходимо

иметь в виду, что организации и должностные лица, независимо от организационно-правовой формы обязаны сообщать в 2-недельный срок по запросам военно-врачебных комиссий сведения о гражданах, характеризующие состояние их здоровья².

Перечень обязательных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования военно-врачебной комиссией и перечень врачей, которые включаются в состав военно-врачебной комиссии, также определен Положением о военно-врачебной экспертизе. Перечень же дополнительных обязательных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти, где федеральным законом предусмотрена военная служба.

Заключение.

Особое внимание при организации и осуществлении судебной защиты интересов медицинских (военно-медицинских) организаций следует отводить доказыванию обстоятельств, на которые возможно сослаться при рассмотрении различных категорий дел. Это связано с тем, что довольно часто ввиду специфики осуществления медицинской деятельности суды идут по пути «наименьшего сопротивления» не разбираясь в обстоятельствах дела, а доверяясь различным видам медицинских экспертиз и привлечением к участию в судебных процессах специалистов из соответствующей области наук.

Важно также уяснить, что проведение судебных экспертиз по «медицинским делам» не является «панацеей» письменных доказательств и документов, позволяющих обосновать позицию в судебном споре порой вполне достаточно, их надо просто представить в суд и пояснить их сущность и значение для дела.

Исторические условия приводят к определенному сходству действий, их ре-

¹ Утверждены приказом Минздрава России от 10 мая 2017 г. № 203н «Об утверждении критериев оценки качества медицинской помощи».

² П. 9 Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565.

зультатов и последствий. Вся многотысячелетняя история человечества свидетельствует, что в аналогичных ситуациях люди действуют аналогично, принимают аналогичные решения и предпринимая аналогичные действия. Причем это касается не только индивидуального уровня, но и уровня государственного управления. Это в полной мере относится и к судебным постановлением (Большакова В. М. Характер и сущность судебных реформ 1864 г. и конца XX — начала XXI века // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 11А. С. 13—19). Следовательно, эффективность осуществления доказывания и приведения доказательств в судебных процессах играет ключевую роль в судебной защите оспариваемых прав и законных интересов военно-медицинских организаций.

Библиография

1. Большаков, В. М. Медицинское обеспечение как особый вид обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов: комментарий к статье 17.1 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 года / В. М. Большакова, Г. В. Енгибарян, П. Ю. Наумов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2021. — № 2 (283). — С. 30—37.
2. Большакова, В. М. Характер и сущность судебных реформ 1864 г. и конца XX — начала XXI века / В. М. Большакова // Вопросы российского и международного права. — 2018. — Т. 8. — № 11А. — С. 13—19.
3. Большакова, В. М. Конституционная основа стратегических задач муниципальной службы / В. М. Большакова // Власть. — 2018. — Т. 26. — № 9. — С. 48—50.
4. Давыдов, С. И. Доказательства и процесс доказывания: криминалистические аспекты оценки доказательств в суде / С. И. Давыдов, Ю. Л. Бойко // Алтайский юридический вестник. — 2014. — № 2 (6). — С. 73—76.
5. Пятилышнова, О. М. Особенности правового регулирования возмещения расходов за оказание услуг военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи / Л. Ю. Наумова, П. Ю. Наумов, О. М. Пятилышнова, А. С. Гибизов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 10 (267). — С. 77—82.
6. Трофимов, Я. В. К вопросу о доказательствах и доказывании в гражданском и арбитражном процессах России // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. — 2010. — № 1 (12). — С. 87—91.

Проблемы повышения эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры

© Докучаева Екатерина Николаевна,

кандидат юридических наук

© Емельянова Анна Игоревна,

кандидат юридических наук, подполковник

Аннотация. В статье раскрыто содержание понятия надзорной деятельности органов военной прокуратуры, дано авторское определение данному понятию. На основе анализа надзорной и судебной практики выявлены проблемы повышения эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры и предложены пути их решения.

Ключевые слова: органы прокуратуры, надзорная деятельность, эффективность надзорной деятельности органов прокуратуры, прокурорский надзор.

Problems of improving the effectiveness of the supervisory activities of the Military Prosecutor's Office

© Dokuchaeva E. N.,

candidate of Legal Sciences

© Emelyanova A. I.,

Candidate of Legal Sciences, Lieutenant Colonel

Annotation. The article reveals the content of the concept of the supervisory activity of the bodies of the military prosecutor's office, the author's definition of this concept is given. Based on the analysis of supervisory and judicial practice, the problems of improving the effectiveness of supervisory activities of the prosecutor's office are identified and ways to solve them are proposed.

Keywords: prosecutor's offices, supervisory activity, efficiency of supervisory activity of prosecutor's offices, prosecutor's supervision.

Эффективность надзорной деятельности и ее повышение способствует достижению одной из основных целей органов прокуратуры Российской Федерации — обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства¹.

Данный вопрос был и остается актуальным и является предметом исследований научных и практических работников в области военного права и теории прокурорского надзора. Это относится как к

прокуратурам территориальным, так и к военным и иным специализированным прокуратурам.

Эффективность прокурорского надзора как один из принципов организации и деятельности прокуратуры закреплён в базовом нормативном правовом акте о прокурорском надзоре², а его реализация предусматривает выполнение прокурорами оперативных задач меньшими средствами и силами. На повышение эффективности надзорной деятельности, в том числе влияют такие качества военного прокурора, как дисциплинированность, знание и исполнение первостепенных и перспектив-

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 2 ст. 1).

² Там же. Ст. 40.4.

ных задач, стоящих перед органами военной прокуратуры.

Нацеливают на эффективное выполнение прокурорских работников своих должностных обязанностей и ведомственные правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹.

Надзорная деятельность органов прокуратуры относится к одному из приоритетных направлений, поскольку ее осуществление позволяет выявлять, устранять, предупреждать и пресекать многочисленные нарушения законов, причины и условия, способствующие их совершению. В ходе осуществления надзора прокурорами реализуются основные полномочия, предоставленные им действующим законодательством в целях обеспечения верховенства закона, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, военнослужащих, членов их семей и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации.

Военные, территориальные и иные специализированные прокуроры считают достижение эффективности прокурорского надзора одной из основных стратегических целей деятельности прокуратуры.

Так, 19 февраля 2021 г. в Калининграде с участием заместителя Главного военного прокурора генерал-лейтенанта юстиции Сергея Скребца состоялось расширенное заседание коллегии военной прокуратуры Балтийского флота, на котором подведены итоги деятельности коллективов военных прокуратур в 2020 г., определены задачи на предстоящий период. Заместитель Главного военного прокурора, отметив положительные результаты работы прокуратур флота, в своем выступлении в качестве основных задач на текущий год определил защиту социальных прав и гарантий военнослужащих и других граждан, обеспечение надзорными средствами

своевременного и качественного выполнения заданий гособоронзаказа, высокой боевой готовности войск, противодействие коррупционным правонарушениям.

По итогам заседания коллегии определены дополнительные меры по повышению эффективности прокурорской деятельности².

О достижении эффективности прокурорского надзора при осуществлении надзорных мероприятий во взаимодействии с контролирующими и правоохранительными органами в целях укрепления законности и правопорядка в государстве отметил в своем выступлении и Генеральный прокурор Российской Федерации³.

В военно-правовой науке и в теории прокурорского надзора не приводится четкого понятия «надзорной деятельности органов военной прокуратуры».

Некоторые ученые и практики полагают, что надзорная деятельность прокуроров выражается в выявлении нарушений законов, установлении обстоятельств (причин, условий), способствующих их совершению, установлении виновных лиц, принятии установленных законом мер к устранению выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств, привлечению к ответственности виновных лиц, возмещению причиненного ущерба при наличии такового⁴. Несколько ранее ученые формулировали понятие прокурорского надзора как специфическую деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемую от имени Российской Федерации и состоящую в проверке точности соблюдения Конституции Российской Федерации и исполнения законов, действующих на ее территории⁵.

² Gvp.gov.ru // Военная прокуратура Балтийского флота. 12.02.2021.

³ Epp.genproc.gov.ru gprf > mass-media > media-file. 17.03.2020 г. / Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова на расширенном заседании коллегии по итогам 2019 г.

⁴ Прокурорский надзор / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2017. С. 11.

⁵ Прокурорский надзор / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Е. Винокурова. М.: Юрайт, 2003. С. 9.

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации».

Учитывая опыт надзорной практики органов прокуратуры Российской Федерации и смысл нормативного закрепления соответствующей деятельности в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», под надзорной деятельностью органов военной прокуратуры следует понимать деятельность органов военной прокуратуры по выявлению, устранению и недопущению нарушений законов, причин и условий, способствующих их совершению, в целях укрепления законности и правопорядка.

Содержание приведенного выше определения понятия надзорной деятельности вполне может быть использовано и в деятельности территориальных и иных специализированных прокуратур, поскольку вопросы организации и деятельности органов прокуратуры изложены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», которым определены цели, задачи, полномочия и функции органов прокуратуры.

Представляется, что в настоящее время действующим законодательством о прокурорском надзоре, включая ведомственные акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Главной военной прокуратуры, закреплен достаточный арсенал средств правового и неправового характера для реализации прокурорами своих полномочий при организации и осуществлении надзорной деятельности. Применение предоставленных законом средств в четком соответствии с их предназначением и учетом состояния законности в конкретном периоде времени позволяет добиваться высокого качества и результативности, ведущих к достижению эффективности надзорной деятельности и ее дальнейшему повышению. Конечно же, здесь большую роль играет и положительный профессиональный опыт каждого прокурорского работника, который впоследствии анализируется и обобщается в целях его дальнейшего распространения

для использования в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации¹.

Прокурорские работники органов военной прокуратуры осуществляют надзорную деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в целях: 1) единообразного понимания и точного исполнения законов; 2) укрепления воинской дисциплины и правопорядка; 3) защиты прав военнослужащих, членов их семей, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации; 4) повышения боевой способности и боевой готовности войск; д) укрепления боевой мощи и обороноспособности государства.

При организации и осуществлении надзорной деятельности, военные прокуроры должны: 1) планировать свою надзорную деятельность; 2) ставить конкретные задачи и выполнять их; 3) определять приоритетные направления надзорной деятельности; 4) добиваться эффективности надзорной деятельности.

Надзорная деятельность военных прокуроров имеет ряд специфических особенностей, обусловленных характеристикой предметов, объектов и субъектов надзора.

Так, в п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» определены полномочия и направления надзорной деятельности органов военной прокуратуры (определены объекты и предметы надзора). Учитывая данный фактор, деятельности органов военной прокуратуры в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» посвящен специальный раздел VI «Особенности организации и деятельности органов военной прокуратуры».

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 24).

Результаты надзорной деятельности органов военной прокуратуры за последние несколько лет свидетельствуют о том, что военными прокурорами не всегда обеспечивается надлежащее качество надзорной деятельности.

Имеют место случаи формального подхода к проведению надзорных мероприятий.

Так, анализ надзорной и судебной практики свидетельствует о том, что некоторыми военными прокурорами, в нарушение требований п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», проводятся проверки на объектах, которые не поднадзорны органам военной прокуратуры. В связи с жалобами должностных лиц предприятий и учреждений решениями судебных органов действия военных прокуроров по проведению надзорных проверок признаны незаконными¹.

В актах прокурорского реагирования не всегда ставятся вопросы о выявлении и устранении причин и условий, послуживших совершению правонарушений, об установлении виновных лиц и принятии к ним соответствующих мер, в результате чего причины совершения правонарушений не выявляются, виновные лица к ответственности не привлекаются.

Гарнизонными военными судами отдельные акты прокурорского реагирования признаются незаконными, поскольку изложенные в них факты нарушения законов не мотивированы и не доказаны.

Например, решением Владикавказского гарнизонного военного суда по админи-

стративному исковому заявлению военнослужащего С. З. Чеджемова об оспаривании представления об устранении нарушений закона заместителя военного прокурора В. В. Гусельникова удовлетворены частично требования заявителя. Суд пришел к выводу, что у прокурора не имелось законных оснований требовать от командира войсковой части привлечения Чеджемова к ответственности. Поэтому в части, касающейся Чеджемова, представление подлежит признанию незаконным².

Таким образом, основными причинами снижения эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры являются: 1) недостаточное знание некоторыми прокурорами состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории; 2) несоблюдение некоторыми военными прокурорами установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» предмета прокурорского надзора за исполнением законов, подмена и дублирование деятельности контролирующих органов; сохранение командно-бюрократических методов по устранению выявленных нарушений; 3) недостаточная целеустремленность по выявлению и устранению нарушений законности.

Также выявлены и факторы, влияющие на снижение качества и эффективности проверок: проведение проверок без предварительной подготовки; отсутствие навыков разработки военными прокурорами способов совершения основных надзорных действий; несвоевременное и поверхностное проведение проверок.

Более десяти лет тому назад ученые и практики с учетом результатов проведенных исследований также выделяли проблему повышения эффективности прокурорского надзора как одну, из наиболее важных, от которой зависит состояние законности и правопорядка на территории государства.

¹ <https://ras.arbitr.ru> / решение арбитражного суда Нижегородской области по делу № А43-25723/2018; решение Арбитражного суда Новосибирской области по делу № А45-8657/2019; постановление Седьмого Арбитражного апелляционного суда по делу № А27-16621/2018/<http://7aas.arbitr.ru>; решение Арбитражного суда Омской области по делу № А46-10768/2019/<http://omsk.arbitr.ru>, <http://my.arbitr.ru>.

² Решение Владикавказского гарнизонного военного суда от 17.06.2020 г. по делу № 2а-50/2020/<http://yovs.ros.sudrf.ru>.

Эффективность (действенность, результативность) прокурорского надзора определяется минимальной затратой времени и процессуальных средств для выполнения прокурором задач по укреплению законности и борьбы с преступностью. Эффективность надзора, осуществляемого прокурором, порождает стремление прокурора не только установить конкретное нарушение закона, но и создать условия, исключающие нарушения законности в будущем. Проблема повышения эффективности надзора за исполнением законов, как в целом, так и по отдельным направлениям надзорной деятельности прокуроров является ныне наиболее актуальной проблемой науки и практики прокурорского надзора. Эта проблема выдвигается на передний план еще и потому, что повышению эффективности надзора подчинены все средства прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, между тем положительных сдвигов в деле обеспечения законности и правопорядка еще нет¹.

Представляется, что качество прокурорского надзора, осуществляемых в его процессе надзорных мероприятий и отдельных действий достигаются посредством применения военными прокурорами определенного навыка (умения), выраженного в использовании в конкретной ситуации избранных способов действий, выработка которых напрямую зависит от профессионального опыта военного прокурора.

Здесь речь идет о прокурорской тактике, которая в теории прокурорского надзора и в военно-правовой науке недостаточно исследована в настоящее время², что отрицательно сказывается на достижении качества, результативности и эффективности прокурорского надзора.

Таким образом, в целях достижения и повышения эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры, территориальных и иных специализированных прокуратур прокурорским работникам необходимо: стремиться к реализации своих полномочий в соответствии с установленными законом основаниями; на постоянной основе анализировать состояние законности на поднадзорных объектах, отдельно по предметам надзора (определять проблемные участки, выделять приоритетные направления надзора, требующие первоочередного внимания со стороны прокуратуры); осуществлять слаженное взаимодействие с иными прокурорами, а также государственными органами, целью которого является обеспечение законности; применять и совершенствовать собственные методы и походы в ходе организации и осуществлении надзорной деятельности; повышать профессиональный опыт.

Библиография

1. Басков, В. И. Курс прокурорского надзора : учебник для вузов / В. И. Басков, Б. В. Коробейников. — М.: Зерцало-М., 2001.
2. Прокурорский надзор / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Е. Винокурова. — М.: Юрайт, 2017.
3. Прокурорский надзор/под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Е. Винокурова. — М.: Юрайт, 2003.

¹ Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора : учебник для вузов. М.: Зерцало-М., 2001.

² Винокуров Ю.Е. К вопросу о понятии «Научный продукт» (версия) // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Вып. 7. М., 2018. С. 6.

Индексация присужденных денежных сумм как элемент судебной защиты прав военнослужащих

© **Корякин Виктор Михайлович**,
доктор юридических наук, профессор, профессор
25 кафедры Военного университета Минобороны
России

Аннотация. Статья представляет собой научно-практический комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2018 г. № 35-П и от 12 января 2021 г. № 1-П, которыми определен правовой механизм индексации присужденных денежных сумм, предусмотренный ст. 208 ГПК РФ. Показаны противоречия правоприменительной практики по реализации данного механизма, раскрыты правовые позиции Конституционного Суда по данному вопросу, высказаны предложения по дальнейшему совершенствованию данного правового института.

Ключевые слова: судебная защита; индексация присужденных денежных сумм; исполнение судебных решений.

Indexation of the awarded sums of money as an element of judicial protection of the rights of military personnel

© **Koryakin V. M.**,
Doctor of Law, Professor, Professor of the 25 Department of the Military University of the Ministry of Defense of Russia

Annotation. The article is a scientific and practical commentary on the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 35-P of July 23, 2018 and No. 1-P of January 12, 2021, which define the legal mechanism for indexing the awarded sums of money provided for in Article 208 of the Civil Code of the Russian Federation. The contradictions of law enforcement practice in the implementation of this mechanism are shown, the legal positions of the Constitutional Court on this issue are revealed, and proposals are made for further improvement of this legal institution.

Keywords: judicial protection; indexation of the awarded sums of money; enforcement of court decisions.

Декларация прав и свобод человека и гражданина устанавливает, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и деяния должностных лиц, государственных органов и общественных организаций, повлекшие за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющие права граждан, могут быть обжалованы в суд (ст. 32). Соответственно и Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ч. 1, 2 ст. 46). Будучи одним из основных прав человека, неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения, право на

судебную защиту одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод человека и гражданина, которые признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и обеспечиваются правосудием.

Право на судебную защиту своих прав в полной мере распространяется и на военнослужащих. В ряду юридических гарантий защиты их прав и свобод это право имеет особое значение. Исходя из содержания ст. 46 Конституции Российской Федерации и положений ст. 21 Федерального

закона «О статусе военнослужащих», каждый военнослужащий имеет право на обжалование действий (решений) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих его права и свободы.

Судебные иски, предъявляемые военнослужащими в как в военные суды, так и в иные суды общей юрисдикции, нередко содержат денежные требования (о взыскании сумм недополученного денежного довольствия, страховых выплат, компенсации за наем жилых помещений и др.).

Для дел подобного рода гражданским процессуальным законодательством предусмотрена дополнительная гарантия исполнимости судебных решений – возможность индексации присужденных денежных сумм. В соответствии со ст. 208 ГПК РФ по заявлению взыскателя или должника суд, рассмотревший дело, может произвести индексацию взысканных судом денежных сумм на день исполнения решения суда.

Индексацию не следует путать с взысканием процентов за пользование чужими денежными средствами (ст. 395 ГК РФ). В научной литературе проводятся следующие различия между этими институтами:

— индексация не требует подачи искового заявления, соблюдения претензионного порядка урегулирования и уплаты государственной пошлины;

— нет необходимости доказывать вину нарушителя, поскольку индексация не является мерой гражданско-правовой ответственности должника, в отличие от иска о взыскании процентов, где ответственность всегда наступает за неправомерное поведение;

— индексация не ограничена трехлетним сроком исковой давности, законодателем вовсе не предполагается отказ суда от индексации присужденной суммы¹.

¹ Добровинская А. В. Индексация денежных средств как способ защиты гражданских прав // Гражданское право. 2016. № 5. С. 26—29; Катукова С. Ю. Новации судебного решения в процессуальном законодательстве России // Новеллы права и политики—2018 : Материалы международной научно-практической конференции. М.: Государ-

Однако на практике механизм индексации денежных сумм практически не работает, о чем свидетельствует практика Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении жалоб граждан, связанных с длительным неисполнением судебных решений и отказами судов общей юрисдикции произвести индексацию присужденных сумм.

Так, в Постановлении от 23 июля 2018 г. № 35-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Т. В. Ивановой, И. М. Митина и Е. В. Шкотова» Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что индексация присужденных денежных сумм как один из способов компенсации влияния инфляции на имущественные правоотношения, складывающиеся между взыскателем и должником, своевременно не исполнившим обязательства, возложенные на него судебным решением, представляет собой предусмотренный процессуальным законодательством упрощенный порядок возмещения взыскателю финансовых потерь, вызванных несвоевременным исполнением должником решения суда, когда взысканные суммы обесцениваются в результате экономических явлений; при этом она не является мерой гражданско-правовой ответственности должника за ненадлежащее исполнение денежного обязательства, а представляет собой правовой механизм, позволяющий полностью возместить потери взыскателя от длительного неисполнения судебного решения в условиях инфляционных процессов. Часть 1 ст. 208 ГПК РФ, позволяя суду проиндексировать присужденную взыскателю денежную сумму с целью восстановления ее покупательной способности и этим защищая взыскателя от инфляционных рисков на время исполнения решения суда, не ограничивает возможные случаи применения индексации, а также не содержит отсылки к каким-либо конкретным способам

ответственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2019. С. 80—86.

ее проведения, определение которых, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, производится судом в каждом конкретном случае, исходя из фактических обстоятельств конкретного дела

Сформировавшаяся же в настоящее время судебная практика судов общей юрисдикции свидетельствует о том, что при отсутствии урегулированного механизма индексации присужденных денежных средств действие ч. 1 ст. 208 ГПК РФ, по сути, блокируется, что позволяет судам, ссылаясь на пробел в правовом регулировании, отказывать в индексации, уклоняясь при этом от исследования вопроса о наличии применимых ее критериев.

Подход, при котором невозможность индексации взысканных судом денежных сумм, предусмотренной ч. 1 ст. 208 ГПК РФ, обосновывается отсутствием в действующем правовом регулировании критериев такой индексации (притом что суды, отклоняя возможность применения индекса потребительских цен в качестве критерия индексации, не предлагают альтернативные механизмы, использование которых позволило бы восстановить покупательную способность присужденных сумм), противоречит правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации и приводит к тому, что право на судебную защиту, гарантированное каждому ст. 46 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, оказывается существенно ущемленным.

Исходя из изложенных соображений и выводов, высший орган конституционного контроля Постановлением от 23 июля

2018 г. № 35-П признал ч. 1 ст. 208 ГПК РФ не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст. 46 (ч. 1), в той мере, в какой содержащееся в ней положение — при отсутствии в системе действующего правового регулирования механизма индексации взысканных судом денежных сумм, с необходимостью признаваемого судебной практикой в качестве применимого, — не содержит критериев, в соответствии с которыми должна осуществляться предусмотренная им индексация. При этом на Федерального законодателя, исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в комментируемом Постановлении, возложена обязанность внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на установление возможных критериев осуществления предусмотренной ч. 1 ст. 208 ГПК РФ индексации взысканных судом денежных сумм.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование изменений, вытекающих из рассматриваемого Постановления, судам в целях реализации ч. 1 ст. 208 ГПК РФ предписано использовать в качестве критерия осуществления предусмотренной ею индексации утверждаемый Росстатом индекс потребительских цен, являющийся официальной статистической информацией, характеризующей инфляционные процессы в стране и публикуемой на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в сети Интернет (см. табл.).

Индекс потребительских цен в 2021 году

Период	В целом			В том числе на					
				Товары			Услуги		
	В % к предыдущему месяцу 2021 года	В % к декабрю 2020 года	В % к соответствующему месяцу 2020 года	В % к предыдущему месяцу 2021 года	В % к декабрю 2020 года	В % к соответствующему месяцу 2020 года	В % к предыдущему месяцу 2021 года	В % к декабрю 2020 года	В % к соответствующему месяцу 2020 года
январь	-	100,67	105,19	-	100,78	106,10	-	100,38	102,84

Казалось бы, справедливость восторжествовала, права конкретных граждан, обратившихся в Конституционный Суд, а также всех потенциальных граждан, которые окажутся в аналогичной ситуации, восстановлены. Однако в полной мере данная проблема не была решена¹.

Как показала дальнейшая практика, суды общей юрисдикции по-прежнему в своем большинстве отказывают гражданам в индексации присужденных денежных сумм.

После вынесения рассмотренного выше Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2018 г. № 35-П был принят Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ, изложивший ст. 208 ГПК РФ в новой редакции, в соответствии с которой по заявлению взыскателя или должника суд, рассмотревший дело, может произвести индексацию взысканных судом денежных сумм на день исполнения решения суда в случаях и в размерах, которые предусмотрены федеральным законом или договором.

Внесенные данным Федеральным законом изменения в положения ст. 208 ГПК РФ, состоявшиеся наряду с носящими комплексный характер изменениями процессуального и иного законодательства, с учетом времени их принятия, объективно должны были быть направлены на исполнение указанного акта Конституционного Суда Российской Федерации, принятого ранее и содержащего соответствующее поручение федеральному законодателю обязывающего характера.

Между тем, как следует из содержания измененной редакции данной нормы ГПК РФ, она не устанавливает каких-либо кри-

териев, которые могут быть применены судами при рассмотрении заявлений взыскателей об индексации присужденных денежных сумм, а носит бланкетный характер, указывая на иной федеральный закон или договор, в которых должны быть установлены случаи осуществления судом индексации присужденных денежных сумм и ее размеры.

Однако федеральный закон, к которому отсылает ст. 208 ГПК РФ, не принят. Что же касается договора, стороны которого при его заключении могли бы предусмотреть возможность индексации присужденных денежных сумм в случае несвоевременного исполнения или неисполнения одной из них вынесенного против нее решения суда, то данное регулирование впервые включено в содержание ГПК РФ с 1 октября 2019 г. — даты вступления в силу Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ в части изменения редакции ст. 208 ГПК РФ и стороны, вступившие в договорные отношения до указанной даты, даже действуя с требуемой характером обязательства и условиями оборота степенью заботливости и осмотрительности, не могли и не должны были предвидеть необходимость включения в договор между ними условия, наличие которого изменившимся впоследствии нормативным регулированием будет признаваться одной из необходимых предпосылок для возможности индексации присужденных денежных сумм и тем самым — реализации имеющего конституционное значение права на своевременное исполнение вступившего в законную силу судебного акта.

Именно с ссылками на отсутствие соответствующего федерального закона и соответствующих положений в договорах, заключаемых сторонами, суды общей юрисдикции повсеместно продолжают отказывать гражданам в индексации присужденных денежных сумм.

Данное обстоятельство побудило Конституционный Суд Российской Федерации вновь вернуться к рассмотрению данного вопроса в связи с обращениями граждан на

¹ Шамигулов А. Р., Габдрахманова Л. Г. Процесс противодействия ненадлежащего исполнения судебного решения: правоприменительная практика // Формирование гражданской идентичности молодежи на основе историко-культурного наследия как универсальной ценности, посвящённой 100-летию образования ТАССР : сборник материалов международной научно-практической конференции. Под ред. С. Л. Алексеева, Р. Х. Гильмеевой. Казань, 2019. С. 397 – 404.

нарушение их конституционного права на правосудие и принять Постановление от 12 января 2021 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Л. В. Бакиной, С. А. Жидкова, Е. М. Семенова и Е. И. Семеновой».

В данном судебном акте указано, что как показывает правоприменительная практика судов, измененное федеральным законодателем в соответствии с поручением Конституционного Суда Российской Федерации нормативное регулирование индексации присужденных денежных сумм (ст. 208 ГПК РФ в редакции, введенной Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ) позволяет судам отказывать в удовлетворении соответствующих заявлений, указывая на отсутствие как федерального закона, так и условий заключенного договора, которые предусматривали бы возможность такой индексации. Это свидетельствует о том, что федеральный законодатель не устранил возможность нарушения конституционных прав взыскателей, в частности права на судебную защиту, при рассмотрении судами их заявлений об индексации присужденных денежных сумм в ситуации, аналогичной той, которая уже являлась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, принявшего сохраняющее свою силу Постановление от 23 июля 2018 г. № 35-П о противоречии Конституции Российской Федерации соответствующего нормативного регулирования. На это указывает также и непринятие упомянутого в ст. 208 ГПК Российской Федерации федерального закона, который предусматривал бы случаи и размеры индексации присужденных денежных сумм.

Изложенное позволяет утверждать, что при исполнении федеральным законодателем Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2018 г. № 35-П в части приведения нормативного регулирования в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации в новой редакции ст. 208 ГПК

РФ не преодолена неопределенность в вопросе о конституционности соответствующего нормативного регулирования, поскольку не исключена в дальнейшем возможность нарушения конституционных прав и свобод взыскателей и должников при рассмотрении судами общей юрисдикции их заявлений об индексации присужденных денежных сумм.

Исходя из указанных обстоятельств, Конституционный Суд повторно (беспрецедентный случай!) признал ст. 208 ГПК РФ (в редакции, введенной Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ) не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащееся в ней положение — при отсутствии в системе действующего правового регулирования механизма индексации взысканных судом денежных сумм, с необходимостью признаваемого судебной практикой в качестве применимого, — не содержит определенных и недвусмысленных критериев, в соответствии с которыми должна осуществляться предусмотренная им индексация.

Федеральному законодателю поручено внести в действующее правовое регулирование, в том числе в ст. 208 ГПК РФ, изменения, позволяющие судам индексировать присужденные денежные суммы на основании заявлений взыскателей или должников и тем самым реально восстанавливать их право на правильное и своевременное исполнение решения суда.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование соответствующих изменений, судам предписано в целях реализации ст. 208 ГПК РФ (в случаях, когда условия и размер индексации присужденных денежных сумм не установлены договором) использовать в качестве критерия осуществления предусмотренной ею индексации утверждаемый Росстатом индекс потребительских цен, являющийся официальной статистической информацией, характеризующей инфляционные процессы в стране.

Хочется верить, что на сей раз законодатель более оперативно и адекватной от-

реагирует на предписания Конституционного Суда и создаст действительно работающий, эффективный механизм защиты права граждан, включая военнослужащих на индексацию присужденных денежных сумм.

Библиография

1. Добровинская, А. В. Индексация денежных средств как способ защиты гражданских прав / А. В. Добровинская // Гражданское право. — 2016. — № 5. — С. 26—29.
2. Катюкова, С. Ю. Новации судебного решения в процессуальном законодательстве России / С. Ю. Катюкова // Новеллы права и политики—2018

: Материалы международной научно-практической конференции. — М.: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2019. — С. 80—86.

3. Шамигулов, А. Р. Процесс противодействия ненадлежащего исполнения судебного решения: правоприменительная практика / А. Р. Шамигулов, Л. Г. Габдарахманова // Формирование гражданской идентичности молодежи на основе историко-культурного наследия как универсальной ценности, посвящённой 100-летию образования ТАССР : сборник материалов международной научно-практической конференции. Под ред. С. Л. Алексеева, Р. Х. Гильмеевой. — Казань, 2019. — С. 397—404.

К вопросу о применении норм, устанавливающих уголовную ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества

© Батюкова Вера Евгеньевна,

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

Аннотация. В статье автором рассматриваются проблемные вопросы применения норм, устанавливающих уголовную ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества. Автором рассматривается сущность легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, раскрываются вопросы, связанные с квалификацией. Анализируется судебная статистика.

Ключевые слова: экономическая безопасность, теневая экономика, уголовная ответственность, легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, правомерное владение, пользование и распоряжение имуществом

On the issue of the application of norms establishing criminal liability for legalization (laundering) of funds or other property

© Batyukova V. E.

Candidate of Law, Associate Professor, Senior Researcher sectors of criminal law, criminology and criminal proceedings Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Resume: In the article, the author examines the problematic issues of the application of the norms establishing criminal liability for the legalization (laundering) of money or other property. The author examines the essence of legalization (laundering) of funds or other property, discloses issues related to qualifications. Judicial statistics are analyzed.

Keywords: economic security, shadow economy, criminal liability, legalization (laundering) of funds or other property, lawful possession, use and disposal of property

По сведениям FATF ежегодно во всем мире отмывается от 500 млрд. до 1,5 трлн. долларов. Необходимость исследования криминологических и уголовно-правовых вопросов, связанных с правоприменением норм, предусмотренных ст. ст. 174 и 174.1 УК РФ, заключается в том, что незаконные действия, описанные в диспозициях, создают основу теневой экономики, дестабилизируют финансовое положение государства как в рамках разрешения внутригосударственных вопросов, так и на

международной арене. Современная глобальная экономическая система ввергнута в экономический кризис, вызванный комплексным воздействием экономических, политических, социальных и административных факторов, сопряженных с коронавирусной эпидемией¹. Следует также отметить, что

¹ Дамаскин О. В. Проблемные аспекты цифровизации управления в сфере

проблема борьбы и активного противодействия преступлениям в сфере легализации денежных средств является одной из самых сложных и многозадачных для государства ввиду динамичного развития цифровизации и компьютеризации. Естественно, для российского общества и государства возникает очевидная потребность в незамедлительном улучшении качества работы судебно-следственных органов.

Главная опасность легализации состоит в том, что данные средства могут быть использованы с целью финансирования экстремизма, организованной преступности и терроризма. Легализация дает возможность скрыть противозаконные источники дохода, трансформируя криминальную деятельность в предпринимательство.

Опасность анализируемых преступных действий характеризуется и тем, что в современном мире всё чаще к отмыванию денежных средств или иного имущества становятся причастны органы государственной власти, государственные служащие, должностные лица, их деятельность приобретает организованный, транснациональный характер, порождает коррупцию, взяточничество, иные негативные последствия, влияющие на безопасность государства в целом¹.

Сегодня с развитием IT-технологий, неблагоприятной эпидемиологической обстановкой в мире, глобализация финансовых рынков создают реальные условия для осуществления незаконных действий, направленных на легализацию (отмывание) денежных средств.

В российском действующем уголовном законодательстве установлена ответственность за легализацию

(отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путём (ст. 174 УК РФ) и легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретённых лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1 УК РФ).

Если говорить о предмете преступления, то согласно ст. 128 ГК РФ смысловое значение «имущества» четко не обозначается, поэтому вывод можно сделать только исходя из перечня объектов гражданских прав². В их качестве выступают финансы в любой валюте и форме, а также другое имущество в широком смысле, которое изначально приобретается нелегальным путём. К имуществу в этом составе относят и вещи, и ценные бумаги, имущественные права, работы и услуги, результаты интеллектуальной деятельности³.

Понятие «легализации» определяется в ст. 3 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма», который трактует это как «придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления».

В 1989 г. по решению стран «Большой семерки» была создана Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) — межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также осуществляет оценки соответствия национальных систем

противодействия коронавирусной пандемии // Военное право. 2020. № 5 (63). С. 9—16

¹ Корякин В. М., Попов А. А. Общественная безопасность как объект уголовно-правовой охраны и участие войск национальной гвардии в ее обеспечении // Военное право. 2020. № 5 (63). С. 24—30.

² Алиев В. М. Легализация (отмывание) доходов, полученных незаконным путем: уголовно-правовое и криминологическое исследование / Ин-т совр. права. М.: ИСП, 2001.

³ Гарифуллина Р. Ф., Хакимова Э. Р. Вопросы квалификации легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путём // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 5. С. 160—162.

ПОД/ФТ этим стандартам. На 2019 г. членами ФАТФ являются 37 стран и две международные организации, наблюдателями — 23 организации и одно государство (Индонезия).

ФАТФ уделяет значительное внимание сотрудничеству с такими международными организациями, как МВФ, Всемирный банк, Управление ООН по наркотикам и преступности. Данные структуры реализуют свои программы, нацеленные на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма. Одним из основных инструментов реализации рекомендаций ФАТФ на национальном уровне являются Подразделения финансовой разведки (ПФР), отвечающие за сбор и анализ финансовой информации в пределах каждой конкретной страны с целью выявления потоков финансовых средств, добытых незаконным путём.

8 ноября 1990 г. была принята Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности¹. Данные документы являются базисными, на основе которых вырабатывается внутригосударственное законодательство.

Под легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, в российском законодательстве понимается совершение действий, направленных на придание правомерного вида владению, пользованию и распоряжению денежными средствами и иным имуществом, приобретенным заведомо незаконным путем и полученным от таких видов преступлений, как незаконная торговля наркотиками, продажа оружия, создание фирм-однодневок, финансовые мошенничества и другие действия.

Легализация преступных доходов представляет собой сложный процесс, включающий множество разнообразных сделок, совершаемых разнообразными методами.

Такое явление способствует дальнейшему росту преступности не только экономической направленности, но и иной, в том числе организованной (отмывание доходов, полученных преступным путем, является одним из элементов организованной преступной деятельности и выступает финансовым рычагом террористической деятельности).

Важным моментом подобной незаконной деятельности является её международная ориентированность. Именно поэтому борьба с этими видами преступлений сильно зависит от транснационального сотрудничества.

Российская система противодействия отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ/ФРОМУ) оценивалась в течение полутора лет (2018—2019 гг.) на предмет технического соответствия (имплементация в национальное законодательство положений международных стандартов ПОД/ФТ/ ФРОМУ — Рекомендаций ФАТФ) и эффективности (практического применения таких положений) за пятилетний период (2014—2018 гг.). По результатам такой оценки и утверждения итогового отчета на Пленарном заседании ФАТФ 17 октября 2019 г. Российская Федерация поставлена на регулярный мониторинг, предполагающий предоставление отчета о прогрессе по устранению выявленных недостатков через 3 года.

Отмечены некоторые недостатки, касающиеся регулирования применения целевых финансовых санкций в сфере финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения, состава информации, сопровождающей электронные денежные переводы, а также деятельности российских граждан, являющихся доверительными управляющими иностранных трастов².

¹ Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (заключена в г. Страсбурге 8 ноября 1990).

² Федеральная служба по финансовому мониторингу. Ежегодный отчет за 2019 г. //

В Российской Федерации правовой основой противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества незаконному обороту криминальных денежных средств являются нормы международного права, международные договоры, а также Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и др.

Совершенствуя законодательство в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в 2019 г. Росфинмониторингом проведена работа по внесению изменений в законодательство и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

В связи с этим, были приняты следующие нормативно-правовые акты:

— Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 289 «О внесении изменений в указ Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» и в Положение, утвержденное этим указом». Данным актом расширены полномочия Росфинмониторинга в части разработки и реализации во взаимодействии с иными участниками национальной системы ПОД/ФТ мер, направленных на минимизацию выявленных рисков совершения операций (сделок) в сфере ОД/ФТ и профилактику преступлений соответствующего характера;

— Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и

финансированию терроризма» введено регулирование обмена информацией и документами, полученными при проведении идентификации, между организациями, входящими в банковскую группу или банковский холдинг, и использования таких информации и документов;

— Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 7.1 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и статьи 7 и 10 Федерального закона «О национальной платежной системе» устранил уязвимости, относящиеся к рискам использования услуг адвокатов, нотариусов, бухгалтеров и иных лиц в целях легализации преступных доходов. Одновременно введены ограничения на выдачу наличных денежных средств с неперсонифицированных электронных средств платежа, исходя из требований международных стандартов (Рекомендаций ФАТФ) и др.

Несмотря на постоянное совершенствование законодательства в этой сфере, следует констатировать, что в деятельности органов следствия и суда продолжают возникать различные вопросы и трудности, связанные с расследованием и раскрытием данного вида преступлений. Наибольшую трудность представляет процесс доказывания и установления всех теневых схем сокрытия имущества либо денежных средств, которые были получены незаконно. Схемы отмывания денег постоянно совершенствуются с учетом развития IT-технологий, модернизируются. Именно поэтому большую роль играет постоянный мониторинг действующих законов и анализ информации, которую предоставляют специализированные структуры, связанные с денежными операциями и иным имуществом.

Не менее важный аспект, с которым сталкиваются суды при рассмотрении уголовных дел, — это немногочисленная

практика принятия решения, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, поэтому суды испытывают трудности в уголовно-правовой оценке действий лиц, обвиняемых в совершении таких противозаконных действий.

Кроме этого, преступления в сфере отмывания преступных доходов являются высоколатентными, на что косвенно указывает незначительность расследованных преступлений в рамках общей статистики по экономическим преступлениям. Латентность указанного вида преступных деяний имеет довольно отрицательные последствия: она способствует формированию в сознании преступников убеждения безнаказанности, ослабляет значимость закона.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2018 г. осуждено лиц по ст. 174 УК РФ — 10, по ст. 174.1 — 9; в 2019 г. по ст. 174 осуждено 2 человека, по ст. 174.1 УК РФ — 16 человек, два из которых оправданы; за первое полугодие 2020 г. осуждены по ст. 174 УК РФ — 1 человек, по ст. 174.1 УК РФ — 8, один из которых оправдан¹.

Повышенная общественная опасность деяния состоит в том, что нелегальные доходы могут быть использованы для финансирования террористической деятельности. Этот аспект нуждается в особом контроле, так как отсутствие таких данных снижает эффективность не только борьбы с легализацией преступных доходов, но и терроризмом.

Так, В. Б. Букарев высказывает следующее мнение: «Легализация как финансово-экономическая категория на сегодняшний день представляет собой процесс преобразования криминального капитала в легальный. Законодательное регулирование ответственности за отмывание «грязных» денег необходимо, прежде всего, в интересах борьбы с

организованной преступностью, с тем чтобы подорвать финансовую основу такой преступности. Существуют данные, что организованные преступные группировки занимаются отмыванием денежных средств, поступающих из-за рубежа для финансирования незаконных вооруженных формирований»².

И. А. Клепицкий указывает на сложность и неоднозначность законодательных формулировок: «приобретённое преступным путём» (ст. 174 УК РФ) и «приобретённое в результате совершения преступления» (ст. 174.1 УК РФ) «банкноты, которые получают наркокартелями от искушённых клиентов, являются приобретёнными преступным путём, в то время как эти же средства, переданные главе наркобанды, являются полученными в результате совершения преступления. То есть несмотря на то, что они по сути своей являются ничем иным, как доходом от нелегальной деятельности, непосредственно преступным путём получены не были»³.

Данное обстоятельство в том числе затрудняет не только привлечение лиц к уголовной ответственности, но и создаёт определённые трудности, возникающие в правоприменительной практике.

Ещё одной трудностью при правовой оценке деяний выступают случаи смешения двух видов владений — тех, которые были получены в результате совершения преступления, и иных, которые имели законный источник. Например, если на один и тот же банковский счёт поступают средства, полученных от разных видов имущества, то это, безусловно, вызывает трудности в правовой оценке. Главная сложность состоит в том, что: «денежные средства, как и некоторые виды имущества, не

¹ Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5460>.
Электронный ресурс. [Дата доступа 15.02.2021 г.]

² Букарев В. Б. Легализация (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем: общественная опасность и вопросы квалификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

³ Клепицкий И. А. Отмывание денег в современном уголовном праве // Государство и право. 2002. № 8. С. 19.

обладают индивидуальными признаками, поэтому отнести совершённые в будущем соглашения к легализационным можно только тогда, когда будет установлено, что совершались они именно с той безусловной частью имущества, которая включала преступно приобретённое»¹.

Говоря о судебной практике по данному вопросу, важно понимать, что существуют проблемы, связанные именно с толкованием термина «легализация» (отмывание) доходов. Дело в том, что этот вид преступной деятельности является латентным и выявляется, как правило, в ходе предварительных следственно-розыскных мероприятий в качестве дополнительного состава к основному преступлению. На данный момент мы можем говорить о двух способах «отмывания»: первый — это непосредственно финансовые операции и иные сделки, совершённые с помощью заведомо преступных денежных средств или иного имущества, и второй — применение легализации в предпринимательской или иной экономической деятельности. Однако далеко не любая финансовая операция с имуществом, добытым преступным путём, образует составы, которые предусматривают ст. 174 и 174.1 УК РФ. Более того, сделки могут быть совершены с целью хищения чужого имущества, то есть предикатного преступления, а последующее пользование и распоряжение похищенным имуществом представляет собой криминальную форму поведения в экономической деятельности.

При разрешении вопроса о присутствии в действиях физического лица признаков состава преступления, предусмотренного ст. 174 УК РФ, судам необходимо определять наличие доказательств, свидетельствующих о том, что субъект, совершивший финансовые операции, знал или должен был знать о том, что денежные средства или иное

имущество приобретены другими лицами именно преступным путем.

Перед правоприменителями возникает вопрос о том, возможно ли возбуждение уголовного дела по ст. 174 УК РФ при отсутствии предикатного преступления, а именно, возбужденного уголовного дела или вступившего в законную силу приговора за преступление, целью которого и являлось приобретение имущества или получение денежных средств, ставших в последующем предметом легализации. Мнения по данному вопросу разделились на две обоснованные позиции. В первом случае авторы основываются на ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации, тем самым придерживаясь позиции о том, что доподлинно установить способ и путь получения денежных средств или иного имущества можно только на основании вступившего в силу приговора по предикатному преступлению, и только в том случае, если именно в результате совершения данного преступления такой доход был получен².

Иные авторы отстаивают позицию о том, что основанием для возбуждения уголовного дела по ст. 174 УК РФ может являться и наличие достаточных достоверных данных, указывающих на состав преступления. Поэтому предлагают считать преступным отмывание денежных средств не со вступления приговора в силу, а с того момента, когда соответствующими органами будут получены данные, являющиеся подтверждением наличия состава преступления в действиях физического лица³.

Еще одной важной проблемой, имеющейся в правоприменительной практике, является определение специальной цели, «придание правомерного вида владению,

¹ Харламова А. А. К вопросу об ответственности за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 93—99.

² Алиев В. М. Уголовная ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем // Российский следователь. 2002. № 5. С. 32.

³ Букарев В. Б., Трунцевский Ю. В., Шулепов Н. А. Уголовная ответственность за легализацию (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем. М.: Изд. группа «Юрист». 2007.

пользованию и распоряжению преступными доходами»¹. Такая цель входит в криминообразующие признаки, соответственно, без нее следует говорить об отсутствии состава преступления.

Для успешного противодействия преступным действиям, направленным на легализацию (отмывание) денежных средств и иного имущества, необходимо усиление контроля над законностью финансовых операций и сделок, а также на повышение их прозрачности. Успешное сопротивление легализации может быть реальным, если оно будет осуществляться на двух уровнях — национальном и международном.

Кроме этого, необходимо вести постоянный и тщательный мониторинг деятельности организаций, занимающихся предпринимательской или иной экономической деятельностью, совершенствуя законодательство, направленное на противодействие этим видам преступных действий.

Успешное противодействие легализации (отмыванию) возможно при совместном взаимодействии на международном уровне, обмена информационными потоками, участия в процессе борьбы с преступностью кредитных организаций, только при таком раскладе возможна успешная борьба с легализацией. Из этого следует, что России необходимо активировать сотрудничество с международными странами в данной области.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, следует отметить ещё раз, что в основе противодействия отмыванию доходов или иного имущества, приобретенных преступным путём, лежат международные обязательства Российской Федерации.

Особую общественную опасность и, скорее, социальную значимость этому вопросу придаёт тот факт, что легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, посягает на экономическую безопасность государства.

На сегодняшний день, в теневой экономике сосредоточено огромное количество средств, и задействовано не меньшее число субъектов, в том числе должностных лиц, которые остаются безнаказанными, уходят от уголовной ответственности.

Библиография

1. Алиев, В. М. Легализация (отмывание) доходов, полученных незаконным путем: уголовно-правовое и криминологическое исследование / В. М. Алиев. — М.: ИСП, 2001. — 238 с.
2. Букарев В.Б. Легализация (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем: общественная опасность и вопросы квалификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В. Б. Букарев. — М., 2006. — 28 с.
3. Букарев, В. Б. Уголовная ответственность за легализацию (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем / В. Б. Букарев, Ю. В. Трунцевский, Н. А. Шулепов. — М.: Изд. группа «Юрист». 2007. — 144 с.
4. Гарифуллина, Р. Ф. Вопросы квалификации легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путём / Р. Ф. Гарифуллина, Э. Р. Хакимова // Пробелы в российском законодательстве. — 2014. — № 5. — С. 160—162.
5. Дамаскин О.В. Проблемные аспекты цифровизации управления в сфере противодействия коронавирусной пандемии / О. В. Дамаскин // Военное право. — 2020. — № 5 (63). — С. 9—16.
6. Клепицкий, И. А. Отмывание денег в современном уголовном праве / И. А. Клепицкий // Государство и право. — 2002. — № 8.
7. Корякин, В. М. Общественная безопасность как объект уголовно-правовой охраны и участие войск национальной гвардии в ее обеспечении / В. М. Корякин, А. А. Попов // Военное право. — 2020. — № 5 (63). — С. 24—30.
8. Филатова М. А., Яни П. С. Взаимосвязанные проблемы квалификации мошенничества и легализации преступных доходов / М. А. Филатова, П. С. Яни // Законность. — 2018. — № 7. — С. 33—38.
9. Харламова, А. А. К вопросу об ответственности за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества / А. А. Харламова // Журнал российского права. — 2015. — № 5. — С. 93—99.

¹ Филатова М. А., Яни П. С. Взаимосвязанные проблемы квалификации мошенничества и легализации преступных доходов // Законность. 2018. № 7. С. 33—38.

К вопросу о смертной казни, как виде уголовного наказания

© **Борисов Андрей Викторович**,
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. В статье рассматривается такой вид уголовного наказания, как смертная казнь. Дается характеристика данного наказания, раскрываются проблемы, достоинства и недостатки данного вида наказания, представлен дальнейший его статус в российском уголовном законодательстве. Также в статье приводятся точки зрения некоторых ученых относительно данного уголовно-правового института.

Ключевые слова: наказание, смертная казнь, пожизненное лишение свободы, гуманизм, социальная справедливость.

About some aspects of the death penalty as a type of criminal punishment

© **Borisov A. V.**,
Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department "Criminal Law, Criminal procedure and Criminalistics" of the Law Institute Russian University of Transport

Annotation. The article deals with such a type of criminal punishment as the death penalty. The article describes the characteristics of this punishment, reveals the problems, advantages and disadvantages of this type of punishment, and presents the further status in the Russian criminal legislation. The article also presents the points of view of some scientists regarding this criminal law institution.

Keywords: punishment, death penalty, life imprisonment, humanism, social justice.

О практике применения такого вида наказания, как лишение жизни человека за нарушение общественно охраняемых отношений в социуме, известно истории с давних времен, и, вероятнее всего, было первым видом уголовного наказания.

Смертная казнь, помимо того, что является инструментом уголовной политики государства, но также является и социальным явлением, не теряющим своей важности и актуальности с течением времени. Узаконен данный вид наказания был с появлением институтов власти, монополизировавших право на наказание лица, преступившего закон. По нашему мнению, отношение к данному виду уголовного наказания является показателем нравственности отдельного индивидуума, в

частности, и господствующих нравов и взглядов в социуме в целом и того, насколько они соответствуют демократическим идеям о справедливости, гуманизме и цивилизованности.

На сегодняшний день можно отметить, что в связи с всеобщей демократизацией стран мира и повсеместного признания главной ценностью естественных прав человека общая мировая тенденция в уголовном праве больше идет все же в сторону ограничения применения данного вида наказания или полного отказа от него. Этот остросоциальный вопрос особенно актуален для современной России, в связи с ростом преступности и действующим мораторием на смертную казнь. Особенно важно обсуждать данную проблему в

условиях сегодняшних волнений в обществе и общему уклону карательной политики государства в сторону ужесточения.

Анализируя изменения в российском уголовном законодательстве на протяжении всей истории государства, мы приходим к выводу, что уголовная политика в сфере назначения и применения смертной казни находится на пути сокращения условий для реализации на практике данной высшей меры наказания. Эти тенденции выражались в сокращении видов преступлений, за которые могла быть назначена смертная казнь и в сокращении категорий лиц, к которым данный вид наказания мог быть применен.

Как было оговорено нами ранее, вопрос о гуманности и целесообразности применения такого вида уголовного наказания как смертная казнь крайне спорный. Научные сообщества делятся на два лагеря — противников указанной меры наказания и ее приверженцев. У каждого из таких научных и идеологических объединений в общем и отдельно взятого ученого в частности есть исследования, подтверждающие их точку зрения и аргументы в пользу своей позиции. Предлагаем вам ознакомиться с основными положениями каждой из позиций, приверженцами каждой из точек зрения и основными наиболее часто применяемыми аргументами.

По словам А. Г. Манькова: «Как показывает многовековой исторический опыт, многочисленные научные исследования, проведенные в разных странах, а главное — практика борьбы с преступностью, что даже в благополучном обществе страх перед суровым наказанием если и способен удержать от преступления, то лишь весьма незначительную часть потенциальных преступников»¹.

Мы можем одновременно согласиться и не согласиться с упомянутым выше исследователем, в связи с тем, что действительно неоднократно проводились исследования, доказывающие отсутствие существенного влияния применения смертной казни на криминогенную обстановку в

государстве, однако есть и исследования, приходившие к диаметрально противоположной точке зрения.

В. Е. Квашис в своей монографии отмечает: «В Великобритании еще в 1950 году специальная Королевская комиссия, проводившая исследование эффективности смертной казни и целесообразности сохранения этой меры, отметила в своем отчете: "Все изученные нами статистические данные свидетельствуют о том, что отмена смертной казни не влечет за собой увеличение преступлений". В 1965 году британский парламент принял Закон о временной отмене смертной казни — сроком на пять лет. Такое решение было связано с тем, что защитники этой меры наказания были убеждены, что в случае ее отмены рост числа убийств будет неизбежным. Однако такие прогнозы не подтвердились. Поэтому уже в 1969 году парламент Великобритании принял Закон об окончательной отмене смертной казни за убийство (как сказано в законе, "навсегда")»².

Несмотря на сделанные в упомянутых выше исследованиях выводы по данному вопросу, отечественные и зарубежные ученые все еще не спешили с согласиться с недостаточной эффективностью смертной казни как вида наказания в качестве фактора, предупреждающего и сдерживающего преступность. Данную позицию можно проиллюстрировать словами А. С. Михлина: «общепреventивная роль смертной казни весьма высока, и можно с уверенностью сказать, что она выше, чем у любого другого наказания»³.

«Однако тем, кто разделяет гипотезу, что высшая мера наказания никак не влияет на динамику преступности, впору задать еще несколькими вопросами. Если сдерживающий эффект смертной казни равен нулю, то какова профилактическая ценность других видов наказания? При той методике оценки, которую используют аболиционисты, получается, что предупредительный потенциал института уголовно-

¹ Маньков А. Г. Уложение 1649 г. — кодекс феодального права России. М., 1999.

² Квашис В. Е. Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы. М., 2008.

³ Михлин А. С. Смертная казнь: вчера, сегодня, завтра. М., 1997. С. 153.

го наказания в целом, равно как и его отдельных видов в частности, не может быть больше нулевого значения. Каков же тогда превентивный эффект санкций юридических норм в других отраслях права и законодательства?» — пишет О. П. Сауляк¹.

Анализируя все вышесказанное, мы приходим к выводу, что действительно основательных и неоднократно научно подтвержденных выводов о том, что смертная казнь является эффективным сдерживающим фактором при совершении преступлений, так и не было сделано. Но также не было доказано и обратное утверждение, что данная мера наказания совершенно не влияет на рост преступности и не является предупредительной мерой в системе наказаний. По нашему мнению, смертная казнь может и не демонстрировать свою успешность в сфере профилактики преступлений, однако совершенно аннулировать ее значение как сдерживающего фактора для преступных лиц, мы не можем. Как нами утверждалось ранее, криминогенная обстановка в государстве — следствие множественных факторов, соответственно, решать проблему, связанную с ее улучшением, необходимо комплексно, невозможно отнести такое решение только лишь к способу наказания, значение которого явно преувеличено при рассмотрении такого разнопланового масштабного и зависимого от многих факторов явления как преступность.

Некоторые юристы, отрицающие применение смертной казни, говорят о ее негативном влиянии на социум, основываясь в том числе на «теории ожесточения», разработанной Г. Пирсом и У. Боверсом. Данная теория гласит о том, что «каждая смертная казнь ожесточает общество, вызывая в среднем два-три новых убийства».

Как отмечает М. В. Маргелов, «по их мнению, лучшее тому доказательство — данные статистики, свидетельствующие, что в Европе, в которой исключительная мера наказания отменена, убийств совершается меньше, чем в США, где смертные

приговоры продолжают выноситься, а казни с определенной периодичностью приводятся в исполнение»². Спорность данного утверждения очевидна по причине того, что в качестве объектов для сравнения используются совершенно разные государственно-организованные системы: США и страны Европы. Такое сравнение не кажется нам корректным, в том числе вне учета серьезных различий в уровне политико-правового, социально-экономического, культурно-идеологического, нравственно-религиозного развития данных стран.

Но если рассмотреть саму идею теории ожесточения, то она не кажется нам несостоятельной. Многочисленные психологические исследования неоднократно подтвердили, что ребенок, наблюдающий насилие в семье, вероятнее всего, также может быть к нему склонен. Суть данных выводов заключается для нас в том, что окружение играет важную роль для конкретного индивидуума, и если он будет наблюдать примеры жестокости и насилия (пусть даже и узаконенного), то для него подобные проявления могут стать нормой, обыденностью, что негативно скажется на восприятии человеческой жизни как высшей ценности. Смертная казнь со стороны государства демонстрирует осуждение убийства (или иного преступления, за которое может быть назначена подобная мера наказания), но сама форма данного осуждения является по сути своей тем же убийством, только узаконенным в правах. Подобное противоречие может также негативно повлиять на моральные устои в обществе.

Многие исследователи, выражающие протест против применения смертной казни в качестве наказания, говорят о том, что главным профилактическим фактором в борьбе с преступностью является не строгость наказания, а его неотвратимость. Как утверждает Максимов, «Приоритетным фактором общего предупреждения убийств всегда была и будет не суровость, а неотвратимость ответственности, которая является неким "эталоном", по которому мож-

¹ Сауляк О. П. Криминологические аспекты проблемы смертной казни // Законность. 2009. № 11. С. 20.

² Маргелов М. В. Смертная казнь и политическая воля // Российская газета. 2007. 10 октября.

но судить об эффективности системы юстиции».

Мы разделяем данную точку зрения, с оговоркой, что справедливое в законодательном и общественном понимании уголовное наказание должно соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного, и резкое, ничем не обусловленное смягчение уголовной политики в сфере наказания может привести к негативным социально-правовым последствиям, к которым могут относиться, к примеру, неуважение к закону и рост преступности в стране. Как верно замечает Н. А. Колоколов, «потерпевшее лицо и его родные и иные лица, пострадавшие от совершения преступления, требуют от суда не только законного и обоснованного, но и справедливого приговора, в том числе в части наказания преступника. Более того, сам уголовный закон основной целью применения наказания провозглашает восстановление социальной справедливости»¹. Проанализировав множество научных трудов и исследований, посвященных рассмотрению смертной казни и проблем, связанных с ее назначением и применением, и ознакомившись с различными доводами, приводимыми представителями противников и приверженцев применения смертной казни, мы выделили помимо уже рассмотренных, такие аргументы за снятие моратория со смертной казни, как мягкость пожизненного заключения; экономическая несправедливость пожизненного заключения; невозможность рецидива.

Рассматривая данные доводы, мы сразу же можем согласиться с тем, что, уничтожив преступника, государство защитит общество от опасности возможных последующих рецидивов в конкретном случае. Однако, возвращаясь к ранее рассмотренной дискуссии, мы не считаем, что такое решение может положительно сказаться на динамике роста преступности.

Если же обратить свое внимание на то, что такой альтернативный смертной казни

вид наказания, как пожизненное лишение свободы на определенный или неопределенный срок, считается недостаточным и неэкономичным для государства в целом и общества в частности, то споры о вопросах соотношения данного вида наказания с преступлениями, за которые оно обычно назначается, ведутся достаточно давно. На наш взгляд, сравнение гуманности применения пожизненного лишения свободы вместо смертной казни остается, скорее, философским вопросом, где сложно прийти к однозначному выводу. Кто-то уверен в том, что самым ужасным и жестоким для любого человека наказанием является смертная казнь, а кто-то видит проявление гуманности в быстрой и довольно безболезненной смерти, которую сложно сравнить с бесконечной агонией неполноценного существования в полной изоляции от общества и заключении. Однако, если сравнить экономическую целесообразность данных видов наказания, то в этом вопросе мы можем использовать в качестве аргументов не сложные «полупрозрачные» морально-этические размышления, а конкретные данные. На момент принятия решения о введении моратория на смертную казнь в Российской Федерации перед властью уже остро стояла проблема финансирования данной процедуры. В СССР за приведение приговора в исполнение отвечали так называемые «расстрельные команды», состоявшие из пяти человек, каждый из которых, разумеется, получал заработную плату и прочие выплаты (например, командировочные или социальные). В то же время приговоренные к смертной казни могли ждать исполнения приговора до полутора лет и находились на содержании государства. Перевозка и погребение казненных также оплачивалась из казны. Отметим, что особенно велика стала нагрузка на госбюджет СССР во второй половине XX в., когда с 1962 г. в СССР была введена смертная казнь за такой вид преступления, как взяточничество². С 1962 г. по 1989 г. включительно

¹ Колоколов Н. А. Смертная казнь глазами судьи // Российская юстиция. 1998. № 7. С. 26.

² Сидоркин А. И., Анучин И. А. Определение природы ссылки и высылки и их места в системе

были казнены свыше 24 тыс. человек. По данным ФСИН, в 2020 г. в России насчитывалось 2 010 пожизненно осужденных. Ежегодно на их содержание выделяется около 60 тыс. руб. Ранее мы уже рассматривали сомнительную экономическую целесообразность применения такого вида наказания как пожизненное лишение свободы, но оно обходится государству и налогоплательщикам гораздо дешевле, чем возможная реализация смертных казней.

Если обратиться к примеру США, как страны, не скрывающей статистики, связанной с назначением и применением смертной казни, то, если проанализировать данные общественной организации Death Penalty Information Center, смертная казнь обходится американским властям в 1,5—4 раза дороже иных форм наказания. Дороговизна смертной казни в сравнении с пожизненным лишением свободы связана с тщательным судопроизводством, когда судом не один год анализируется состав преступления, сторонами происходит сбор доказательств и т.д. и т.п. Ограничения по срокам рассмотрения таких дел в США не установлены, в связи с чем процесс судопроизводства по конкретному делу может продолжаться несколько десятков лет. При этом нельзя не указать на возможность подачи апелляции на решение суда родственниками осужденного, что также способствует торможению процесса отправления правосудия и увеличивает его стоимость.

В связи с вышесказанным, аргумент о дороговизне пожизненного содержания преступника в сравнении с исполнением смертной казни не доказывает своей состоятельности. Однако помимо рассмотрения аргументов приверженцев такой меры наказания, как смертная казнь, мы, разумеется, также должны ознакомиться с аргументами противников данного вида наказания. К таким доводам относятся: архаичность и неактуальность; негативная нравственная оценка; мировые тенденции к отказу от смертной казни.

Рассмотрим каждый аргумент по существу. Российское государство имеет свою собственную довольно продолжительную историю применения смертной казни в качестве наказания, данное явление закономерно происходит из древнейшего обычая кровной мести, который руководствовался принципом Талиона: «око за око, зуб за зуб». В свое время данная мера была обусловлена различными социальными, культурными, правовыми факторами, но актуальность и современность применения смертной казни представляется нам сомнительной в условиях стремления России к демократии и получения статуса правового государства. Принцип справедливости наказания не должен быть тождественно равен принципу равного воздаяния, характерного, конечно, для более ранних форм общественного строя. Что касается рассмотрения негативной нравственной оценки обществом смертной казни, то этот вопрос представляется нам довольно неопределенным, динамичным, вследствие перемены общественного мнения и определяемым, скорее, общим уровнем развития самого общества. Под развитием мы подразумеваем: уровень образования, благосостояния, культурного, морального и духовного развития, которое выражается в признании человеческой жизни высшей ценностью. По нашему мнению, смертные казни умаляют данную ценность, в первую очередь, для самого общества¹.

Аргумент в пользу продления моратория на смертную казнь с последующим отказом от нее в связи с общемировыми тенденциями в данной сфере кажется нам наиболее состоятельным. Сегодня в мире наблюдается устойчивая тенденция к отказу от применения смертной казни, отражающая приверженность многих государств демократическим традициям и гуманистическим ценностям. Наличие членства в Совете Европы представляет для России определенную экономическую и стратегическую выгоду, что нельзя недо-

наказаний советского периода // История государства и права. 2010. № 7. С. 28—31.

¹ Афанасьева О. Р. К вопросу об исследовании социальных последствий рецидивной преступности // Российский следователь. 2013. № 7. С. 30—31.

оценивать в условиях современной рыночной экономики. В связи с данным обстоятельством российское законодательство должно в определенной степени следовать установленным в мировом сообществе тенденциям¹.

Одним из самых весомых аргументов в вопросе продления моратория на применение смертной казни для нас является действительное членство Российской Федерации в Совете Европы, которое подразумевает выполнение принятых при вступлении в данный союз обязательств, одним из которых является соблюдение прав человека на жизнь, провозглашенное во Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность», а также: «Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию»².

Также важно помнить, что фактически введенный мораторий на смертную казнь продолжает действовать, что также исключает применение данной меры наказания. По нашему мнению, одним из важнейших аспектов в вопросе принятия или отказа от смертной казни является выполнение данным видом наказания закрепленных в законодательстве целей. Напомним, что согласно п. 2 ст. 43 УК РФ законодатель относит к целям наказания восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений. В случае применения смертной казни речь об исправлении осужденного, конечно же, не идет. Ликвидируя преступное лицо, государство не дает ему шанса на возможную реабилитацию перед обществом.

Проблему влияния назначения и применения смертных казней на криминогенную обстановку в государстве мы рассматривали ранее, поэтому свое внимание нам хотелось бы обратить на вопрос реализации социальной справедливости путем

применения высшей меры наказания. Обращаем ваше внимание на то, что законодатель не дает определения понятию «восстановление социальной справедливости», в связи с чем данное понятие имеет оценочный характер и может опосредованно раскрываться через иные понятия, например, соразмерность наказания совершенному преступному деянию, общественное самосознание и принцип справедливости, закрепленный ст. 6 УК РФ. Согласно данной норме принцип справедливости состоит в том, что:

«1. Наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

2. Никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление».

Однако для нас очевидно, что данными определениями понятие социальной справедливости никак не может ограничиваться. Справедливость является категорией морально-правового и социально-политического сознания, и подразумевает под собой понятие о должном, связанное с исторически меняющимся в социуме представлением о наборе неотъемлемых прав человека. В данную категорию также входят требования о соответствии между реальной значимостью людей и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между деянием и воздаянием. Несоответствие указанных понятий называют несправедливостью. Определенный набор прав и обязанностей закреплен законодателем в том числе и в Уголовном кодексе, в связи с чем нарушение данного закона рассматривается государством и обществом как нарушение принципа справедливости, а такие уголовно-правовые государственные инструменты, как система наказания, способны восстановить нарушенную посредством совершения преступления социальную справедливость.

По нашему мнению, несмотря на эмоции потерпевших и их близких, восстано-

¹ Шиян В. И., Гриб В. Г., Ильин И. С. Уголовное право России. Общая часть. М., 2008.

² Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.

ление нарушенной в социуме справедливости состоит не в ликвидации преступника, а в мерах, способствующих компенсации нанесенного конкретному индивиду, в частности, и обществу в целом вреда совершенным преступлением. Мы считаем, что виновное лицо может принимать участие в реализации данных мер не только собственной смертью, но и, например, трудом, который был бы общественно полезен как для социума, так и для потерпевшего лица и его родных (тут мы говорим, к примеру, о материальной компенсации нанесенного вреда). Ресурс живого, приносящего разного рода пользу для государства и общества осужденного, представляется нам более полезным, чем мертвого, а исправительная система, по нашему мнению, должна, в первую очередь, менять людей и делать их полезными для общества, а не убивать. Одним из самых популярных и весомых аргументов противников смертной казни является теоретическая вероятность совершения судебной ошибки в процессе судопроизводства.

Для нас в приводимом аргументе кроется слабость судебной системы, очевидность ее несовершенства для общественности. При наличии прозрачной справедливой и безошибочно работающей судебной системы места подобному аргументу в дискуссиях и спорах, касающихся применения смертной казни, не нашлось бы. Такой камень преткновения в дискуссиях, как высшая мера наказания, обнаруживает множественные недостатки судебной системы и недоверие общества к данному институту.

Согласно результатам исследования «Институциональное доверие», проведенного Левада-центром в сентябре 2020 г. по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения объемом 1 600 человек в возрасте от 18 лет и старше в 136 населенных пунктах, 52 субъектах Российской Федерации, большинство граждан (57 %) считают, что обращение в суд с целью защиты своих прав является крайней мерой, если добиться защиты иными способами не удастся (за год число поддерживающих такое мнение увеличи-

лось на 13 %). 30 % опрошенных считают, что за защитой своих прав необходимо сразу обращаться в суд¹. «Людам некуда пойти за справедливостью, суды прочно ассоциируются с коррупцией, и их престиж снижается с 90-х годов», — отмечает глава ФОМ Александр Ослон, которого цитирует «Коммерсантъ»².

Отрицательно оценивает деятельность судов 35 % респондентов, 27 % — положительно, а 38 % не смогли выразить свое отношение к их деятельности. Индекс доверия к судебной системе за последние годы заметно снизился и на момент опроса достиг отрицательного значения, а именно -13,5 %³. При этом кажутся невероятными результаты социальных опросов, которые бьют рекорды по желающим снять мораторий с высшей меры наказания.

Для приведения официальных данных указанных социальных исследований, мы обратились к сайту ВЦИОМ. С 28 января 2010 года Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представляет данные о том, как россияне считают нужным решить вопрос о применении смертной казни в России и какого мнения об этом наказании придерживаются наши сограждане.

Для анализа данных проведенных опросов необходимо глубже рассмотреть возможную природу существования такого перевеса в результатах социологических исследований. По нашему мнению, отношение к такому виду уголовного наказания, как смертная казнь, формируется под влиянием многочисленных факторов, в том числе исторических, культурных, политических, религиозных, социально-психологических, правовых и иных факторов общественной жизни. В связи с указанным обстоятельством социологические исследования дают только поверхностное

¹ Аналитический центр Юрия Левады «Левада-центр»: [Электронный ресурс] — URL: <http://www.levada.ru/2018/10/04/institutsionalnoe-doverie-4/>

² Газета «Коммерсантъ»: [Электронный ресурс] — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2254142>

³ Всероссийский центр изучения общественного мнения: [Электронный ресурс] — URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=2061>

и самое общее представление об исследуемом объекте, основывающееся только на выборочном анализе вышеупомянутых факторов. Если рассматривать результаты исследований, то степень их достоверности подвергается сомнению в связи с тем, что в большинстве случаев их невозможно оценить объективно в силу не всегда корректной методики составления и проведения опросов. Общественное мнение не является статичным явлением, оно подвержено постоянной динамике и колебаниям. По словам А. Яковлева: «Прошло всего лишь полтора века с отмены крепостного права, когда рабство физическое в России было усилено тотальным рабством идеологическим, которое еще больше исковеркало психологию и менталитет народа, породило генетический страх последующих поколений. Три революции, Гражданская война, две Мировые войны, ужасы голода и коллективизации, нескончаемый массовый террор, уничтоживший десятки миллионов людей, — все это привело к тому, что страна на долгие годы обосновалась на обочине цивилизации»¹. По нашему мнению, результаты указанных выше социальных исследований на тему снятия или продления моратория на применение смертной казни демонстрируют не только исторические последствия, повлиявшие на общественное сознание, но и экономический, а также культурный уровень социума, члены которого по большей части не чувствуют себя в безопасности при учете современной криминогенной обстановки в стране.

Как верно отметил В. Е. Квашиш: «Статистика многих стран убедительно показывает, далее, что между числом убийств и степенью поддержки смертной казни в общественном мнении нет никакой связи. В Великобритании или, скажем, в Японии большинство населения выступает за смертную казнь, хотя там уровень убийств в 4 раза ниже, чем, например, в скандинавских странах, где против смертной казни выступает абсолютное большинство населения. Другой пример: в

США уровень убийств в 4 раза ниже, чем в России, но в обеих странах большинство населения поддерживает применение смертной казни».

Подводя итог вышесказанному, мы приходим к выводу, что результаты социологических опросов, рассмотренных в данном исследовании, явно демонстрируют сложнейшее общественное положение на сегодняшний день, когда народные массы не верят в эффективность и правильную работу судебной системы, но при этом готовы доверить ей принимать решение о возможности лишения жизни своих сограждан. Большое количество респондентов, выступающих за необходимость применения высшей меры наказания, лишь показывают, на наш взгляд, нестабильную сложную социально-политическую и экономическую ситуацию в обществе. Важно отметить, что все опрошенные респонденты, положительно отзывающиеся о снятии моратория с применения смертной казни, ни разу не присутствовали на проведении данного вида наказания.

На сегодняшний день в стране нет необходимых условий для окончательного отказа от такого вида наказания, как смертная казнь, но также нет и условий для снятия с нее моратория. При негативном отношении к смертной казни, мы уверены, что сегодня российское общество не готово к полной отмене высшей меры наказания. Пока криминогенная ситуация в государстве не изменится, количество сторонников смертной казни будет неуклонно расти. Изучив аргументы «за» и «против» снятия моратория на смертную казнь, мы считаем, что в связи с важной социальной значимостью и необратимостью данного вида наказания, необходимо всесторонне и глубоко анализировать ее эффективность, необходимость и последствия применения в современном российском обществе.

Так как наказание влияет лишь на итоги преступной деятельности, а не на причины, то стоит обратить большее внимание на все возможные предупредительные меры, способные защитить общество от совершения преступных деяний, а также на совершенствование судебной системы,

¹ Яковлев А. Банкиры и большевики // Известия. 22.05.1996.

и повышение индекса доверия к данному правовому институту, отправляющему правосудие.

Библиография

1. Афанасьева, О. Р. К вопросу об исследовании социальных последствий рецидивной преступности / О. Р. Афанасьева // Российский следователь. — 2013. — № 7. — С. 30—31.
 2. Квашиш, В. Е. Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы / В. Е. Квашиш. — М., 2008.
 3. Колоколов, Н. А. Смертная казнь глазами судьи / Н. А. Колоколов // Российская юстиция. — 1998. — № 7.
 4. Маньков, А. Г. Уложение 1649 г. — кодекс феодального права России / А. Г. Маньков. — М., 1999.
 5. Маргелов, М. В. Смертная казнь и политическая воля / М. В. Маргелов // Российская газета. 2007. 10 октября.
 6. Михлин, А. С. Смертная казнь: вчера, сегодня, завтра / А. С. Михлин. — М., 1997.
 7. Сауляк, О. П. Криминологические аспекты проблемы смертной казни / О. П. Сауляк // Законность. — 2009. — № 11.
 8. Сидоркин, А. И. Определение природы ссылки и высылки и их места в системе наказаний советского периода / А. И. Сидоркин, И. А. Анучин // История государства и права. — 2010. — № 7. — С. 28—31.
 9. Шиян, В. И. Уголовное право России. Общая часть / В. И. Шиян, В. Г. Гриб, И. С. Ильин. — М., 2008.
-

Некоторые особенности организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет

© **Гирько Сергей Иванович,**

доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России, заслуженный деятель науки Российской Федерации

© **Харченко Сергей Владимирович,**

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики Московской академии Следственного комитета Российской Федерации

Аннотация. В статье особенности рассматриваются особенности планирования, информационного, аналитического обеспечения расследования преступлений, совершенных в прошлые года, а также вопросы, касающиеся взаимодействия следственных органов СК России с субъектами оперативно-розыскной деятельности. Определяются цели, задачи и приоритетные направления организации расследования нераскрытых преступлений. Акцентируется внимание на роли следователя СК России в организации расследования, рассматриваемых преступлений.

Ключевые слова: следственные органы, Следственный комитет, оперативные подразделения, цели, задачи, приоритетные направления, информационное обеспечение, следственные версии, взаимодействие, организационно-управленческие и организационно-тактические меры.

Some features of the organization of the investigation of criminal cases of crimes of the past years

© **Girko S. I.,**

Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Federal Research Institute of the Federal Penitentiary

Service of Russia, Honored Scientist of the Russian Federation,

© **Kharchenko S. V.,**

Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Criminalistics of the Moscow Academy The Investigative Committee of the Russian Federation.

Annotation. The article deals with the specifics of planning, information, and analytical support for the investigation of crimes committed in the past years, as well as issues related to the interaction of the investigative bodies of the IC of Russia with the subjects of operational search activities. The goals, objectives and priorities of the organization of the investigation of unsolved crimes are determined. Attention is focused on the role of the investigator of the IC of Russia in the organization of the investigation of the crimes under consideration.

Key words: Keywords: Investigative bodies, Investigative Committee, operational units, goals, tasks, priority areas, information support, investigative versions, interaction, organizational-managerial and organizational-tactical measures.

Как уже отмечалось, в ряде публикаций авторов¹, одним из основных направлений деятельности Следственного комитета Российской Федерации (СК России) и иных правоохранительных органов является раскрытие преступлений, в том числе, совершенных в прошлые годы.

Проблема нераскрытых преступлений прошлых лет проявилась уже в 60-е гг. XX в., после того, как согласно принятым тогда уголовно-процессуальным кодексам РСФСР и других союзных республик дела о преступлениях, по которым виновные лица в определенный законом срок не были установлены, перестали прекращаться производством и начали приостанавливаться. В целом по СССР к 1968 г. насчитывалось более 268 тыс. нераскрытых преступлений. С этого момента общее количество приостановленных уголовных дел, образующих массив нераскрытых преступлений, неуклонно увеличивалось.

Накопленный в настоящее время в России многомиллионный «остаток» нераскрытых преступлений прошлых лет, крайне низкая их раскрываемость, ежегодное прекращение уголовных дел за истечением срока давности со снятием с учёта сотен тысяч таких преступлений, так и оставшихся нераскрытыми, превращают проблему нераскрытых преступлений прошлых лет в крайне опасное негативное социально-правовое явление. Оно носит глобальный характер, поскольку касается всех подсистем правоохранительных органов страны, осуществляющих расследование преступлений и оперативно-розыскную деятельность по их раскрытию².

В настоящее время общее количество нераскрытых преступлений прошлых лет в

России приближается к 20 млн. единиц, при том, что большое количество приостановленных дел о преступлениях, по которым виновные лица так и не были установлены, ежегодно прекращается за давностью³, а раскрывается ежегодно всего лишь 50—60 тыс. преступлений. Следовательно, миллионы потерпевших оказались фактически незащищёнными государством.

Анализ практики показал, что основными причинами несвоевременного раскрытия преступлений являются ошибки и недочёты, допущенные в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, направленных на установление лица, совершившего преступление, а также недооценка ряда других субъективных и объективных факторов, влияющих на организацию расследования преступлений⁴, которые, на наш взгляд, в обязательном порядке, в ходе изучения оперативной обстановки, должны выявляться руководителями следственных органов СК России и оперативных подразделений субъектов оперативно-розыскной деятельности. По нашему мнению, тщательное изучение оперативной обстановки, факторов, влияющих на организацию расследования преступлений прошлых лет, структурных элементов криминалистической характеристики рассматриваемых преступлений, позволит следовательно осуществить ряд организационно-управленческих мер в сфере расследования данных преступлений. Такими мерами являются: определение целей, задач, приоритетных направлений; информационное, аналитическое обеспечение и др.⁵

Как показывает следственная практика, одной из основных целей расследования уголовных дел о нераскрытом преступлении является анализ имеющихся по

¹ Бычков В. В., Харченко С. В. Актуальные вопросы организации расследования преступлений уголовных дел о преступлениях прошлых лет // Военное право. 2020. № 6 (64). С. 175—182; Гирько С. И., Харченко С. В. Некоторые особенности взаимодействия следственных органов СК России с оперативными подразделениями ФСИН России // Военное право. 2021. № 1(65). С. 154—162.

² Лавров В. П. Расследование преступлений прошлых лет : учеб. пособие. М.: Академия управления МВД России, 2013.

³ Лавров В. П., Гаврилов Б. Я. Нераскрытые преступления прошлых лет: современное состояние и пути решения проблемы // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (16). С. 37—40.

⁴ Бычков В. В., Харченко С. В. Указ. соч. С. 180—181.

⁵ Там же. С. 179.

делу материалов. Для ее достижения необходимо решить следующие задачи:

– изучить приостановленное производством уголовное дело со всеми приобщенными к нему вещественными доказательствами и приложениями (например, магнитными звукозаписями допросов), а также планы расследования по этому делу;

– оценить доказательства, собранные в ходе первоначального расследования;

– провести оценку результатов оперативно-розыскной деятельности, имеющих в деле;

– проанализировать материалы в совокупности нескольких уголовных дел о преступлениях, аналогичных по способу их совершения, как нераскрытых, так и раскрытых.

В ходе решения задачи по изучению приостановленного дела следователю в обязательном порядке необходимо уточнить информацию, содержащую следующие сведения:

– время, место, способ, мотивы и цели преступления;

– детальную обстановку на месте происшествия;

– своевременность возбуждения уголовного дела;

– совокупность сведений о потерпевшем, особенностях личности и поведения, его связях, наличие признаков, исключающих версию об инсценировке преступления;

– данные о преступнике, его приметах, профессии, национальности, одежде, отдельных психологических качествах, привычках и т. д.;

– меры, которые принимались следователем и органом дознания для установления преступника;

– какие следы и вещественные доказательства были обнаружены, как они использовались для установления преступника, стали ли эти следы и вещественные доказательства объектами необходимых экспертиз, как были использованы заключения экспертиз для розыска преступника;

– какие ценности, вещи и предметы унес с собой преступник с места происшествия, внешние признаки этих вещей и предметов, что конкретно сделано для их розыска;

– полно ли выявлены и допрошены потерпевшие и свидетели, какие еще могут быть установлены свидетели, что для этого сделано;

– качество неотложных следственных действий и всего первоначального этапа расследования;

– ошибки и недостатки, допущенные следователем в целом при первоначальном расследовании и, в частности, при проведении конкретных следственных действий, как эти ошибки могут быть исправлены;

– давались ли ранее письменные поручения органам дознания, были ли они конкретными, как выполнены, если нет, то почему;

– полноту круга выдвигавшихся версий, все ли возможные версии выдвигались при первоначальном расследовании, насколько исчерпывающе они проверены;

– как были использованы выявленные доказательства, правильно ли оценены, сделаны ли все возможные выводы из факта их обнаружения, назначены и проведены ли все необходимые экспертизы по этим вещественным доказательствам, нет ли надобности в назначении повторной или дополнительной экспертиз. Оценка проведенных экспертиз представляет собой известную сложность, поэтому к их анализу целесообразно привлекать соответствующих специалистов высокой квалификации;

– имеющиеся недостатки и ошибки в проведении первоначального расследования;

– какое следственное действие проведено некачественно или вообще не проводилось;

– насколько полно использованы для раскрытия преступления материалы уголовных дел, однородных по способу совершения преступления, как

нераскрытых, так и тех, по которым уже вынесен приговор или осужденные отбыли наказание. В первую очередь должны быть выявлены, изучены и проверены на причастность к совершению нераскрытого преступления лица, совершившие преступления однородным способом. Заметим, что данные о лицах, совершающих преступления одним и тем же способом, могут быть получены не только при ознакомлении с архивными уголовными делами, но и с отказными материалами, а также прекращенными уголовными делами;

– причины и условия, способствовавшие совершению преступления;

– новую информацию, полученную оперативным работником в результате принятия им оперативно-розыскных мер;

– сведения о новых преступлениях, совершенных однородным способом, и о лицах, их совершивших;

– ориентировки, отдельные требования и различные сообщения и запросы соседних органов внутренних дел о преступлениях, совершенных на их территории, и причастных к ним лицах;

– заявления и сообщения лиц, заинтересованных в раскрытии преступления, включая жалобы на ошибки и недостатки первоначального расследования;

– данные о лицах, представляющих оперативный интерес и связанных с нераскрытым преступлением;

– сигналы общественности о возможной причастности к нераскрытому преступлению тех или иных лиц.

Кроме того, необходимо отметить, что на принятие решения влияет наличие типичных следственных ситуаций. Изучение приостановленных дел о нераскрытых преступлениях показало, что следственные ситуации по этим делам могут быть классифицированы применительно к имеющейся информации о подозреваемом в совершении нераскрытого преступления.

На наш взгляд, следует выделить следующие ситуации:

– лицо, совершившее преступление, не установлено и в материалах первоначального расследования о нем нет никаких сведений;

– лицо, подозреваемое в совершении преступления, при первоначальном расследовании имелось, его причастность к преступному деянию проверялась, но подозрения сняты как не подтвердившиеся;

– лицо, подозреваемое в совершении преступления, имеется, отдельные доказательства свидетельствуют о его причастности к нераскрытому преступлению, однако их недостаточно для того, чтобы сделать вывод о его виновности, и в то же время нет видимой возможности дополнительно собрать новые доказательства;

– лицо, подозреваемое в совершении преступления, имеется, но причастность к нераскрытому преступлению до конца не проверена и его местонахождение следствию неизвестно;

– лицо, подозреваемое в совершении нераскрытого преступления, арестовано или осуждено за совершение другого, часто аналогичного преступления;

– лицо, совершившее преступление в группе, не установлено, в то время как его соучастники привлечены к уголовной ответственности и осуждены.

Указанные типичные следственные ситуации в значительной степени определяют и конкретизируют содержание планируемой деятельности следователя и органа дознания по приостановленным делам о нераскрытых преступлениях.

Следующей не менее важной организационно-управленческой мерой, осуществляемой следователем в сфере расследования уголовного дела о нераскрытом преступлении является информационное обеспечение.

Руководители следственных органов, следователи должны особое внимание придавать информационному обеспечению организации расследования преступлений прошлых лет, т.к. оно, на наш взгляд, является сердцевиной деятельности по рас-

крытию и расследованию указанных преступлений.

Практика показывает, что результативность раскрытия преступлений прошлых лет зависит от накопленной и систематизированной криминалистически значимой информации. Это, прежде всего, сведения о преступлениях и преступниках, использованных ими средствах и способах, объектах посягательства, следах содеянного.

Эти сведения накапливаются в специальных картотеках, списках, коллекциях, в памяти компьютеров и иных накопительных системах. Подобные специализированные информационные системы, аккумулирующие справочные, розыскные и иные криминалистически значимые данные, используемые для раскрытия, расследования и предупреждения преступлений, получили название «криминалистические учеты».

Криминалистической регистрации подлежат следующие объекты:

- люди (известные — задержанные по подозрению в совершении преступления, арестованные, объявленные в розыск, представляющие оперативный интерес, без вести пропавшие; неизвестные преступники, скрывшиеся с места происшествия, психически больные и дети);

- трупы (погибших, убитых и умерших граждан, личность которых осталась неустановленной);

- предметы, принадлежность которых известна (похищенное, утраченное, найденное нарезное огнестрельное оружие, похищенные предметы антиквариата и культурные ценности; похищенный, угнанный и бесхозный автотранспорт; похищенные документы общегосударственного обращения), а также предметы неизвестной принадлежности;

- следы, изъятые с мест нераскрытых преступлений (рук, ног, автотранспорта, запаха и др.);

- предметы со следами (использованные преступниками пули и

гильзы, поддельные документы, денежные знаки и ценные бумаги);

- преступления, совершенные характерным способом, как оставшиеся нераскрытыми, так и прошедшие через судебные инстанции.

В настоящее время самая популярная и совершенная среди отечественных систем — это автоматизированная дактилоскопическая информационная система АДИС «Папилон». Кроме этого, есть еще ряд других АДИС «Автопоиск», «Опознание», «Оружие», «Досье», «Насилие», «Наказание» и др., которые необходимо использовать в процессе расследования преступлений прошлых лет.

Кроме того, в связи с функционированием ТС и членством России в ВТО большее значение приобретает обмен электронной информацией в рамках ТС, а также с зарубежными таможенными службами, в том числе с использованием сети региональных узлов связи RILO¹, ведомствами и организациями, такими как Бюро по борьбе с мошенничеством Европейского сообщества (ОЛАФ)², Департамент рыболовства Японии и другими.

Так, в соответствии с положениями и рекомендациями Всемирной таможенной организации основными задачами RILO (на примере RILO-West) являются:

- поддержка и сотрудничество в сфере таможенной деятельности с входящими в систему RILO национальными контактными пунктами стран-участниц³;

¹ Сеть региональных узлов RILO расположена в 11 регионах мира. В 2001 г. Всемирная таможенная организация утвердила создание регионального узла связи в г. Москве, в состав которого вошла большая часть республик бывшего СССР (Региональный узел связи по правоохранительной работе по странам СНГ «RIL0-Москва»).

² Бюро по борьбе с мошенничеством Европейского сообщества, создано в 1999 г. на основании ст. 280 Договора о создании Европейского сообщества с целью принятия мер по защите финансовых интересов ЕС.

³ Региональный узел связи Западной Европа» (RIL0-West), включает 21 страну-участницу: Андорру, Бельгию, Данию, Германию, Финляндию, Францию, Ирландию, Исландию, Италию, Израиль, Люксембург, Мальту, Голландию, Норвегию,

— подготовка аналитических обзоров и практических рекомендаций в целях поддержки правоохранительной деятельности таможенных служб;

— проверка и оценка поступающих в общий банк данных CEN¹ на национальном и региональном уровнях;

— сбор, обобщение и рассылка информации в таможенные органы из банка данных CEN государств-участников;

— периодическое (раз в два месяца) опубликование в вестнике (RILO-WEST-Roundups) информации регионального и глобального значения по преступлениям и правонарушениям в сфере таможенного дела, а также освещение в данном издании результатов анализа региональных тенденций в борьбе с указанными правонарушениями и разного рода региональных сообщений и др.

Особое внимание следователем должно уделяться планированию работы по приостановленному делу, которое должно производиться на основе общих принципов планирования предварительного следствия².

Австрию, Португалию, Швецию, Швейцарию, Испанию, Великобританию, Кипр.

¹ Банк данных CEN, построенный на сети Интернет, структурно состоит из 4-х информационных массивов: 1) данные о задержании лиц за таможенные правонарушения в сферах незаконного оборота наркотиков, табака, алкоголя; защиты животных; реализации пиратской продукции, прекурсоров, налоговых правонарушений, оборота оружия, валюты, радиоактивных материалов, порнографической продукции и др.; 2) веб-сайт CEN с предупреждающей информацией и др. важными для таможенных служб сообщениями с регулярной актуализацией; 3) массив сведений о местах (с фотографиями) и способах сокрытия контрабанды с дополнительной информацией по деталям ее обнаружения; 4) временный закрытый массив данных (CEN-Comm), создаваемый при проведении конкретных операций в ограниченном круге участников. Санкционированный доступ к нему имеют около 1400 выделенных сотрудников из 140 стран.

² Харченко С. В. Планирование оперативно-розыскной деятельности таможенных органов по борьбе с преступлениями в сфере таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. 2020. № 1(50). С. 82—86.

Планирование расследования преступлений прошлых лет — это элемент его организации, целью которого является реализация полномочий СК России путем достижения наиболее эффективного использования сил, средств, методов и приемов криминалистической техники и криминалистической тактики.

При этом могут быть широко использованы тактические приемы планирования расследования, многие из которых присущи и работе по преступлениям прошлых лет. В то же время, анализ литературных источников³ позволяет сделать вывод о том, что имеются и некоторые специфические особенности.

Прежде всего, они относятся к характеру и содержанию выдвигаемых версий. Их можно разделить на три группы:

1. Версии, выдвигавшиеся и проверявшиеся ранее, но по тем или иным причинам, не проверенные до конца.

2. Новые версии, не выдвигавшиеся ранее, но вытекающие из имевшихся материалов дела.

3. Версии, основанные на фактических данных, полученных после приостановления дела.

Следователь должен иметь план работы по приостановленному делу. К сожалению, такие планы у следственных работников имеются редко, ибо во многих случаях следователи после приостановления дела попросту самоустраиваются от дальнейшего установления преступника.

Тот факт, что у сотрудников оперативных подразделений имеются дела оперативного учета, по нему они составляют свой специальный план оперативно-розыскных и иных мероприятий по раскрытию преступления, не освобождает следователя от планирования своей работы. Методы и средства оперативного работника и следователя по установлению преступника существенно различаются. Поэтому если ими составлен совместный план работы по

³ Павлов В. Г. Особенности расследования нераскрытых преступлений прошлых лет. СПб.: Питер, 2014.

раскрытию и расследованию преступления, следователю целесообразно сделать выписки, относящиеся к его части работы, дополнить и конкретизировать перечень намеченных мероприятий. Такой план поможет следователю вести работу по установлению преступника целеустремленно, систематически, активно повысит его самоконтроль за деятельностью по раскрытию преступлений прошлых лет.

Поисковая деятельность следователя должна быть направлена на установление лица, совершившего преступление. Содержание указанной деятельности определяется, прежде всего, характером и объемом имеющихся сведений о личности преступника и выдвинутыми версиями.

По таким делам о преступлениях прошлых лет характерными являются следующие три ситуации:

- 1) в материалах расследования нет никаких сведений о личности преступника;
- 2) есть некоторые сведения о преступнике (например, данные о внешних признаках, кличке, об особенностях папиллярного узора одного из пальцев, о признаках его обуви и т.п.), но сам он не установлен;
- 3) имелись заподозренные или подозреваемые лица и даже обвиняемые, но виновность этих лиц осталась недоказанной.

По делам первых двух категорий к числу типичных действий следователя до возобновления производства можно отнести:

- беседы с потерпевшими и отдельными свидетелями с целью получения от них новой информации;
- личное ознакомление нового следователя с местом происшествия;
- повторные уведомления других органов внутренних дел о нераскрытом преступлении с дополнительным сообщением ориентирующих сведений об обстоятельствах совершения преступления, приметах преступника и похищенного имущества;
- запросы в учреждения и организации с целью проверки отдельных

обстоятельств дела, установления интересующих следователя лиц;

- проверка по учетам органов внутренних дел похищенного имущества и иных объектов, имеющих значение для дела;

- проверки в местах хранения и реализации вещей (ломбарды, скупочные магазины, камеры хранения вокзалов и аэропортов и т.д.);

- систематическое изучение дел о вновь совершенных преступлениях;

- привлечение сотрудников экспертно-криминалистических подразделений для проведения криминалистических исследований;

- использование возможностей расследования по другим делам, по которым преступники установлены¹.

На протяжении всей работы по приостановленному делу следователь должен осуществлять постоянное и тесное взаимодействие с сотрудниками оперативных подразделений органов, осуществляющих ОРД. Важными условиями эффективности такого взаимодействия являются систематическая взаимная информация и координирование наиболее важных действий.

Характер решаемых в процессе взаимодействия задач может быть различным, это могут быть уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, тактические и иные задачи.

В связи с этим, следующей не менее важной организационно-управленческой функцией является взаимодействие.

Под взаимодействием понимается основанная на законах и подзаконных нормативных актах согласованная деятельность с применением наиболее целесообразного сочетания сил, средств, методов, приемов форм и мероприятий, позволяющая эффективно решать задачи, возникающие в ходе раскрытия и расследования преступлений.

При организации расследования преступлений прошлых лет должны приниматься во внимание особенности процес-

¹ Там же.

суальной регламентации деятельности следователя по приостановленным делам о нераскрытых преступлениях. УПК РФ (ст. 157) обязывает как непосредственно следователя, так и органы дознания принимать необходимые меры для установления виновного по приостановленному уголовному делу. Эти меры следователь должен осуществлять во взаимодействии с сотрудниками оперативных подразделений.

Следователь вправе по приостановленным делам давать органу дознания письменные поручения о выполнении следующих мероприятий:

- проверка по оперативным делам лиц на причастность к нераскрытым преступлениям;
- предварительная проверка лиц, заподозренных в причастности к нераскрытому преступлению;
- организация оперативной работы в отношении задержанных и арестованных;
- выявление оперативным путем преступников, потерпевших и свидетелей;
- направление письменных поручений в оперативные подразделения ФСИН России по проверке конкретных лиц на причастность к нераскрытым преступлениям;
- направление ориентировок о нераскрытых преступлениях и заподозренных лицах в другие аппараты органов внутренних дел, приемники-распределители, спецкомендатуры по месту нахождения условно осужденных и условно освобожденных;
- организация наблюдения за местами возможного сбыта похищенного имущества;
- установление преступников по приметам внешности.

Проводя работу по приостановленным делам о нераскрытых преступлениях, следователь должен организовать взаимодействие с оперативными сотрудниками ФСИН России¹. Известно, что опытные

преступники, совершившие тяжкие преступления, нередко признаются в совершении менее опасного преступления, чтобы попасть в колонию и скрыться из поля зрения правоохранительных органов. Поэтому своевременное ориентирование сотрудников ФСИН России имеет большое значение для раскрытия преступлений прошлых лет.

Взаимодействие следователя с оперативными сотрудниками ФСИН России осуществляется чаще всего при наличии двух типичных ситуаций, когда имеются:

- а) основания полагать, что преступник, совершивший преступление, оставшееся нераскрытым, осужден за другое преступление;
- б) обоснованные подозрения, что преступление совершил конкретный осужденный, содержащийся в колонии. В первом случае следователь должен ориентировать оперативные подразделения ФСИН России на выявление всех лиц, причастных к совершению нераскрытых преступлений прошлых лет, во втором — направить поручение работникам колонии о проверке причастности заподозренного к нераскрытому преступлению. Поручение следователя должно быть конкретным и содержать необходимую информацию для качественного его исполнения. Иногда целесообразен выезд следователя в места лишения свободы для участия в проверке заподозренного.

Изучение практики позволило выявить наиболее эффективные формы взаимодействия следователя с органами дознания. К ним следует отнести следующие:

- совместное изучение, анализ и обсуждение материалов первоначального расследования и последующее планирование мероприятий по раскрытию и расследованию преступлений;
- совместная работа следователя и оперативных работников органа дознания в следственно-оперативных группах;
- взаимный и систематический обмен информацией между следователем и

¹ Харченко С. В., Гирько С. И., Цепинский С. А. К вопросу о взаимодействии оперативных и следственных подразделений органов внутренних дел в процессе раскрытия и расследования

преступлений // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 1. С. 210—213.

оперативными работниками органа дознания в ходе работы по приостановленному делу;

– дача следователем поручений и указаний органу дознания о производстве следственных и розыскных действий;

– содействие со стороны оперативного работника органа дознания следователю при производстве им следственных и розыскных действий.

Как показывает следственная практика, наиболее эффективной формой взаимодействия следователя и органов дознания при работе по приостановленным делам является создание специальной следственно-оперативной группы. Это позволяет:

– согласовать деятельность следователя и оперативного работника органа дознания на всем протяжении расследования;

– обеспечить четкое разграничение компетенции следователя и оперативного работника органа дознания;

– организовать работу участников следственно-оперативной группы по совместно составленному и согласованному плану;

– упростить использование такой формы взаимодействия, как дача следователем органу дознания поручений и указаний о производстве следственных и розыскных действий, ибо поручения даются непосредственному исполнителю — оперативному работнику;

– облегчить процесс обмена информацией между следователем и оперативным работником;

– наладить взаимный контроль за исполнением участниками взаимодействия взятых обязательств по производству следственных и розыскных действий;

– более активно использовать в процессе расследования розыскные действия;

– установить между участниками взаимодействия правильные, деловые взаимоотношения, основанные на общей заинтересованности в результатах совместной работы, взаимном уважении и товарищеском сотрудничестве;

– создать условия для научной организации работы.

Образование следственно-оперативных групп, как правило, вызывается сложностью дела и трудоемкостью его расследования, необходимостью обеспечения продолжительного взаимодействия. При определении персонального состава следственно-оперативных групп должны учитываться также психологические факторы организации взаимодействия.

Говоря об организации расследования преступлений прошлых лет, следует иметь в виду практическую трудность, заключающуюся в том, что следователю, как правило, приходится совмещать деятельность по приостановленным делам о нераскрытых преступлениях с расследованием текущих уголовных дел.

Не менее важно при расследовании преступлений прошлых лет учитывать использование передового опыта следственной практики по приведению следующих мер:

– опросы граждан, направленные на изучение личности, связей, особенностей поведения заподозренного, изменений в его образе жизни, поведении, семейном положении, месте жительства и работы;

– опросы граждан с целью глубокого исследования личности потерпевшего, его образа жизни, связей, поиск данных, указывающих на возможную в виктимологическом смысле связь с преступником;

– опросы граждан, проводимые для изучения личности свидетелей, правдивости данных ими на следствии показаний, установления их связи с преступником;

– повторные беседы с потерпевшими и свидетелями, допрошенными в ходе первоначального расследования;

– опросы родственников и знакомых потерпевших и свидетелей;

– беседы с лицами, проживающими недалеко от места происшествия, организация наблюдения за местом происшествия;

– опросы лиц, работающих в определенных коллективах или связанных общими интересами (спортсмены, рыболовы и т. д.), с целью выявления новых свидетелей;

– поиск преступника по приметам внешности, известным из показаний потерпевших и свидетелей, а также по его фотографиям и композиционным портретам;

– привлечение к поиску потерпевших и свидетелей;

– поиск владельцев вещей, оставленных на месте происшествия;

– опрос лиц, с которыми следователь сталкивается при расследовании других дел, относительно известных им обстоятельств нераскрытых преступлений;

– поиск похищенных вещей в скупочных, комиссионных магазинах, ремонтных ателье, комбинатах бытовых услуг и т. д. по известным следователю номерам или документам (копии квитанций, наряды и др.);

– поиск трупа и других вещественных доказательств в местах их предполагаемого нахождения.

Большое значение имеет получение оперативной информации от органа, дознания. Проводимые органами дознания оперативно-розыскные мероприятия нередко могут дать сведения о совершении нераскрытого преступления конкретным лицом или помочь следователю правильно определить круг лиц, среди которых может находиться лицо, имеющее отношение к нераскрытому преступлению прошлых лет.

Таким образом, решая основную задачу — задачу выявления лица, совершившего оставшееся нераскрытым преступление, следователь постоянно должен помнить об этапе возобновления уголовного дела.

Библиография

1. Бычков, В. В. Актуальные вопросы организации расследования преступлений уголовных дел о преступлениях прошлых лет / В. В. Бычков, С. В. Харченко // Военное право. — 2020. — № 6(64). — С. 175—182.

2. Гирько, С. И. Некоторые особенности взаимодействия следственных органов СК России с оперативными подразделениями ФСИН России / С. И. Гирько, С. В. Харченко // Военное право. — 2021. — № 1(65). — С. 154—162.

3. Лавров, В. П. Расследование преступлений прошлых лет : учеб. пособие. — М.: Академия управления МВД России, 2013. — 71 с.

4. Лавров, В. П. Нераскрытые преступления прошлых лет: современное состояние и пути решения проблемы / В. П. Лавров, Б. Я. Гаврилов // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (16). С. 37—40.

5. Павлов, В. Г. Особенности расследования нераскрытых преступлений прошлых лет / В. Г. Павлов. — СПб.: Питер, 2014.

6. Харченко, С. В. К вопросу о взаимодействии оперативных и следственных подразделений органов внутренних дел в процессе раскрытия и расследования преступлений / С. В. Харченко, С. И. Гирько, С. А. Цепинский // Проблемы экономики и юридической практики. — 2018. — № 1. — С. 210—213.

7. Харченко, С. В. Планирование оперативно-розыскной деятельности таможенных органов по борьбе с преступлениями в сфере таможенного дела / С. В. Харченко // Вестник Российской таможенной академии. — 2020. — № 1(50). — С. 82—86.

Криминалистические средства и методы исследования запаховых следов человека применительно к решению задач оперативно-розыскной деятельности

© Коваленко Олег Олегович,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИЦ «Эквитас»

© Шульгин Игорь Викторович,

кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник НИЦ «Эквитас»

Аннотация. На основе правовых норм Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» рассмотрены прикладные формы криминалистического исследования запаховых следов человека при проведении оперативными сотрудниками некоторых видов оперативно-розыскных мероприятий. Показано, какие конкретно результаты могут быть получены оперативными подразделениями при использовании индивидуальных, одорологических характеристик субъекта при раскрытии преступлений.

Ключевые слова: оперативно-розыскные мероприятия, отождествление личности, ольфакторный метод, кинологическая выборка, специалист-кинолог.

Forensic tools and methods of researching human smell traces in relation to the tasks of operational and investigative activities

© Kovalenko O. O.,

senior research fellow Ekvitas ph. d.

© Shulgin I. V.,

senior research fellow Ekvitas ph. d. associate professor (Moscow)

An abstract. On the basis of the legal norms of the Federal Law of the Russian Federation on operational and investigative activities, applied forms of forensic examination of human odor traces were considered when conducting some types of operational and investigative activities by operational officers. It is shown what specific results operational units using individual, odorological characteristics of the subject in solving crimes, can obtain.

Keywords. Operational and investigative measures, identification of the person, olfactory method, cynological sampling, specialist-kinologist.

Специфические особенности осуществления оперативно-розыскной деятельности (ОРД) требуют применения широкого спектра средств, включая нетрадиционные средства криминалистической техники, для получения информации о событии преступления и участниках, совершивших противоправные действия. Как показывает практика, на месте происшествия всегда остаются запаховые следы

человека. Однако, за редким исключением, данная информация не используется оперативными подразделениями для решения конкретных задач ОРД. Причина, по мнению авторов, обусловлена недостаточной информированностью сотрудников оперативных подразделений о современных возможностях криминалистической одорологии, а также отсутствием устойчивых, практических навыков работы с объекта-

ми-носителями запаховых следов (обнаружение, фиксация, изъятие, сохранение) и самое главное алгоритмом последующий действий, направленных на получение ориентирующей информации на основе использования химических маркеров человека в том числе и на негласной основе. В этой связи оперативному сотруднику всегда следует учитывать возможность привлечения к проведению некоторых оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ¹) специалистов-кинологов, обладающих специальными знаниями в области трасологии, в том числе использования запаховых следов человека для его розыска, идентификации в форме кинологической выборки и других мероприятий с использованием служебных собак.

Эффективность использования запаховых следов человека как в следственной, так и в оперативной практике достаточно высока. Соблюдение оперативными сотрудниками условий правильного изъятия и хранения объектов-носителей запаховых следов и (или) проб пахучих веществ будет способствовать:

- выяснению (уточнению) сложившейся обстановки в целом;
- проверке оперативно-розыскных версий в отношении конкретных лиц и их действий, обстоятельств происшествия и его отдельных эпизодов;
- обнаружению оружия, орудий и средств преступления, предметов преступного посягательства, других предметов, на которых могут быть контактные следы человека, содержащие его пахучие вещества;

— установлению индивидуальных запаховых характеристик проверяемого по делу лица на предметах, выброшенных им в момент задержания;

— выявлению мест пребывания участников происшествия, их числа и роли;

— проверке большого числа подозреваемых на причастность к совершению преступления;

— негласной проверке причастности конкретного лица к происшедшему событию².

Отдельное внимание следует обратить на некоторые виды ОРМ, где существует наибольшая вероятность получения оперативными подразделениями криминалистически значимой информации с использованием запаховых следов человека³:

1) сбор образцов для сравнительного исследования — п. 3 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает в том числе, обнаружение, изъятие и консервацию (хранение) объектов-носителей запаховых следов человека и (или) проб пахучих веществ с целью их сравнения с материалами, которыми уже располагает оперативное подразделение, либо с целью последующего обнаружения тождественных объектов у изучаемых лиц для решения конкретной задачи ОРД;

2) исследование предметов и документов — п. 5 ч. 1 ст. 6 ФЗ «Об ОРД». В этом случае определяется возможность путём проведения сравнительного анализа ольфакторным методом⁴ выяснить

¹ Оперативно-розыскное мероприятие — это конкретная форма осуществления ОРД уполномоченными лицами на основании и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в целях установления оперативно-розыскных данных, входящих в предмет исследования по конкретному делу оперативного учёта или первичным материалам, проводимое в интересах борьбы с преступностью, защиты прав граждан, коллективов и общества. (См.: Зайцева С. А., Зейналова Л. М., Громов Н. А.: Оперативно-розыскная деятельность: совершенствование форм вхождения её результатов в уголовный процесс : учеб.-практ. пособ. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2004. С. 18).

² См.: Старовойтов В. И., Сулимов К. Т., Гриценко В. В. Запаховые следы участников происшествия: обнаружение, сбор и организация исследования : мет. рек. М.: ЭКЦ МВД России, 1993. С. 6—7.

³ См.: Фролкин Н. П. Участие специалиста-кинолога и применение служебных собак при производстве отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам о преступлениях, подследственных должностным лицам пограничных органов // Применение служебных собак в борьбе с преступностью: правовые, организационные и научно-методические аспекты : Матер. межведом. науч.-практ. кругл. стола. М.: МПИ ФСБ России, 2013. С. 24—27.

⁴ Ольфакторный метод — это биосенсорный метод исследования следовых количеств пахучих веществ

принадлежность предмета или документа конкретному субъекту, оставившему на них свои запаховые следы;

3) отождествление личности — п. 7 ч. 1 ст. 6 ФЗ «Об ОРД» (установление и идентификация человека по полученным в ходе ОРД образцам носителей запаха). Проведение данного ОРМ возможно при организации оперативного исследования запаховых следов и (или) проб пахучих веществ человека в форме кинологической выборки и (или) при направлении материалов, подлежащих исследованию в экспертно-криминалистические подразделения МВД России;

4) обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (п. 8 ч.1 ст. 6 ФЗ «Об ОРД»). В этом виде ОРМ задачи получения информации с использованием запаховых следов идентичны следственным действиям, предусматривающим проведение аналогичных мероприятий.

Рассмотрим названные ОРМ более подробно.

Сбор образцов для сравнительного исследования.

Для проведения сравнительного анализа запаховых следов субъекта оперативный сотрудник получает у лиц, подлежащих проверке, сравнительные образцы пота и (или) крови. Сбор образцов для сравнительного исследования производится на основании утверждённого руководителем органа, осуществляющего ОРД, мотивированного рапорта сотрудника оперативного подразделения о необходимости проведения этого мероприятия. Рапорт приобщается к материалам оперативной проверки.

При гласной форме исследование осуществляется в отношении объектов-носителей запаховых следов и (или) проб пахучих веществ, собранных с кожных

покровов, или из образцов крови у лиц, подлежащих проверке. Гласный отбор сравнительных образцов в ОРД проводится при согласии их владельцев (носителей). При этом предпочтение отдаются образцам крови как наиболее чистым источникам индивидуального запаха субъекта.

Сбор образцов, осуществляющийся негласно, исключает разглашение либо самого факта их получения, либо истинной цели мероприятия. Следует отметить, что сбор образцов проводится не только с целью их сравнения с материалами, которыми уже располагает оперативное подразделение, но и в целях последующего обнаружения тождественных предметов у лиц, причастных к подготовке или совершению преступления.

Принудительный отбор образцов для сравнительного исследования допустим только при наличии уголовно-процессуальных оснований и соблюдении соответствующей процедуры¹. О проведённом мероприятии составляется справка (справка-меморандум). В ней наряду с общими данными указываются условия, при которых происходил сбор, применяемые технические средства и их характеристики, вид упаковочного материала, даётся описание вещества, образцы которого изъяты (собраны), и его количество.

Образцы подлежат упаковке и направляются с сопроводительным письмом руководителя оперативного подразделения в структуру, осуществляющую соответствующие исследования, для получения необходимого заключения (оно служит для достижения только оперативно-розыскных целей).

При необходимости данные, полученные в результате сбора образцов для сравнительного исследования, могут быть оформлены согласно Межведомственной инструкции о порядке

с помощью обонятельного анализатора и рефлексии специально подготовленных собак-детекторов. (См.: Панфилов П. Б. Основные принципы обеспечения достоверности исследований запаховых следов человека с использованием собак-детекторов в судебной экспертизе : учеб. пособие. М.: Юрлитинформ, 2007. С. 21).

¹ Вагин О. А., Исиченко А. П., Шабанов Г. Х. Оперативно-розыскные мероприятия и использование их результатов : учеб.-практ. пособ. М.: Изд. дом Шумиловой И. И., 2006. С. 19.

представления результатов ОРД органу дознания, следователю или в суд¹.

Исследование предметов и документов.

Исследованию подвергаются предметы и документы, которые, вероятно, сохранили (могли сохранить) на себе следы преступления, являлись или могли явиться орудием совершения преступления или результатом преступной деятельности. В равной степени познание особенностей данных предметов может способствовать решению иных задач ОРД.

В данном случае задача состоит в выявлении наличия на предметах или документах запаховых следов человека и установлении в идентификационном исследовании их принадлежности конкретному лицу.

Особенно актуальным данный вид исследования является в случаях отсутствия на предметах и документах дактилоскопических следов, пригодных для исследования. Если предмет переносился, упаковывался, укрывался в тайнике, на нем всегда останутся запаховые следы человека. Данный момент характерен, например, для выявления лиц, отрицающих принадлежность к обнаруженным в их транспортных средствах (каютах, купе) предметов контрабанды, средств террора и т.д., а также в случаях, когда преступники не были выявлены и задержаны по «горячим следам». В этом случае осуществляется сбор проб пахучих веществ с предметов контрабанды, наркотических средств, взрывчатых веществ (упаковочного материала), технических и специальных средств, используемых в целях шпионажа и диверсий, обнаруженных в тайниках (на участках местности, в помещениях и транспортных средствах), которые подвергаются герметизации в целях хранения и используются в исследовании при выявлении подозревае-

мых или причастных к данному виду преступлений лиц путём сравнения отобранных проб с запаховыми образцами субъекта.

Процедура исследования одорологических характеристик представленных предметов и документов так же, как и отождествление личности, предусматривает получение запаховых образцов для сравнительного исследования, а само исследование может быть проведено, как было отмечено ранее, в экспертном подразделении или во внелабораторных условиях с привлечением специалиста-кинолога.

Следует отметить, что проводимые исследования позволяют полностью сохранить предметы и документы в изначальном виде с учётом их дальнейшего использования в процессе доказывания по уголовному делу.

О проведении мероприятий составляется справка (справка-меморандум). К ней могут прилагаться предметы и документы, соответствующее заключение или справка, которые были составлены специалистом (организацией), проводившим исследование, акт о применении служебной собаки.

Отождествление личности организуется и проводится по решению сотрудника оперативного подразделения в целях с достаточной степенью вероятности опознать человека для решения конкретной задачи ОРД.

Любое отождествление личности есть сравнение (идентификация), осуществляемое, в том числе и по оставленным запаховым следам биологического происхождения, содержащим генетическую составляющую индивидуума и пригодным для идентификации ольфакторным методом².

В этом случае отождествление осуществляется в ходе сравнительного использования объектов-носителей запаховых следов (проб пахучих веществ),

¹ Приказ МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, СК России от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд».

² См.: Шамонова Т. Н. Следы человека на месте преступления, их роль в доказывании (биологический аспект) : монография. М.: МосУ МВД России, «Щит-М», 2007. С. 13—19.

которыми располагает оперативное подразделение, с образцами, полученными от подозреваемого или проверяемого лица.

Учитывая, что отождествление личности может проводиться как гласно, так и негласно, возможны следующие варианты его осуществления.

При негласной форме исследуются объекты-носители, с которыми контактировал человек и (или) пробы пахучих веществ, отобранные с них, и образцы проб, взятых для сравнительного исследования с потожировых выделений, волос или крови, предметов его личного обихода. Не являются препятствием к отождествлению личности по запаховым следам изменения в химических процессах метаболизма в результате приёма человеком различных лекарственных препаратов или изменения, вызванные какими-либо заболеваниями¹.

Отождествление личности по запаховым следам возможно только ольфакторным методом, поэтому оперативный сотрудник в зависимости от характера выполняемых задач может получить информацию о субъекте и связанных с ним событиях при направлении изъятых проб пахучих веществ или объектов-носителей запаховых следов и сравнительных образцов для исследования в экспертно-криминалистические подразделения МВД России.

Используя свойства делимости запаховых следов, независимо от направления части проб пахучих веществ на экспертное исследование определяется возможность проведения кинологической выборки по месту расположения оперативного подразделения с привлечением специалиста-кинолога (в случаях, не терпящих отлагательства). При организации кинологической выборки необходимо обратить внимание на этический аспект применяемых средств, под которыми понимается проведение мероприятия в отношении не людей, а предметов (вещей). В этом смысле авторы

разделяют точку зрения М. В. Салтевского, который отмечал, что «... у подозреваемого всегда можно по закону получить в качестве образца-источника запаха какую-либо вещь, бывшую в его личном пользовании, и провести выборку вещей, что позволит избежать нежелательных эксцессов...».

Место для проведения кинологической выборки выбирается без отвлекающих раздражителей с естественным, ровным покрытием (кроме асфальта в летнее время). Если выборка проводится с применением нескольких служебных собак, то рабочие площадки готовятся для каждой собаки отдельно.

По аналогии с п. 5 ч. 1 ст. 198 УПК РФ подозреваемый с разрешения оперативного сотрудника вправе присутствовать при проведении кинологической выборки. В ходе осуществления мероприятий выборки необходимо её техническое фиксирование посредством видеосъёмки.

Кинологическая выборка оформляется актом применения служебной собаки и прилагается к другим документам, характеризующим весь комплекс проводимых действий.

При проведении отождествления личности запрещается²:

— оказывать воздействие на участников данного мероприятия и искусственно создавать условия, вследствие которых может быть допущена ошибка в отождествлении личности;

— допускать действия, исключающие процессуальное опознание и сбор доказательств, ставящие их под сомнение;

— привлекать к отождествлению личности лиц, физические и психические качества которых заведомо ставят под сомнение результаты оперативной идентификации.

Оформление процедуры отождествления личности чаще всего

¹ См.: Петранек Г., Шмидт Р., Дерда В. Использование консервированного запаха в раскрытии преступлений. М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. С. 29.

² См.: Оперативно-розыскная деятельность: совершенствование форм вхождения ее результатов в уголовный процесс : уч.-практ. пособ. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Изд-ль Шумилова И. И., 2004. С. 34.

осуществляется рапортом. Полученные данные могут быть оформлены справкой, актом, объяснением гражданина — участника мероприятия.

В оформленном оперативно-служебном документе указывается, в каких условиях проходило отождествление, а также приводятся установленные данные, послужившие основой для утверждения об идентификации лица. К документу могут прилагаться фотографии, на которых зафиксирован процесс отождествления, либо видеозапись¹.

Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств.

ОРМ проводится в целях обнаружения сведений о преступлении (следов преступления, орудий совершения преступления, иных предметов, веществ или документов, вероятно, имеющих отношение к совершению преступления) и при необходимости решения иных конкретных задач ОРД.

Для реализации обозначенных выше целей могут быть привлечены специалисты-кинологи со служебными собаками различного профиля подготовки, а именно розыскные и (или) специальные (для поиска наркотических средств, взрывчатых веществ, оружия и боеприпасов).

Розыскные собаки применяются для поиска и задержания укрывшихся преступников, поиска орудий совершения преступлений и иных предметов (утраченных, брошенных или спрятанных, имеющих запаховые следы человека) на участках местности, в зданиях и сооружениях, поиска тайников с предметами и документами, принадлежащими разыскиваемым лицам, а также схронов с людьми.

Специальные собаки применяются для поиска наркотических средств, взрывчатых веществ, оружия и боеприпасов в транспортных средствах, на

участках местности, в зданиях и сооружениях.

В отношении работы оперативного сотрудника по выявлению взрывчатых веществ и лиц, участвующих в их хранении, транспортировке и использовании, необходимо указать на следующие особенности. Например, если взрывчатое вещество переносилось в сумке или чемодане и потом было взорвано в целях совершения террористического акта, то и после взрыва, собрав оторванные ручки и фрагменты сумки или чемодана, при проведении криминалистических исследований можно установить не только вид взрывчатых веществ, но и выявить запаховые следы субъекта на указанных элементах.

Данные положения подтверждаются экспериментом, проведенным специалистами Департамента авиационной безопасности ПАО «Аэрофлот — Российские авиалинии».

Результаты эксперимента показали, что применение собак-детекторов позволяет выявлять на предметах, бывших в эпицентре взрыва (на открытой местности), следы конкретных взрывчатых веществ, а также запаховые следы человека на фрагментах упаковки взорванных предметов.

В качестве дополнительных возможностей в ОРД специальные собаки могут применяться в мероприятиях по контролю почтовых отправлений (п. 9 ч. 1 ст. 6 ФЗ «Об ОРД») для выявления в адресованной письменной корреспонденции, посылках и почтовых контейнерах наркотических средств и (или) взрывных устройств, представляющих наибольшую опасность.

Таким образом, следует отметить, что использование оперативными подразделениями криминалистических средств и методов исследования запаховых следов в конкретных видах ОРМ создают предпосылки по формированию эффективного оперативного инструмента в решении задач ОРД, направленного на борьбу с преступностью и терроризмом.

Библиография

1. Вагин, О. А. Оперативно-розыскные мероприятия и использование их результатов : учеб.-практ. пособ. / О. А. Вагин, А. П. Исиченко,

¹ См.: Правовые основы оперативно-розыскных мероприятий : науч.-практ. пособ. М.: Изд-ль Шумилова И. И., 2004. С. 29.

Г. Х. Шабанов. — М.: Изд. дом Шумиловой И. И., 2006.

2. Зайцева, С. А. Оперативно-розыскная деятельность: совершенствование форм вхождения её результатов в уголовный процесс : учеб.-практ. пособие. 2-е изд., доп. и перераб. / С. А. Зайцева, Л. М. Зейналова, Н. А. Громов. — М., 2004.

3. Оперативно-розыскная деятельность: совершенствование форм вхождения её результатов в уголовный процесс : уч.-практ. пособие. 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Изд. дом Шумиловой И. И., 2004.

4. Панфилов, П. Б. Основные принципы обеспечения достоверности исследований запаховых следов человека с использованием собак-детекторов в судебной экспертизе : учеб. пособие / П. Б. Панфилов. — М.: Юрлитинформ, 2007.

5. Петранек, Г. Использование консервированного запаха в раскрытии преступлений / Г. Петранек, Р. Шмидт, В. Дерда. — М.: ВНИИ МВД СССР, 1983. - С. 29.

6. Правовые основы оперативно-розыскных мероприятий : науч.-практ. пособ. — М.: Изд. дом Шумиловой И.И., 2004.

7. Старовойтов, В. И., Запаховые следы участников происшествия: обнаружение, сбор и организация исследования : мет. рек. / В. И. Старовойтов, К. Т. Сулимов, В. В. Гриценко. — М.: ЭКЦ МВД России, 1993.

8. Фролкин, Н. П. Участие специалиста-кинолога и применение служебных собак при производстве отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам о преступлениях, подследственных дознавателям пограничных органов / Н. П. Фролкин // Применение служебных собак в борьбе с преступностью: правовые, организационные и научно-методические аспекты // Матер. межведом. науч.-практ. кругл. стола. — М.: МПИ ФСБ России, 2013. — С. 24—27.

9. Шамонова, Т. Н. Следы человека на месте преступления, их роль в доказывании (биологический аспект) : монография / Т. Н. Шамонова. — М.: МосУ МВД России, «Щит-М», 2007.

Осмотр места происшествия на транспорте: техническое и тактическое обеспечение

© Колчанова Марья Андреевна,
студент Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

© Суденко Владимир Егорович,
кандидат юридических наук, доцент, доцент ка-
федры «Уголовное право, уголовный процесс и
криминалистика» Юридического института Рос-
сийского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. На транспорте совершается довольно большее количество транспортных преступлений. Однако наилучшие показатели в раскрытии и расследовании данных преступлений могут быть достигнуты только при использовании новейших технико-криминалистических средств, наряду с традиционными, а также тактических приёмов. В статье сделана попытка рассмотреть направленность тактики их применения, получаемые результаты и предложения по совершенствованию использования технических средств, в том числе лазерного сканирующего прибора Trimble TX5, видеоэндоскопа VS7, а также тактических приёмов.

Ключевые слова: следователь; следственно-оперативная группа; специалисты; дорога; транспортное средство; технические средства; специалист.

Inspection of the scene of the transport accident: technical and tactical support

© Kolchanova M. A.,
student of the Law Institute Russian University of
Transport (MIIT)

© Sudenko V. E.,
Candidate of Law, Associate Professor, Associate
Professor of the Department of Criminal Law, Crimi-
nal Procedure and Criminalistics, Law Institute of
the Russian University of Transport (MIIT)

Annotation. A rather large number of transport crimes are committed on transport. However, the best performance in the disclosure and investigation of these crimes can be achieved only with the use of the latest technical and forensic tools, along with traditional, as well as tactical techniques. The article makes an attempt to consider the direction of the tactics of their application, the results obtained and proposals for improving the use of technical means, including the Trimble TX5 laser scanning device, VS7 video endoscope, as well as tactical techniques.

Key words: investigator; investigative and operational group; specialists; road; vehicle; technical means; specialist.

Современная жизнь человечества почти невозможна без использования транспортных средств любого вида. Даже люди, проживающие где-то в непроходимых джунглях, используют в качестве транспортного средства лам, ослов, ишаков, лошадей и т.д. А в более современном мире

для этого существуют автомобили, поезда, самолёты, пароходы и другие технические средства. Думается, что без транспортных средств, учитывая потребность в преодолении людьми и грузами больших расстояний, ставших доступными вследствие развития всех видов транспорта, прежде

всего железнодорожного, невозможно обеспечить безопасность движения и эксплуатации транспорта для полноценного функционирования всех сфер общества. Но это зависит и от состояния защищенности процесса движения и эксплуатации всех видов транспорта от преступных и природных вмешательств.

К примеру, с января по август 2019 г. на транспорте зарегистрировано 25 686 преступлений, из которых 6 636 не были раскрыты. Наибольший прирост преступлений отмечен на территории Управления на транспорте МВД России (УТ МВД) по Приволжскому федеральному округу (6,7 %), УТ МВД России по Северо-Западному федеральному округу (1,7 %), Восточно-Сибирском линейном управлении МВД России на транспорте (0,4 %). Снижение преступности на 13,7 % произошло в УТ МВД России по Центральному федеральному округу¹. На пресс-конференции Главного управления на транспорте МВД России в феврале 2019 г. самым криминогенным видом транспорта признан железнодорожный². Начальник указанного главка Д. Шаробаров сообщил, что наибольшее число преступлений на транспорте совершается в поездах, электричках и на вокзалах. За 2018 г. совершено 38 600 преступлений, из них 30 000 непосредственно связаны с железнодорожным транспортом. Статистика показывает необходимость усовершенствования техники и тактики осмотра места транспортного происшествия с целью снижения количества преступлений, внедрения профилактических мер, а также повышения общей раскрываемости.

Транспортные преступления чаще всего имеют спланированный и организованный характер, что усложняет их раскрытие и предупреждение. При их установлении важнейшее значение придаётся следственному осмотру места происшествия, который должен быть проведён по каждому

происшествию на самом высоком профессиональном уровне в ходе реализации первоначальных следственных действий по каждому преступлению³. К порядку осмотра можно отнести непосредственное наблюдение, восприятие, анализ присутствующих объектов с целью установления их свойств для оценки значимости как источников доказательств по уголовному делу. В качестве объекта данного осмотра до возбуждения уголовного дела, могут выступать не только место обнаружения непосредственно происшествия, но и место приготовления к преступлению, а также место сокрытия следов преступления и предметов, полученных в результате его совершения. Нередко только осмотр места происшествия позволяет определить — произошло ли в данном случае преступление или имело место деяние, не являющееся преступным.

Целями осмотра места транспортного происшествия является, в первую очередь, выявление и последующая фиксация следов преступления, предметов и других обстоятельств, относящихся к этому происшествию. В процессе осмотра обнаруживаются и изымаются какие-либо предметы, документы, орудия и прочие объекты, которые могут иметь отношение к данному происшествию. Нередко осмотр места происшествия помогает определить его причины и сам механизм явления. При этом, исходя из сказанного, можно сделать вывод, что основанием для осмотра будет предположение о возможности обнаружения, зафиксировать и изъять для будущего исследования и сохранения следы происшествия и иные объекты, так или иначе относящиеся к происшествию и даже связанные с ним. Немаловажно и то, что в результате осмотра места происшествия возможно выдвижение вполне обоснованных версий произошедшего и действий, направленных на их отработку. Всё это

¹ Информационно-аналитический центр МВД России // Состояние преступности в России за январь—август 2019 года.

² <https://мвд.рф/news/item/15751220/> Дата обращения 23.09.2020.

³ Суденко В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации // Транспортное право и безопасность. 2016. № 11(11). С. 15—20.

нацелено на определение истинной картины происшествия и его последствий¹.

К негативным, по нашему мнению, особенностям производства указанного следственного действия, относится то, что отечественный законодатель отменил ранее действовавшее обязательное участие в осмотре места происшествия участие понятых, в обязанности которых входило подтверждение факта производства следственного действия, удостоверение его содержания, хода и результатов, что указано в ст. 60 УПК РФ. Отсутствие понятых при проведении осмотра места происшествия может помешать реализации основных принципов уголовного процесса: справедливого и полноценного правосудия. Ч. 1.1 ст. 170 УПК РФ подразумевает замену понятых техническими средствами фиксации, но не уточняет, что понимается под этим термином и какие требования предъявляются к качеству съемки. Действия следователя при отсутствии необходимой техники также не указаны. Результаты фото- или видеосъемки могут быть вырезаны или скомпрометированы. Нельзя не согласиться с мнением профессора В. И. Радченко, который полагает, что присутствие понятых обязательно при восприятии следов преступления, а также иных обстоятельств, имеющих значение для раскрытия дела². Участие понятых в осмотре места происшествия является гарантом соблюдения человеческих прав и свобод, также необходимо учитывать их незаинтересованность, в то время как оператор видеосвязи и следователь — сотрудники одного отдела. С нашей точки зрения, в УПК РФ следует внести уточнение о том, что фиксация процесса и результата следственного осмотра на видеокамеру является обязательной, а при отсутствии необходимой техники — привлечь понятых.

¹ Суденко В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений // Транспортное право и безопасность. 2017. № 9 (21). С. 66—73.

² Неижкаша М. С. Институт понятых в Российской Федерации. // КиберЛенинка. 2018 г. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/institut-ponyatyh-v-rossiyskoy-federatsii>

Основное требование к осмотру места происшествия — его незамедлительное проведение сразу после получения об этом сообщения о нем, в целях недопущения утраты возможных следов в связи с погодными условиями или от действий каких-либо лиц.

Вряд ли можно согласиться с мнением, что при проведении осмотра места происшествия на железнодорожном транспорте все следы происшествия, а также вещественные доказательства будут расположены в одном месте, недалеко друг от друга³. По нашему мнению, даже при столкновении автомобиля с неподвижным объектом, место происшествия расположено далеко от непосредственного места столкновения. К нему могут относиться следы торможения, которые не могут быть прямо на месте столкновения, детали и грузы, разбросанные вокруг этого места и т.п. А при происшествии, связанном с железнодорожным транспортом и, тем более с воздушным, следы происшествия могут быть расположены в сотнях метров, а то и нескольких километрах от места обнаружения самого происшествия или транспортного средства⁴.

Важно, чтобы для осмотра привлекались квалифицированные специалисты железнодорожного, воздушного, автомобильного и других видов транспорта⁵. Специалист, по сути, является высококвалифицированным помощником следователя, обращающим внимание следователя на такие обстоятельства, которые не всегда могут быть явно воспринимаемыми, особенно в некоторых специфических условиях, нередко возникающих на железнодо-

³ Елинский В. И., Коткин П. Н. Особенности осмотра места происшествия при расследовании уголовных дел о транспортных происшествиях (крушений и аварий) на железнодорожном транспорте // КиберЛенинка. 2016.

⁴ Суденко В. Е. Тактика осмотра места железнодорожного происшествия // Мир транспорта. 2017. Т. 15. № 1 (68). С. 210—222.

⁵ Суденко В. Е. Особенности осмотра объектов железнодорожного транспорта по факту террористического акта // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского // Юридические науки. 2017. Т. 3 (69). № 1. С. 185—190.

рожном полотне или локомотиве, вагоне и т.д. Он помогает обнаружению и изъятию относящихся к происшествию объектов и иных источников доказательств, выстраивает научную позицию о механизме и причинах возникновения улик, что благоприятно сказывается на процессе расследования и способствует выдвижению более обоснованных версий произошедшего. При осмотре трупа и освидетельствовании лица требуется обязательное участие специалиста. Участие специалиста методически обязательно при столкновении с объектами, требующими дополнительных знаний, отсутствующих у следователя¹.

Для реализации успешного осмотра места происшествия на железнодорожном транспорте от участников следственной группы требуется наличие глубоких знаний в таких сферах, как право, техника, строительство, электротехника и др., что требует привлечения в качестве специалистов-консультантов лиц, обладающих перечисленными и другими видами знаний. И это может быть не один человек, а несколько, каждый специалист в своей области знаний. Кроме того, специалист — это не заинтересованное в уголовном деле лицо, которое приглашается в соответствии со ст. 58 и 168 УПК РФ. В рамках уголовно-процессуального законодательства специалист содействует обнаружению, закреплению и изъятию предметов и документов, собирает, составляет вопросы для эксперта, оценивает точность полученного ответа, дает разъяснения по вопросам, касающимся его профессиональной деятельности.

Математические аппараты и вычислительные устройства используются как наиболее современная аппаратура для раскрытия и расследования транспортных преступлений. Осмотр места происшествия требует применения технических средств в виде фотоаппаратов, видео, приборов по обнаружению и изъятию микроследов и микрочастиц, измерительных

устройств и др. Эффективно применение лазерного сканирующего прибора Trimble TX5, с помощью которого можно создать 3D модели исследуемых объектов и местности, точно определить масштабы и расстояния между объектами².

В целях осмотра замкнутых пространств, например, внутренней части мотора или буксы локомотива (вагона), используется видеозендоскоп VS7, с ручным управлением и возможностью поворота камеры на 180° с получением изображения на ЖК-дисплее.

В ходе осмотра места происшествия нередко возникает необходимость изъять тот или иной предмет либо для его сохранения, либо для последующего более тщательного осмотра (исследования). В то же время ни определения этого действия, ни его содержания в действующем УПК РФ не раскрывается даже минимально, несмотря на довольно широкое распространение и выполнение этого действия. По нашему мнению, следует включить в УПК РФ дополнительную статью под номером 164¹, именуемую «Изъятие предметов, документов, образцов» и раскрыть его определение и содержание в следующей редакции: ««изъятие представляет собой действие, производимое в ходе следственных действий в целях последующего осмотра и исследования изымаемых предметов, документов, образцов, а также для их сохранности»³.

Говоря о происшествиях на железнодорожном транспорте, отметим, что при их расследовании наиболее часто назначаются экспертизы, направленные на установление причин происшествия, его соотношения с имеющимися на месте происшествия и вблизи него предметами, деталями, как относящимися к железнодорожному полотну и подвижному составу, так и привнесённые извне (что особенно важно при осмотре предполагаемого террористиче-

¹ Паршаков А. С. К вопросу о виктимологической профилактике преступлений на транспорте // Транспортное право и безопасность. 2017. № 8(20). С. 19—24.

² Суденко В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации // Транспортное право и безопасность. 2016. № 11(11).

³ Белкин А. Р. УПК РФ: отменить нельзя поправить? Т. 2. Досудебное производство. 2-е изд. М.: Юрайт, 2017.

ского акта или диверсии). Кроме того, осмотр должен быть направлен и на установление возможных дефектов железнодорожного полотна, стрелочных переводов, подвижного состава как причины происшествия.

Сказанное и многое другое подтверждает острейшую необходимость применения при осмотре места железнодорожного происшествия самых разнообразных технико-криминалистических средств, о чём сказано выше.

Подводя итоги изложенного, отметим, что в статье были рассмотрены основные проблемы, возникающие при проведении осмотра места происшествия, к их числу относятся: отсутствие понятых при проведении следственного действия, отсутствие четких требований к фото- и видеоаппаратуре при проведении осмотра места происшествия, нарушение указанных сроков для осуществления первичного осмотра, отсутствие специалистов с необходимым объемом знаний для полной оценки пространственной площади места происшествия, неточно составленные протоколы, в связи со сложной терминологией при описании транспортных преступлений, отсутствие необходимой техники. Можно выделить следующие варианты для их разрешения: внести изменения в УПК РФ и вернуть в его ст. 170 положение о присутствии понятых, уточнить требования к фото- и видеоаппаратуре, создать необходимую базу специалистов, улучшить взаимодействие с ними, что оказывало бы помощь членам следственной группы, заключить со специалистами абонентских договоров для максимально быстрой реакции при сообщении или обнаружении транспортного происшествия, найти до-

полнительный источник доходов для приобретения необходимой техники.

Библиография

1. Белкин, А. Р. УПК РФ: отменить нельзя поправить? Т. 2. Досудебное производство. 2-е изд. / А. Р. Белкин. — М.: Юрайт, 2017.
2. Елинский, В.И. Особенности осмотра места происшествия при расследовании уголовных дел о транспортных происшествиях (крушений и аварий) на железнодорожном транспорте / В. И. Елинский, П. Н. Коткин // КиберЛенинка. — 2016.
3. Неижкаша, М. С. Институт понятых в Российской Федерации / М. С. Неижкаша // КиберЛенинка. 2018 / Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/institut-ponyatyh-v-rossiyskoy-federatsii>
4. Паршаков, А. С. К вопросу о виктимологической профилактике преступлений на транспорте / А. С. Паршаков // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 8 (20). — С. 19—24.
5. Суденко, В. Е. Криминалистические учёт — важнейшее средство борьбы с преступлениями / В. Е. Суденко // Право и государство: теория и практика. - 2016. — № 6 (138). — С. 137—140. Суденко, В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 9 (21). — С. 66—73.
6. Суденко, В. Е. Особенности осмотра объектов железнодорожного транспорта по факту террористического акта / В. Е. Суденко // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. — 2017. — Т. 3 (69). — № 1. — С. 185—190.
7. Суденко, В. Е. Специальные знания следователя, необходимые при доказывании по транспортным преступлениям / В. Е. Суденко // Военное право. — 2020. — № 3 (61). — С. 297—307.
8. Суденко, В. Е. Тактика осмотра места железнодорожного происшествия / В. Е. Суденко // Мир транспорта. — 2017. — Т. 15. — № 1 (68). — С. 210—222.
9. Суденко, В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 11(11). — С. 15—20.

Противодействие финансированию экстремизма посредством передачи цифровой валюты, цифровых финансовых активов и цифровых прав

© Криштопов Сергей Владимирович,
аспирант Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, следователь второго отдела контрольно-следственного управления Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Крым и городу Севастополю

Аннотация. В статье анализируются изменения законодательства в сфере регулирования цифровизации экономики Российской Федерации, согласно которым введены понятия «цифровой валюты», «цифровых финансовых активов» и «цифровых прав». Высокая анонимность указанных финансовых инструментов, длительное отсутствие правовой регламентации, послужили выбору их в качестве средств для совершения различных преступлений, включая финансирование экстремизма (терроризма). Актуальность исследования обосновывается отсутствием единообразной правоприменительной практики, связанной с вышеуказанными понятиями. В статье раскрываются вновь введенные понятия, выявляются проблемы и противоречия, которые могут возникнуть при квалификации финансирования экстремизма (терроризма), совершенного с помощью передачи «цифровой валюты», «цифровых финансовых активов» или «цифровых прав». Предлагаются пути решения обозначенных проблем, в том числе путем конкретизации Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» от 28 июня 2011 г. № 11.

Ключевые слова: экстремизм, законодательство по борьбе с экстремизмом, уголовное право, цифровая валюта, цифровые финансовые активы, цифровые права, биткоин.

Countering the financing of extremism through the transfer of digital currency, digital financial assets and digital rights

© Krishtopov S. V.,
Postgraduate student of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Investigator of the Second Department of the Control and Investigation Department of the Main Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for the Republic of Crimea and the city of Sevastopol

Annotation. The article analyzes legislative changes in the sphere of regulation of digitalization of the economy of the Russian Federation, according to which the concepts of "digital currency," "digital financial assets" and "digital rights" were introduced. The high anonymity of these financial instruments, the long absence of legal regulation, served to select them as a means of committing various crimes, including the financing of extremism (terrorism). Relevance of the research is substantiated by the lack of uniform law enforcement practice related to the above concepts. The article reveals newly introduced concepts, identifies problems and contradictions that may arise when qualifying the financing of extremism (terrorism) committed through the transfer of "digital currency", "digital financial assets" or "digital rights". Ways of solving the mentioned problems are offered, including by means of specifying the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation "On judicial practice in criminal cases on crimes of extremist orientation" № 11 dated 28 June 2011.

Keywords: extremism, counter-extremism legislation, criminal law, digital currency, digital financial assets, digital rights, bitcoin.

В настоящее время в науке уголовного права не выработано универсального подхода к квалификации преступлений, связанных с использованием цифровой валюты, цифровых финансовых активов, цифровых прав. При этом преступления, которые могут совершаться с их использованием, самые разнообразные — начиная от кражи и вымогательства до получения или дачи взятки, отмывания денежных средств, финансирования экстремизма (терроризма). Следует отметить высокую латентность подобных преступлений.

До недавнего времени существовала проблема отсутствия на законодательном уровне соответствующего понятийного аппарата, а также какой-либо регламентации правоотношений, возникающих в процессе оборота цифровой валюты, решенная с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — ФЗ № 259), вступившего в законную силу лишь с 1 января 2021 г.

Как отмечает Председатель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин, несмотря на принятие указанного Федерального закона, ряд аспектов требуют дальнейшей регламентации. В частности, для целей уголовного и уголовно-процессуального законодательства необходимо признание цифровой валюты имуществом. Что в свою очередь является необходимым условием расследования уголовных дел, где цифровая валюта является предметом взятки или хищения. Не менее важно с участием Росфинмониторинга необходимо разработать механизм выявления и расследования преступлений, в которых может быть использована цифровая валюта. Например, экономических, коррупционных, легализации преступных доходов, финансировании терроризма и др.¹

¹ Интервью Председателя Следственного комитета Российской Федерации Бастрыкина А. И. URL:

До принятия ФЗ № 259 использование при совершении сделок криптовалют является, по мнению Росфинмониторинга, основанием для рассмотрения вопроса об отнесении подобных сделок (операций) к направленным на легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма².

Центральный Банк Российской Федерации последовательно выражал схожее с Росфинмониторингом мнение, предупреждая, что «предоставление российскими юридическими лицами услуг по обмену «виртуальной валюты» на рубли и иностранную валюту, а также на товары (работы, услуги) будет рассматриваться как потенциальная вовлеченность в осуществление сомнительных операций в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³.

Следует сразу отметить, что понятия «криптовалюты» вновь принятый ФЗ № 259 не содержит. Подобное понятие содержал законопроект, изначально внесенный 17 мая 2018 к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, и под которым предлагалось понимать «вид цифрового финансового актива, создаваемый и учитываемый в распределенном реестре цифровых транзакций участниками этого реестра в соответствии с правилами ведения реестра цифровых транзакций». Вместо него

<https://ria.ru/20201209/korrupsiya-1588207057.html> (дата обращения: 27.02.2021).

² Информационное сообщение Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинга) «Об использовании криптовалют» от 06 февраля 2014 г. URL: <http://www.fedsfm.ru/news/957> (дата обращения: 27.02.2021).

³ Информация Банка России от 27 января 2014 г. «Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности, Биткойн»; Информация Банка России от 4 сентября 2017 г. «Об использовании частных «виртуальных валют» (криптовалют)».

законодатель ограничился определением «цифровой валюты»¹.

Так, ст. 1 указанного Федерального закона содержит ряд основополагающих понятий.

I. *Цифровые финансовые активы* — цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления ряда прав, предусмотренных решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном ФЗ № 259, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы². В частности, это:

— права по эмиссионным ценным бумагам;

— право участия в капитале непубличного акционерного общества;

— право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг.

II. *Цифровой валютой* является совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые обладают рядом признаков:

1) предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве:

а) средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, денежной единицей иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей;

б) и (или) в качестве инвестиций;

2) и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий

по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам.

Понятие *цифровых прав* содержится в ст. 141.1 ГК РФ, где под ними признаются «... обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам».

Вышеуказанной статьей ГК РФ также устанавливается ограничение, по которому исключительно в информационной системе возможны осуществление, распоряжение (в том числе передача, залог, обременение) цифрового права другими способами или ограничение распоряжения им.

Соответственно лицо, у которого возник умысел на финансирование экстремизма (или терроризма), по смыслу толкования ст. 141.1 ГК РФ, является обладателем цифрового права, но в соответствии с правилами информационной системы имеет возможность свободно распоряжаться этим правом. Но в случае совершения противоправных действий будет нести ответственность в соответствии с законодательством.

Несомненно, основным регулятором обращения цифровых финансовых активов и цифровой валюты является Росфинмониторинг, материалы которого будут служить основанием для проведения процессуальных проверок в порядке ст. 144—145 УПК РФ и будут использованы при расследовании уже возбужденных уголовных дел. Следует отметить, что взаимодействие между Росфинмониторингом, СК России, а также иными правоохранительными органами строится на основании совместного приказа³.

¹ Законопроект № 419059-7. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/419059-7#bh_histras (дата обращения: 27.02.2021).

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Приказ Генпрокуратуры России Росфинмониторинга, МВД России, ФСБ России, ФТС России, СК России 511/244/541/433/1313/80 от 21 августа 2018 г. «Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, полученных преступным путем».

Учитывая необходимость проведения контроля за исполнением принятого ФЗ № 259, Росфинмониторингом в настоящее время разработан ряд предложений, некоторые из которых стали воплощать в жизнь на государственном уровне.

На встрече 19.02.2021 между Президентом Российской Федерации и руководителем Росфинмониторинга, в докладе последнего прозвучали конкретные показатели, достигнутые в работе ведомства, в том числе по противодействию финансированию терроризма. Так, совместно с кредитными организациями с использованием разработанных Росфинмониторингом, ФСБ России и МВД России признаков, выявлены более 2 300 физических и 1 000 юридических лиц, так или иначе подозреваемых в финансировании терроризма. В рамках работы межведомственной комиссии (внесудебного разбирательства), заморозены активы более 1 200 физических лиц и заблокированы 1 600 активов. Возбуждено 250 уголовных дел о терроризме, из них 150 связанных с его финансированием. Путем международного взаимодействия с компетентными органами Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана выявлено порядка 1 200 лиц, имеющих отношение к террористической деятельности, с последующей заморозкой принадлежащих им активов¹.

В докладе отражены используемые для вышеобозначенных задач инструменты:

1) личный кабинет надзорных органов. Им пользуются несколько десятков тысяч финансовых и нефинансовых организаций, которые имеют двухсторонний обмен информацией с Росфинмониторингом в режиме «онлайн»;

2) в процессе запуска личный кабинет правоохранительных органов, где аналогично в режиме «онлайн» будет

происходить обмен оперативной обстановкой, работа по конкретным запросам и ситуациям, включая обучение. Подключение всех правоохранительных органов запланировано в 2021 г.

Отдельно было сказано о «Прозрачном блокчейне» — механизме, который позволит Росфинмониторингу отслеживать все движения «криптовалюты» с определением истинного бенефициара².

Систематизируя общедоступные источники, можно сделать вывод о том, что цифровая валюта делится по способу хранения на 2 вида:

— используемые исключительно с доступом к информационно-телекоммуникационной сети (далее — ИТС) «Интернет» (онлайн-кошельки, криптовалютные биржи, либо электронные платежные системы (имеющие в себе отдельный криптовалютный счет);

— используемые без доступа к ИТС «Интернет» (хранятся на отдельном материальном носителе).

В свою очередь «биткоин-кошельки» подразделяются на:

— хранящиеся на компьютере в полном объеме (загружаемые в виде программы);

— хранящиеся в виде программы-клиента.

Согласно диспозиции ч. 1 ст. 282.3 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за «финансирование экстремистской деятельности», преступлением считается: предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг, заведомо предназначенных для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений экстремистской направленности либо для обеспечения деятельности экстремистского сообщества или экстремистской организации.

Часть вторая указанной статьи предусматривает ответственность за совершение

¹ Президент России. Официальный сайт. Встреча с директором Федеральной службы по финансовому мониторингу Юрием Чиханчиным. Новость от 19.02.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65036> (дата обращения: 27.02.2021).

² Президент России. Официальный сайт. Встреча с директором Федеральной службы по финансовому мониторингу Юрием Чиханчиным. Новость от 19.02.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65036> (дата обращения: 27.02.2021).

аналогичных действий лицом с использованием своего служебного положения.

Возникает резонный вопрос: будет ли лицо, занимающее должность в информационной системе, являться субъектом преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 282.3 УК РФ, как лицо, имеющее соответствующее должностное положение?

В п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» к лицам, использующим служебное положение относятся: 1) должностные лица, которые обладают признаками с отсылкой к прим. 1 ст. 285 УК РФ; 2) государственные или муниципальные служащие, не являющиеся должностными лицами; 3) иные лица, отвечающие требованиям, изложенным в примечании 1 ст. 201 УК РФ.

Из прим. 1 ст. 201 УК РФ следует, что подобным лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации (не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением), признается:

— лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа;

— лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее в этих организациях организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.

Получается, по смыслу толкования обозначенных норм права, следует, что рядовой сотрудник информационной системы, тем или иным образом содействующий (например, в качестве соисполнителя) финансированию экстремизма, субъектом преступления по ч. 2 ст. 282.3 УК РФ, не является и должен быть привлечен к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 282.3 УК РФ. Данное обстоятельство нам представляется не в полной мере правильным, в связи с чем Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации

от 28 июня 2011 г. № 11 подлежит соответствующему дополнению.

Кроме того, из п. 22.1. указанного Постановления следует, что финансированием экстремистской деятельности признается: оказание финансовых услуг; предоставление или сбор денежных средств (в наличной или безналичной форме), материальных средств (например, предметов обмундирования, экипировки, средств связи). В качестве примеров приводятся «... систематические отчисления или разовый взнос в общую кассу, ... предоставление денежных средств, предназначенных для подкупа должностных лиц».

Исходя из изложенного, п. 22.1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 также подлежит конкретизации, в виде добавления: «цифровых прав на цифровые финансовые активы», а также «цифровой валюты». «Цифровая валюта» в свою очередь по смыслу, вложенному в её определение законодателем не является денежной или расчетной единицей, но является средством платежа.

П. 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 признает необходимым и ориентирует суды в отношении лиц, признанных виновными в совершении ряда экстремистских преступлений (ст. 282.1, 282.2, 282.3 УК РФ), решать вопрос о конфискации денег, ценностей и иного имущества, полученных: в результате совершения указанных преступлений; в виде доходов; в виде результата их последующего преобразования (превращения); а также используемых или предназначенных для финансирования терроризма, экстремистской деятельности, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации).

Не совсем ясно, что будет подлежать конфискации и как она будет происходить в случае с цифровой валютой, цифровыми финансовыми активами, цифровыми правами. Например, в случае с цифровой валютой («криптовалютами»). Реализация их через биржу? Выставление компьютеров (или иных материальных носителей) на

торги? Или будет предложен иной способ реализации? Ответ на этот вопрос остается открытым, и, несомненно, требует дальнейшего последовательного реформирования законодательства.

Отметим, что цифровые финансовые средства либо цифровая валюта подходят под любую из используемых в п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 категорий: «ценности» и «иного имущества», но соответствующая конкретизация также излишней не будет.

Также имеется вопрос относительно вменения суммы финансирования, ведь тот же «биткоин» торгуется в режиме реального времени. Выхода тут, по нашему мнению, два: назначение соответствующей оценочной судебной экспертизы с постановкой вопроса о стоимости цифровой валюты на конкретные дату и время; либо

допрос в качестве специалиста работника биржи, работающей на территории Российской Федерации.

Подводя итоги настоящей статьи, можно сделать вывод о том, что для приведения к единообразию практики расследования экстремистских преступлений, связанных с оборотом цифровой валюты, цифровых финансовых активов, цифровых прав, необходима конкретизация Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 с разъяснением вышеобозначенных проблемных моментов и устранением возможных коллизий. Последовательное совершенствование системы выявления и расследования преступлений указанной категории будет способствовать борьбе с такими разрушительными явлениями, как экстремизм и терроризм.

Уголовная ответственность за диверсию с использованием животных

© Пешаков Александр Михайлович,
доктор юридических наук, профессор, Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя, профессор кафедры уголовного права

© Шкабин Геннадий Сергеевич,
доктор юридических наук, доцент, Федеральное казенное учреждение Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказания, главный научный сотрудник

Аннотация. С уголовно-правовых позиций рассматриваются вопросы соотношения понятий «диверсия» и «военная диверсия», анализируются исторические примеры использования животных для диверсионных боевых операций и возможности применения биологического оружия. Проводится разграничение с террористическим актом.

Ключевые слова: диверсия, военная диверсия, террористический акт, животные, цель преступления.

Criminal liability for sabotage using animals

© Pleshakov A. M.,
Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Law, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya, Moscow, Russia.

© Shkabin G. S.,
Doctor of Law, Associate Professor, Chief Researcher of the Research, Research institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russia.

Annotation. From the criminal legal point of view, the author examines the correlation between the concepts of “sabotage” and “military sabotage”, analyzes historical examples of the use of animals for sabotage combat operations and the possibility of using biological weapons. A distinction is made with a terrorist act.

Key words: sabotage, military sabotage, terrorist act, animals, purpose of the crime.

Нестабильность в межгосударственных отношениях в период отсутствия официально объявленных войн ставит перед недружественными государствами на первый план методы воздействия на оппонента, причиняющие максимальный ущерб в мирное время. Одним из таких методов является диверсия. Такой способ всегда потенциально возможен, как старое, но

«надежное средство» разрешения конфликта между странами и народами. Подобное использование можно условно назвать «антропологической константой» в международных отношениях, предшествующей открытым столкновениям.

Судебно-следственная практика и уголовная статистика свидетельствуют, что диверсия как самостоятельное уголовно

наказуемое деяние совершается весьма редко. За четверть века действия УК РФ оно фиксировалось не более чем в двадцати единичных случаях. Небольшое количество обусловлено, на наш взгляд, как минимум двумя, обстоятельствами. Во-первых, данное посягательство иногда квалифицируют как террористический акт (ст. 205 УК РФ). Это означает, что разграничение между этими двумя преступлениями не проводится или вызывает существенные трудности у правоприменителя. И, во-вторых, содеянное порой оценивается как совершенное при идеальной совокупности с террористическим актом, что, вряд ли, по нашему мнению, правильно.

Социальный парадокс диверсии состоит в том, что это «мирное» преступление. Диверсионные действия совершаются в то время, когда никакой войны или легитимного военного конфликта нет. Однако последствия от преступления по степени тяжести и вреда не уступают результатам боевых действий. Совершение противоправного деяния может повлечь крушение поездов, авиационные катастрофы, аварии на объектах транспортной инфраструктуры, обрушение, либо обвалы на строительных объектах или любой другой материальный ущерб, причиняемый национальной безопасности страны, ее экономике и способности к обороне. Соответственно диверсия — это своеобразная «война в миниатюре», т.е. тайные боевые операции в невоенное время.

В русском языке слово «диверсия» (от лат. *diversion* — отклонение) толкуется как военные действия в тылу врага с целью выведения из строя объектов военного, государственного или народнохозяйственного значения¹. В этой связи необходимо разобраться с понятийным аппаратом, т.е. провести разграничение между уголовно-правовым термином и достаточно распространенным его употреблением, связанным с определением «военная диверсия».

В соответствии с доктриной уголовного права и действующим законодатель-

ством состав диверсии (ст. 281 УК РФ) представляет собой систему объективных и субъективных признаков. С внешней стороны это альтернативное совершение взрыва либо поджога или иных общеопасных действий, посягающих на основы конституционного строя и безопасность государства. При любом из указанных вариантов усилия виновного должны быть направлены на разрушение или повреждение тех или иных имущественных комплексов. Это могут быть, например, различные производственные предприятия (заводы, фабрики); плотины, дамбы; транспортные развязки; средства связи; электростанции и другие объекты жизнеобеспечения населения.

С субъективной стороны, помимо умышленного характера действий, диверсия в обязательном порядке должна содержать специальную цель, которая заключается в намерении подорвать экономическую безопасность и обороноспособность России. Мотивы преступления, выступающие в виде: корыстных побуждений, мести, политической, идеологической, национальной или расовой ненависти, а также выполнение приказа (распоряжения) или решения организации, либо любые другие, утилитарного (узко индивидуального) характера, на установление оснований уголовной ответственности и квалификации содеянного влияния не оказывают.

Военное значение рассматриваемого термина (военная диверсия) состоит в том, что это самостоятельная, но второстепенная операция, предпринимаемая на каком-либо отдаленном от центра военных действий пункте для отвлечения внимания неприятеля, вынуждая его к разделению сил². Отличительным признаком таких действий является то, что они совершаются в военное время. В соответствии с ч. 3 ст. 331 УК РФ уголовная ответственность за преступления, совершенные в такой период, определяется законодательством Российской Федерации военного времени, которого на сегодняшний день нет.

¹ Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. 2-изд. М., 1995. С. 161.

² Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890—1907.

Таким образом, между собой рассматриваемые категории (диверсия как преступление и военная диверсия) никак не связаны. У рассматриваемых понятий разная правовая природа. Военная диверсия является категорией военного, а не уголовного права. Ответственность за неё по УК РФ не предусмотрена. В открытых вооруженных конфликтах диверсия, в том числе с использованием животных, представляет собой форму военной необходимости, т.е. это боевая операция, направленная на нанесение материального урона противнику.

Яркой иллюстрацией этого тезиса, на наш взгляд, являются исторические примеры использования диверсионных собак во время партизанского сопротивления в период Великой Отечественной войны. Один из авторов настоящей статьи проводил нарративное интервью (свободная беседа) с С. К. Гавриловым — полковником в отставке, который в 1942—1945 гг. был командиром отдельного батальона собаководства¹. В его обязанности помимо подготовки животных-истребителей танков входило и обучение военных диверсионных собак. Животных задействовали в качестве передвижных взрывных устройств, т.е. как боевую биотехническую систему для подрыва железнодорожных эшелонов.

С. К. Гаврилов утверждал, что за всю войну было подготовлено всего четыре диверсанта для помощи партизанским отрядам. Причины подготовки столь небольшого числа животных было несколько. Однако в своей совокупности они, видимо, свидетельствовали о незначительной эффективности этого приема вооруженной борьбы.

Во-первых, диверсантов надо было готовить свыше 4-х месяцев, что в условиях войны было долго. Во-вторых, у немцев была разработана достаточно оптимальная система против подобных действий. Так, например, для предупреждения подрыва поездов оккупанты, как правило, на 100 м вправо и влево от железнодорожного по-

лотна старались вырубать деревья. Железнодорожные пути постоянно патрулировались мотодрезинами. Следовательно, осуществлять такой способ диверсионных действий было весьма затруднительно. В-третьих, партизаны в знаменитой «рельсовой войне» вполне успешно обходились своими силами и не испытывали особой нужды в животных-диверсантах.

Так, что вся слава диверсионных собак досталась только одной из них — немецкой овчарке Дине (Динке). Собака участвовала в двух боевых операциях. Остальные животные в военных действиях участия не принимали.

Дина успешно подорвала эшелон с техникой и солдатами на железнодорожном перегоне Полоцк-Дрисса. Через некоторое время в этом же районе была проведена еще одна подобная операция и пущен под откос эшелон с боеприпасами². Овчарка осталась жива, но больше заданий не выполняла.

Собака несла на себе взрывчатое вещество (около 4 кг тринитротолуола) в боевом разъемном вьюке (БРВ), который крепился четырьмя ремнями по бокам туловища. Вьюк был оснащен металлическим штырем длиной 8—10 см., закрепленным перпендикулярно корпусу животного. Конструкция завершалась небольшой рукояткой перед мордой животного.

Овчарка должна была бежать наперез эшелону таким образом, чтобы оказаться впереди поезда. Добежав до железнодорожного полотна, собака дергала зубами рукоятку и сбрасывала БРВ на рельсы. По инерции состав наезжал на боевое устройство, штырь (детонатор) при любом варианте соприкасался с металлом и вызывал взрыв.

При диверсиях животные могут использоваться как орудие преступления. В период «холодной войны» в СССР и в США для совершения диверсионных действий начали обучать морских млекопитающих из отряда ластоногих: морских львов, сивучей, морских леопардов и др.

¹ Плешаков А. М. Зоологические преступления (общественно опасные деяния с использованием животных). Общая часть. М.: Проспект, 2020. С. 66—67.

² Гаврилов С. Братья наши меньшие на фронтах Великой Отечественной войны // Наука и жизнь. 1989. № 6. С. 119.

Однако в основном готовили животных из отряда китообразных, т.е. различного вида дельфинов: черноморские афалины, атлантические белобокие, беломордые и др. Задействовали, как правило, молодых самцов 4—5 лет. Эти сильные животные, длиной до 3 метров, развивают скорость до 50 км/час, ныряют до 70 м и могут находиться под водой до 15 мин. Дельфины обладают способностью к эхолокации, имеют высокий уровень интеллекта, быстро обучаются, легко переносят неволю и дружелюбны к человеку.

В военных океанариумах СССР и США проводились многочисленные и разнообразнейшие эксперименты по использованию морских зверей в качестве боевых биотехнических систем. Данные по этому поводу известны лишь в ограниченном объеме и до сих пор остаются в основном закрытыми.

По имеющимся сведениям¹, дельфинов, во-первых, обучали для применения на один раз, в качестве «живой торпеды» для уничтожения подводных лодок. Судя по всему, подобные усилия оказались не очень удачными.

Во-вторых, животных готовили как орудия для уничтожения гидротехнических сооружений, находящихся, в том числе и в пресной воде: гидроэлектростанций, плотин, судоходных шлюзов, дамб и т.п. Животных обучали для приведения в негодное для эксплуатации состояние транспортной инфраструктуры и водных путей: плотины, причалы, пирсы, паромные переправы, магистральные морские трубопроводы и т.д.

В-третьих, дельфинов использовали для контрдиверсионной деятельности. Животных обучали приближаться к боевым пловцам противника и отстреливать (сбрасывать) заряд с замедлением взрыва, либо выталкивать морского диверсанта на поверхность, срывать с него ласты, перекусывать кислородный шланг и т.п.

Умышленное причинение смерти человеку при диверсии (ч. 3 ст. 281 УК РФ)

не требует квалификации содеянного по совокупности со ст. 105 УК РФ. Данный вывод следует из правила, предусмотренного ч. 1 ст. 17 УК РФ, в соответствии с которым совокупность преступлений отсутствует, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьей Особенной части УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание. Диверсия, повлекшая умышленное причинение смерти человеку, как раз подходит под это юридическое установление об исключении совокупности преступлений (ст. 17 УК РФ).

Диверсия с использованием животных может совершаться путем взрыва и реже с помощью поджога и последующего пожара. Теоретически преступление может осуществляться «иными» действиями, т.е. схожими по интенсивности, общественной опасности и последствиям, например, обвалы, затопления, лавины и т.п. Однако правовым парадоксом диверсии является то, что в эти «иные действия» не входят те, которые вызывают распространение эпидемий (пандемий), эпизоотий и эпифитотий. Иными словами, применение биологического (бактериологического) оружия, т.е. болезнетворных (патогенных) живых организмов рассматриваемым составом преступления не охватываются. Это обусловлено тем, что в диспозиции уголовно-правовой нормы говорится только о «разрушении или повреждении» материальных объектов или имущественных комплексов. Данное обстоятельство отличает действующее российское уголовное законодательство от УК РСФСР, в редакции от 27 августа 1993 г., где направленность иных действий при диверсии распространялась также и на «массовое уничтожение людей, причинение телесных повреждений либо другого вреда их здоровью...».

С позиций современного отечественного уголовного законодательства не являются анализируемым преступлением такие действия как заражение многих людей смертельными болезнями — чумой, тифом, сибирской язвой, бешенством и т.п. Подобное может происходить как при использовании биологических особей, кото-

¹ Результаты контент-анализа сообщений СМИ: Комсомольская правда www.kp.ru. 3-10.04.2014; 3-10.03.2016; Ежедневник «Звезда» 24.03.2016.

рые переносят на себе вшей, блох и других насекомых — разносчиков заболеваний, так и с помощью погибших зараженных животных. Этот способ известен очень давно, он практиковался, например, в средневековой Японии, где и получил обобщенное название — «шпионский манок». Для захвата крепостей и фортификационных сооружений ниндзя (профессиональные убийцы) использовали зараженных собак, кошек, обезьян, крыс и других животных, нередко дрессированных¹. В настоящее время, такие действия могут оцениваться как террористический акт или умышленное убийство общеопасным способом двух или более лиц.

В юридической литературе отмечалось, что отсутствие в составе диверсии указания на возникновение, эпидемий или эпизоотий, как результатов деяния, является недопустимым пробелом законодателя².

С нашей точки зрения — это вряд ли правильно. Дело в том, что если и заполнить данный «пробел» (возможная криминализация деяния), то необходимо указывать на действия, создающие опасность гибели человека или наступления иных тяжких последствий. Примером может служить УК Республики Беларусь, где ст. 360 содержит указание на то, что диверсия, в том числе в форме иных действий, помимо прочего может создавать опасность гибели людей³. В доктрине уголовного права союзного государства эта форма преступного поведения даже получила

обобщенное название «биотерроризм» и «биодиверсия»⁴.

Однако при таком решении вопроса в российском уголовном законодательстве возникает другая проблема. В таком случае объективная сторона диверсии (ч. 1 ст. 281 УК РФ) фактически ничем не будет отличаться от террористического акта (ч. 1 ст. 205 УК РФ).

В юридической литературе достаточно давно обсуждается проблема допустимости квалификации деяния по совокупности указанных преступлений. Высказывалось мнение, что возможны ситуации, когда виновный преследует две цели — разрушение материальных объектов и воздействие на принятие решения органами власти или международными организациями⁵. М. П. Киреев согласен с этой точкой зрения и приводит пример такой ситуации. Виновный по заданию зарубежной организации с целью подрыва экономической безопасности страны выводит из строя стратегически важный объект и применяет для этого средства запугивания населения (например, мощный взрыв) с намерением заставить органы власти выполнить личные требования преступника⁶.

Что это за требования личного характера не разъясняется. Однако мнение о том, что возможны случаи, когда цели диверсии и террористического акта совпадают, поддерживается в юридической литературе⁷. Ю. Н. Моторина и Е. В. Фоменко

¹ Долин А. А., Попов Г. В. Кэмпо-традиция воинских искусств. — М., 1991. С. 271.

² Шумилов А. Ю. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства. (Комментарий к главе 29 УК РФ). М., 2001; Пухов А. А. Биотерроризм и биодиверсионная деятельность как угрозы национальной безопасности республики Беларусь на современном этапе // Вестник БарГУ. 2016. № 4. С. 132—137; Суд присяжных: квалификация преступлений и процедура расследования дел : Научно-практическое пособие / под ред. А. В. Галаховой. М., 2006.

³ Уголовный кодекс Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk9900275> (дата обращения 15.09.2020).

⁴ Пухов А. А. К вопросу о понятиях «биотерроризм» и «биодиверсия» // Социология уголовного права и реформирование уголовного законодательства : Сборник статей (материалы IV международной научно-практической конференции) / под общ. ред. Е. Н. Сальгина, С. А. Маркунцова, Э. Л. Раднаевой. М., 2018. С. 207—214.

⁵ Кирилов И. А. Уголовно-правовые меры борьбы с терроризмом : лекция. М., 1999. С. 13.

⁶ Киреев М. П. Уголовно-правовые основы борьбы органов безопасности и органов внутренних дел с террористической деятельностью // Материалы межвузовской конференции. Челябинск, 1997. С. 62.

⁷ Овчинникова Г. В. Терроризм // Современные стандарты в уголовном праве и процессе / науч. ред. Б. В. Волженкин. СПб., 1998. С. 29—32; Емельянов В. П. Терроризм, бандитизм, диверсия:

указывают, что такие ситуации теоретически допустимы, но доказать на практике даже одну из этих целей будет очень сложно¹.

По нашему мнению, пример М. П. Киреева и приведенные точки зрения являются умозрительными и абстрактными. В них смешиваются целеполагание и мотивация виновного. Эти уголовно-правовые категории хотя и тесно коррелируют между собой, однако являются самостоятельными юридическими установлениями. Дело даже не в доказывании целей диверсии и террористического акта, а в том, что они (цели), как и мотивы, прямо противоположные, психологически несовместимые. Это объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, преступная диверсионно-подрывная деятельность специальных служб иностранного государства должна осуществляться скрытно. В противоположном случае — в условиях легитимного военного противостояния, диверсия, как мы уже говорили, является боевой операцией. Соответственно логика действий виновного и его отношение к развитию событий, «требует» чтобы субъект преступления не афишировал свое участие в общественно опасном посягательстве или подготовке к нему. В мирное время диверсант-преступник должен быть незаметным.

Во-вторых, при террористическом акте механизм преступного поведения совершенно другой. Достижение альтернативных целей преступления в виде дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций, либо воздействие на принятие ими решений (удовлетворение требований террористов) диктует необходимость их открытого, публичного характера. Это обусловлено законодательным установлением о том, что взрывы, поджоги, иные действия должны «устрашать» население. Вполне понятно, что фактическое запугивание людей, наме-

рение вызвать страх от возможной гибели не может происходить скрытно. Террористы всегда стремятся довести до всеобщего сведения свои прагматические мотивы — освобождение членов преступной организации, прекращение против них боевых действий, месть за гибель боевиков и т.д. и т.п.

В-третьих, объективная сторона террористического акта в отличие от диверсии может выражаться в психическом насилии, т.е. в угрозе совершения преступных действий. Подобная форма устрашения просто «обязана» доводиться до сознания людей и основана, как правило, на результатах предыдущих террористических актов. Нередко преступные организации открыто заявляют или не скрывают, что именно они совершили подобные действия, «берут за это ответственность на себя» и т.п. Иными словами, преступные цели афишируются, их достижение — демонстрируется, чего, разумеется, не наблюдается при диверсии.

Различные цели террористического акта и диверсии определяют их разный уголовно-правовой статус. Терроризм, посягает на безопасность общества, а диверсия на безопасность государства. В силу субъективной несовместимости этих целей идеальная совокупность, на наш взгляд, вряд ли возможна. При диверсии и террористическом акте внешне похожими могут быть только способы их осуществления, т.е. взрывы и поджоги, в том числе совершенные с использованием животных.

В заключение следует отметить, что возможность совершения «мирной» диверсии с использованием животных базируется на ряде социально-психологических обстоятельств. Подобная вероятность обусловлена предыдущим военным опытом стран и народов, а также отдельными случаями применения биологических особей для совершения террористического акта. Такие прецеденты антиобщественного поведения, направленные на причинение вреда материальным объектам и людям, вполне могут повторяться и в дальнейшем.

вопросы разграничения // Законность. 2000. № 1. С. 53—54.

¹ Фоменко Е. В., Моторина Ю. М. Правовые основы противодействия терроризму. Уголовно-правовой и криминологический аспекты. М., 2019. С. 149.

Библиография

1. Гаврилов С. Братья наши меньшие на фронтах Великой Отечественной войны / С. Гаврилов // Наука и жизнь. — 1989. — № 6. — С. 118—120.
2. Долин, А. А. Кэмпо-традиция воинских искусств / А. А. Долин, Г. В. Попов. — М., 1991.
3. Емельянов, В. П. Терроризм, бандитизм, диверсия: вопросы разграничения / В. П. Емельянов // Законность. — 2000. — № 1. — С. 53—54.
4. Киреев, М. П. Уголовно-правовые основы борьбы органов безопасности и органов внутренних дел с террористической деятельностью / М. П. Киреев // Материалы межвузовской конференции. — Челябинск, 1997.
5. Кирилов, И.А. Уголовно-правовые меры борьбы с терроризмом : лекция / И. А. Кирилов. — М., 1999.
6. Овчинникова, Г. В. Терроризм // Современные стандарты в уголовном праве и процессе / науч. ред. Б. В. Волженкин. — СПб., 1998. — С. 29—32.
7. Плешаков, А. М. Зоологические преступления (общественно опасные деяния с использованием животных). Общая часть / А. М. Плешаков. — М.: Проспект, 2020.
8. Пухов, А. А. Биотерроризм и биодиверсионная деятельность как угрозы национальной безопасности Республики Беларусь на современном этапе / А. А. Пухов // Вестник БарГУ. — № 4. — 2016. — С. 132—137.
9. Пухов, А. А. К вопросу о понятиях «биотерроризм» и «биодиверсия» / А. А. Пухов // Социология уголовного права и реформирование уголовного законодательства : Сборник статей (материалы IV международной научно-практической конференции) / под общ. ред. Е. Н. Салыгина, С. А. Маркунцова, Э. Л. Раднаевой. — 2018. — С. 207—214.
10. Суд присяжных: квалификация преступлений и процедура расследования дел : Научно-практическое пособие / под ред. А. В. Галаховой. — М., 2006.
11. Фоменко, Е. В. Правовые основы противодействия терроризму. Уголовно-правовой и криминологический аспекты / Е. В. Фоменко, Ю. М. Моторина. — М., 2019.
12. Шумилов, А. Ю. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства. (Комментарий к главе 29 УК РФ) / А. Ю. Шумилов. — М., 2001.

Особенности квалификации воинских преступлений по признакам субъективной стороны

© Прудникова Лариса Борисовна,

кандидат юридических наук, доцент, старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Волгодонского филиала ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт» МВД России

© Семёнова Виктория Вячеславовна,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России

© Шеншин Виктор Михайлович,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России; доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России

Аннотация. На основе сравнительно-правового анализа субъективных признаков преступлений, посягающих на порядок несения военной службы, и влияния их на правильную квалификацию указанных деяний авторы приходят к выводу о том, что представляется необходимым достижение единообразия судебной практики по приговорам по делам, связанным с воинскими преступлениями, путем указания на цель совершения деяния по тем составам, по которым закон это требует напрямую, а также по тем, которые могут потребовать разграничения, в связи с чем представляется правильным использование только термина «цель».

Ключевые слова: состав преступления, субъект и субъективная сторона.

Features of qualification of military crimes on the grounds of the subjective side

© Prudnikova L. B.,

Senior lecturer of the Department of General legal disciplines of the Volgodonsk branch of the Federal state State educational institution of higher education "Rostov law Institute" of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation, Ph. D., assistant professor

© Semenova V. V.,

Senior lecturer of the Department of criminal law, Saint Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, Ph. D.

© Shenshin V. M.,

associate Professor of the Department of theory and history of state and law, Saint Petersburg University of the Ministry of emergency situations of Russia; associate Professor, Department of criminal law, Saint Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, Ph. D., associate Professor

Annotation. Based on a comparative legal analysis of the subjective characteristics of crimes that infringe on the order of military service and their impact on the correct qualification of these acts, the authors conclude that it is important to achieve uniformity of judicial practice in sentences in cases related to military crimes by indicating the purpose of the act in those compositions for which the law requires it directly, as well as those that may require differentiation, in connection with which it seems correct to use only the term "purpose"»

Key words: composition of the crime, subject and subjective side.

Теория уголовного и военно-уголовного права оценивает субъект воинских преступлений в контексте специальной уголовно-правовой природы преступлений против военной службы, вследствие чего закономерно делается вывод и о специальном характере субъектного состава посягательств, указанных в гл. 33 УК РФ, который при этом находится в неразрывной связи с общим понятием преступления. Это свидетельствует о том, что составам главы 33 УК РФ свойственны как общие признаки (вменяемость и возраст¹), так и специальные (пребывание на военной службе или военных сборах).

В тоже время квалификация преступления как посягающего на порядок несения военной службы не считает достаточным указанием только на собственно пребывание на военной службе или военных сборах. Судебная практика наглядно показывает значение не только прохождения службы или сборов, но и исполнения соответствующих воинских обязанностей, либо иных обязанностей на основании законного распоряжения (приказа) начальника (командира). Кроме того, не следует исключать случаи привлечения к ответственности после окончания военной службы, но за совершение воинского преступления в период ее прохождения. Из этого следует, что лицо, на которое возлагается уголовная ответственность по статьям гл. 33 УК РФ, к этому моменту формально может уже не быть военнослужащим.

Из смысла ст. 331 УК РФ следует, что к категории субъекта ответственности за преступления против военной службы следует относить военнослужащих, а также граждан, проходящих военные сборы.

Из анализа указанной статьи и корреспондирующих с ней норм военного законодательства следует указать на отсут-

ствии важных для определения перечня субъектов воинских преступлений, во-первых, формального определения субъекта ответственности за преступления против военной службы и, во-вторых, собственно, военнослужащего. И это при наличии только перечня лиц, которые при определенных обстоятельствах считаются имеющими статус военнослужащих. При определении перечня субъектов воинских преступлений необходимо проводить не только анализ норм УК РФ, но и норм военного законодательства, что лишний раз подтверждает бланкетный характер диспозиций статей гл. 33 УК РФ, что несколько усложняет этот процесс.

Таким образом, к субъектам воинских преступлений следует относить лиц, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, указанных в ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Отнесение к такого рода субъектам граждан, пребывающих в запасе, во время прохождения ими военных сборов обусловлено тем, что пребывание в запасе также соотносено законом с исполнением воинской обязанности. Правовой статус этой категории потенциальных субъектов ответственности за воинские преступления определяется посредством толкования норм вышеуказанного Федерального закона, а также Положением о проведении военных сборов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 г. № 333.

Перечень лиц, пребывающих в запасе, включает в себя так называемый «мобилизационный людской резерв» (граждане, пребывающие в запасе и заключившие контракт о пребывании в резерве) и «мобилизационный людской ресурс» (граждане, пребывающие в запасе и не заключившие контракт о пребывании в резерве). Конкретный перечень лиц, зачисленных в запас, как потенциальных субъектов совершения воинских преступлений, содержится в ст. 52 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Обращает на себя внимание факт включения в этот перечень лиц, не имею-

¹ Герман Е. С., Полуниин С. В. Возраст как один из факторов участия в террористической деятельности // Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму: история, современное состояние, перспективы : Сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. В 2-х частях. Под общ. ред. С. А. Куценко. Новосибирск, 2017. С. 260—264.

щих военной подготовки вообще в связи с имевшим место освобождением их от прохождения военной службы и по другим причинам.

Исследование норм приведенных актов показало определенную ограниченность собственно военного статуса лиц, привлекаемых для прохождения военных сборов, из чего следует сделать вывод и о недостаточности перечня фактических оснований для привлечения их к уголовной ответственности за воинские преступления.

Анализируя субъектный состав указанной категории преступлений необходимо обозначить проблему признания субъектами ответственности за преступления против военной службы лиц, на которых обязанности по несению военной службы возложены с нарушением требований законодательства (так называемый «негодный субъект», например, когда лицо, имеющее заболевание, не позволяющее проходить военную службу, подделав документы, поступает на службу). С одной стороны, эти лица, совершая уголовно-правовое деяние, исходят из того, что находятся при исполнении воинской обязанности, а, значит, умысел направлен на соответствующие последствия. С другой стороны, судебная практика говорит об обратном, незаконность оснований нахождения на военной службе или призыва на нее (в случае уклонения от нее лица, которое и не должно быть призвано) придает ничтожность факту ее прохождения. Соответственно при квалификации состава воинского преступления по признаку субъекта необходимо учитывать законность основания нахождения таких лиц на военной службе.

В контексте определения субъектного состава воинских преступлений интересным представляется исследование возможностей более подробной классификации специального субъекта воинского преступления и деления их на две группы: а) субъекты, посягающие на общий порядок прохождения военной службы; б) субъекты, посягающие на специальный порядок прохождения военной службы в особых сферах военной деятельности государства.

Специфика субъектного состава закономерно раскрывает такой феномен воинских отношений как подчиненность, который придает им специальный характер и проецируется на специальный характер составов воинских преступлений.

Следует согласиться с очевидным фактом: подчиненность имеет место не всегда, в частности, при прохождении сборов или при прямом указании на отсутствие подчиненности в ст. 335 УК РФ¹. Представленный подход к систематизации воинских преступлений позволяет подразделить их на общие воинские преступления (не связанные с подчиненностью субъектов ответственности друг другу — ст. 335, 336 УК РФ) и собственно специальные воинские преступления (связанные с подчиненностью субъектов ответственности).

В то же время из числа потенциальных субъектов воинских преступлений следует исключать тех лиц, которые хотя и считаются военнослужащими, но при наличии указанных в законе оснований не исполняют обязанности военной службы и не занимают воинские должности в определенный период. В частности, к ним следует относить военнослужащих, которые направляются в установленном порядке для прохождения обучения в военных образовательных организациях.

Необходимо также в контексте данной проблематики ставить на обсуждение вопрос об отнесении к субъектам воинских преступлений курсантов военных образовательных организаций, которые в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» относятся к категории военнослужащих, в связи с чем возможны два противоположных вывода. С одной стороны, курсанты, не могут признаваться субъектами ответственности по статьям главы 33 УК РФ, так как они не призваны на службу в обязательном порядке, а поступили в военные образова-

¹ Новокшенов Д. В. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2007. С. 15.

тельные организации добровольно, и не достигли возраста, когда могут заключить первый контракт. Противоположный вывод заключается в необходимости отнесения курсантов к субъектам ответственности за воинские преступления ввиду того, что зачисление в военные образовательные организации приравнивает их к военнослужащим по призыву, что явно следует из формально-юридического толкования закона. Такой подход наводит на мысль о том, что воинские правоотношения возникают по таким основаниям как: призыв на военную службу, зачисление в военную образовательную организацию, заключение контракта.

Таким образом, рассмотрение вопросов квалификации воинских преступлений по признаку субъекта позволяет сделать некоторые выводы. Так, необходимо уточнить положения ст. 331 УК РФ на уровне Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации в части возраста субъекта ответственности за воинские преступления, что исключит неясность в отношении к таковым курсантов военных образовательных организаций, не достигших 18 лет, которых следует считать субъектами ответственности за воинские преступления, несмотря на недостаточный уровень военной подготовки, но который следует учитывать при назначении наказания.

Углубленная систематизация составов воинских преступлений должна учитывать фактор подчиненности как признак специального характера воинских преступлений, в связи с чем субъектный состав воинских преступлений может быть разделен на два вида: общий (не связанный с подчиненностью субъектов воинского преступления друг другу) и специальный (связанный с подчиненностью субъектов воинского преступления друг другу).

Негодным субъектом воинского преступления следует считать лицо, которое привлечено или привлекается к прохождению военной службы (в случае уклонения от нее лица, которое и не должно быть призвано) без законных оснований, что придает ничтожность факту ее прохождения и невозможность привлечения к ответственности по гл. 33 УК РФ.

Следующим неотъемлемым признаком состава преступления выступает субъективная сторона, которая представляет собой не только классический и обязательный признак исследуемого состава, но и своеобразную гарантию юридической безопасности человека, обвиняемого в его совершении, обеспечивает баланс интересов государства, общества и личности.

Содержание субъективной стороны, конкретная ее форма (умысел или неосторожность) позволяют разделить все воинские преступления на три категории: совершаемые только умышленно (например, ст. 333—335, 336—339, 346 УК РФ); совершаемые только по неосторожности (например, ст. 347—351 УК РФ); совершаемые как умышленно, так и неосторожно (например, ст. 337 (в части неявки без уважительных причин на службу), и ст. 340 УК РФ). Квалификация таких составов требует учета требований ст. 27 УК РФ, в результате чего можно сделать вывод о том, что основные составы таких преступлений могут быть только умышленными (что следует либо из прямого указания в тексте статьи, либо из характера самого деяния), а квалифицированные составы — как умышленными, так и неосторожными.

Акцентируем внимание на том, что при построении норм гл. 33 УК РФ, законодатель использует два способа описания как самой формы вины, так и ее разновидности (прямой или косвенный умысел): прямое указание на умысел или неосторожность; указание на определенные объективные и субъективные признаки состава преступления, из общего смысла которых и следует вывод о форме вины. Такой прием законодательной техники позволяет выявить два подхода: при прямом указании на конкретную форму вины в норме гл. 33 УК РФ другие формы должны исключаться, что корреспондирует указаниям ч. 2 ст. 24 УК РФ; при отсутствии прямого указания в законе допускается любая форма вины.

Однако при отсутствии прямого указания на форму вины могут возникнуть практические сложности при определении формы вины и квалификации тех посягательств, в которых основной и квалифици-

рованные составы вообще не содержат никаких указаний на форму вины, а привилегированный состав (как правило, размещенный в ч. 3 статьи) содержит такие понятия как «небрежность» или «недобросовестность».

Кроме того, обзор статей с различной конструкцией составов (простые и квалифицированные) показывает, что две формы вины могут быть установлены только в квалифицированном составе, причем неосторожность как может иметь место только по отношению к последствиям.

Характеризуя форму вины в конкретном составе воинского преступления, даже если закон дает четкие указания на нее, представляется важным правильно определить обстоятельства, связанные с осознанием обвиняемым направленности своего умысла на тот или иной объект. В частности, судам во второй инстанции приходится подтверждать, что конкретное преступление, подпадающее под признаки состава, предусмотренного ст. 335 УК РФ, совершается с прямым умыслом. Указанное следует из того, что виновный сознает, что своими действиями, сопряженными с насилием, в отношении военнослужащего, равного с ним по службе, нарушает закрепленный в воинских уставах порядок взаимоотношений между военнослужащими, предвидит наступление неблагоприятных последствий и желает наступление этого.

Проблема правильного определения субъекта посягательства и, соответственно, формы вины, возможна в ситуациях, когда обвиняемый военнослужащий не видел и не мог видеть знаки различия потерпевшего в процессе конфликта с ним и достоверно не знал о его должностном положении, так как не проходил с ним военную службу совместно, либо обвиняемый и потерпевший проходили военную службу в различных частях и не находились в отношении непосредственного подчинения.

Анализ подобных дел показывает, что умысла в отношении такого объекта как порядок подчиненности не может быть, но посягательство следует квалифицировать как умышленное покушение на уставные правила взаимоотношений между военно-

служащими при отсутствии отношений подчиненности (ст. 335 УК РФ), либо по другим составам в зависимости от обстоятельств дела (например, ст. 336 УК РФ).

Цель преступных посягательств на порядок несения военной службы как признак субъективной стороны состава преступлений в некоторых из них выступает конструктивным признаком такого элемента, при этом законодатель в качестве редкого исключения указывает на неё в диспозиции конкретной статьи гл. 33 УК РФ (ст. 338 УК РФ). Кроме того, установление цели воинского преступления позволяет разграничивать составы при схожести объективной стороны. В частности, составы следует разграничивать по цели преступного посягательства, например, дезертирство (ст. 338 УК РФ) и самовольное оставление части (ст. 337 УК РФ)¹. Отсюда, у дезертира целью является непосредственно уклонение от прохождения военной службы вообще, а при самовольном оставлении части или места службы целью следует считать любую, связанную с использованием определенного периода времени по своему усмотрению. В частности, суд может не принять в качестве довода виновного, что причиной его уклонения от службы была необходимость прохождения лечения.

В связи с характеристикой цели воинского преступления, то есть того, к чему стремится виновное лицо, надлежит обратить внимание на отграничение ее от мотива преступления, как побудительной причины, повода к совершению воинского преступления, то есть того, почему он это делает. В связи с этим представляется целесообразным в расчете на единообразие судебной практики в приговорах указывать на цель совершения деяния по таким составам, которые требуют разграничения (ст. 333, 334, 337, 338, 347, 348 УК РФ)

Подводя итог, отметим, что при определении формы вины следует достоверно

¹ Шеншин В. М. Самовольное оставление части или места службы, как преступление против порядка прохождения военной службы: уголовно-правовой и криминологический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2006. С. 13.

установить, осознавал ли обвиняемый то, на какой объект направлено его посягательство и при ошибочном его определении умысел по вменяемому составу преступления следует исключить, что, может повлечь необходимость переквалификации по установленному объекту с умышленной формой вины.

Необходимо исключить применение в тексте закона оценочного термина «недобросовестность», который, по своему этимологическому содержанию совпадает с термином «небрежность», а, значит, является лишним, с другой стороны, не позволяет с достаточной ясностью определить психическое (осознанное или неосознанное) отношение лица и к деянию, и к его последствиям. В связи с этим деяния, предусмотренные ч. 3 ст. 332, а также ст. 340, 341, 342 УК РФ, следует рассматривать как совершаемые только по неосторожности, несмотря на то что фактически о неосторожности речь идет в связи с правилами службы, а не с последствиями, как того требует ст. 26 УК РФ.

В интересах единообразия судебной практики в приговорах по делам, связанным с воинскими преступлениями, необ-

ходимо указывать на цель совершения деяния по таким составам, по которым закон это требует напрямую, а также по тем, которые могут потребовать разграничения (ст. 333, 334, 337, 338, 347, 348 УК РФ), в связи с чем представляется правильным использование только термина «цель».

Библиография

1. Герман, Е. С. Возраст как один из факторов участия в террористической деятельности / Е. С. Герман, С. В. Полуниин // Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму: история, современное состояние, перспективы : Сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. В 2-х частях. Под общей редакцией С. А. Куценко. — Новосибирск, 2017.
2. Новокшенов, Д. В. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д. В. Новокшенов. — СПб. 2007. — 23 с.
3. Шеншин, В. М. Самовольное оставление части или места службы, как преступление против порядка прохождения военной службы: уголовно-правовой и криминологический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В. М. Шеншин. — СПб. 2006. — 22 с.

К вопросу о проблеме квалификации убийства женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности

© Сотникова Валерия Владимировна,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© Киселев Денис Сергеевич,
курсант 3 курса прокурорско-следственного факультета, член военно-научного общества Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с квалификацией убийства женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, при наличии фактической ошибки.

Ключевые слова: убийство, беременная женщина, заведомо, состояние беременности, уголовная ответственность, фактическая ошибка.

On the problem of qualifying the murder of a woman who is known to be pregnant for the guilty party

© Sotnikova V. V.,
Senior Lecturer of the Department of Criminal Law of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

© Kiselev D. S.,
3rd year student of the Prosecutor's and Investigative Faculty, member of the Military Scientific Society of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation

Resume. The article examines the problematic issues related to the qualification of the murder of a woman who is obviously pregnant for the culprit, in the presence of a factual error.

Key words: murder, pregnant woman, knowingly, pregnancy, criminal responsibility, factual error.

Пункт «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за убийство женщины, заведомо для виновного *находящейся* в состоянии беременности. В УК РСФСР 1960 г. ответственность предусматривалась за убийство женщины, заведомо для виновного *находившейся* в состоянии беременности.

В Постановлении Пленума Верховного

Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» отсутствуют разъяснения порядка применения и толкования данного отягчающего убийство обстоятельства, что порождает в науке уголовного права высказывания различных вариантов оценки действий виновного лица в случае его ошибки относи-

тельно беременности потерпевшей¹.

Так, одни ученые отстаивают точку зрения, согласно которой в ситуации, когда виновный убивает потерпевшую, сообщившую ему ложную информацию о своей беременности, необходимо исходить исключительно из направленности умысла виновного, в связи с чем имевшее место посягательство на негодный объект не должно приниматься во внимание при квалификации его действий, поскольку именно умысел является ключевой единицей. Исходя из данной позиции, действия виновного подлежат квалификации по п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ, то есть ему вменяется отягчающее убийство обстоятельство, которое в действительности отсутствует, что представляется совершенно неприемлемым в соответствии с правилами квалификации и требованиями принципов уголовного права.

Другие же ученые, наоборот, не принимают во внимание направленность умысла виновного, а учитывают лишь фактические объективные признаки, квалифицируя действия виновного как оконченное простое убийство по ч. 1 ст. 105 УК РФ².

Однако данный вариант квалификации, по нашему мнению, прямо нарушает требования принципа справедливости, как не соответствующий степени и характеру общественной опасности содеянного.

Третий вариант предусматривает квалификацию содеянного виновным по совокупности преступлений — оконченного простого убийства (ч. 1 ст. 105 УК РФ) и покушения на убийство женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности (п. 3 ст. 30, п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ). Вместе с тем, данная позиция противоречит закрепленному в ч. 2 ст. 6 УК РФ положению, согласно которому «никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление», и ч. 2 ст. 17 УК РФ, согласно

которой совокупностью преступлений может быть признано одно действие (бездействие), содержащее признаки преступлений, предусмотренных двумя или более статьями УК РФ³.

Некоторые ученые высказывают еще один вариант квалификации содеянного — как покушение на убийство женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, то есть по п. 3 ст. 30, п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ. Представляется, что данный вариант квалификации позволяет учитывать не только направленность умысла виновного именно на лишение жизни женщины, находящейся в состоянии беременности, но и то обстоятельство, что поставленная цель не была достигнута по причинам, не зависящим от воли виновного, то есть она отражает желание, направленность умысла виновного и то, что результат не наступил по причинам, которые от него не зависели.

Вместе с тем, просто невозможно отрицать тот факт, что деяние, которое завершилось фактическим причинением смерти, мы не можем квалифицировать как покушение на убийство, поскольку это нелогично.

Проведенный анализ судебной практики показывает, что в случаях, когда виновный при совершении убийства не знает о том, что потерпевшая находится в состоянии беременности, суд, как правило, квалифицирует его действия по ч. 1 ст. 105 УК РФ.

Для привлечения лица к уголовной ответственности по п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ необходимо установить, что виновный достоверно знал о беременности потерпевшей, а не предполагал или догадывался об этом. Что касается толкования значения слова «заведомо» в уголовной науке существует несколько различных подходов, мы же придерживаемся точки зрения А. И. Чучаева, согласно которой «заведомо» означает, что виновный знает о бере-

¹ Ткаченко В. В., Ткаченко С. В. Уголовная ответственность за убийство : монография. М.: ИНФРА-М, 2016.

² Андреева Л. А. Квалификация убийств, совершенных при отягчающих обстоятельствах. СПб., 1998.

³ Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2008 г. № 420-П07 по делу Г.; Прохоров А. Ю. Фактическая ошибка: перспективы регламентации в уголовном законодательстве России // Российский следователь. 2014. № 9.

менности потерпевшей, субъективно в этом убежден, у него отсутствуют сомнения в том, что она беременна. Источники сведений о беременности могут быть различными: потерпевшая сказала, из медицинских документов, по внешнему облику и т.п.¹

Однако рассмотрим представляющее большой интерес решение Верховного Суда Российской Федерации по делу Баженова. Как усматривается из материалов уголовного дела, до совершения убийства Баженов знал о беременности жены предположительно, только с ее слов, тогда как она сама о своей беременности лишь предполагала. Судебно-медицинская экспертиза установила, что у потерпевшей имелась беременность сроком 10—15 дней. Из показаний свидетелей следует, что потерпевшая с достоверностью не знала о наличии у нее состояния беременности, а лишь предполагала о ней. В судебном заседании Баженов показал, что жена сообщила ему о своей беременности предположительно. Суд, оценив данные обстоятельства, пришел к выводу, что Баженов заведомо не знал о том, что жена находилась в состоянии беременности, поэтому он не может нести ответственность по п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ. Исходя из этого, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда нашла приговор подлежащим изменению и квалифицировала содеянное Баженовым по ч. 1 ст. 105 УК РФ².

Анализ судебной практики и имеющихся в науке российского уголовного права точек зрения на квалификацию действий виновного при совершении убийства женщины в состоянии беременности в условиях фактической ошибки позволяет сделать вывод о необходимости внесения соответствующих разъяснений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» с целью устра-

нения имеющихся противоречий и проблем.

Предлагаемый нами вариант сформулирован следующим образом: применяя закон об уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ, судам следует исходить из того, что квалификация преступления по соответствующему признаку возможна лишь в случаях, когда виновный знал или допускал, что потерпевшей является лицо, находящееся в состоянии беременности.

Кроме того, считаем необходимым внести изменения в редакцию п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ, сформулировав его как «убийство женщины, находящейся в состоянии беременности».

Библиография

1. Андреева, Л. А. Квалификация убийств, совершенных при отягчающих обстоятельствах / Л. А. Андреева. — СПб., 1998.
2. Прохоров, А. Ю. Фактическая ошибка: перспективы регламентации в уголовном законодательстве России / А. Ю. Прохоров // Российский следователь. — 2014. — № 9.
3. Ткаченко, В. В. Уголовная ответственность за убийство : монография / В. В. Ткаченко, С. В. Ткаченко. — М.: ИНФРА-М, 2016.
4. Чучаев, А. И. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический) / под ред. А. И. Чучаева. — М.: Проспект, 2020.

¹ Чучаев А. И. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический) / под ред. А. И. Чучаева. М.: Проспект, 2020.

² Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1965. № 11

Преступления, совершаемые с использованием персональных данных: характеристика состояния

© Халиуллина Элита Талгатовна,
старший научный сотрудник НИИ Университета
прокуратуры Российской Федерации

© Журавлева Анна Сергеевна,
научный сотрудник НИИ Университета прокура-
туры Российской Федерации

Аннотация. В статье дается краткая характеристика состояния преступности, связанной с использованием персональных данных, в Российской Федерации на современном этапе. Приводятся результаты анкетирования экспертов из числа прокурорских работников по данной проблеме.

Ключевые слова: Преступность, персональные данные, информационная среда.

Crimes committed with the use of personal data: characteristics of the state

© Khaliullina E. T.,
Senior Researcher at the Research Institute of the
University of the Prosecutor's Office of the Russian
Federation

© Zhuravleva A. S.,
Researcher at the Research Institute of the Universi-
ty of the Prosecutor's Office of the Russian Federa-
tion

Annotation. The article provides a brief description of the state of crime related to the use of personal data in the Russian Federation at the present stage. The results of a questionnaire survey of experts from the number of prosecutors are given.

Key words: Crime, personal data, information environment.

На современном этапе день ото дня общество сталкивается с проблемой необходимости защиты персональных данных. Надежная защита персональных данных — это не только актуальная задача, стоящая перед каждым из нас и государством в целом, но и требование действующего международного и национального законодательства.

В настоящее время в условиях всеобщей цифровизации и перехода на удаленную идентификацию отмечается значительный рост (почти в 2 раза) числа преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и в сфере компьютерной информации (за 9 месяцев 2020 г. в сравнении с 2019 г. — с 205 116

до 363 034, среди них за указанный период в 6 раз возросло количество преступлений, совершенных с использованием пластиковых карт — с 23 259 до 139 597). Эта ситуация, безусловно, требует разработки и принятия дополнительных мер по защите персональных данных.

Как показывает практика, от преступлений, совершаемых с использованием персональных данных, могут пострадать и государственные корпорации, и бизнес, и граждане. Наряду с обеспечением безопасности в информационном пространстве, должна быть повышена и грамотность в цифровой среде рядовых пользователей.

Нельзя не отметить, что в Российской Федерации особое внимание уделяется вопросам развития цифровых технологий и

защиты информации. В 2020 г. соответствующие поправки были внесены в Конституцию нашей страны. Они относятся к ст. 71, устанавливающей сферы деятельности, которые находятся в ведении Российской Федерации, и включают в сферу ведения государства информационные технологии и связь, а также обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

В текущем году в Университете прокуратуры Российской Федерации продолжено исследование на тему противодействия преступлениям, совершаемым с использованием персональных данных. Так, в 2019 г. подготовлен информационно-аналитический обзор «Проблемы противодействия мошенничеству, совершаемому с использованием персональных данных», а в 2020 г. — научный доклад «Деятельность прокуратуры по профилактике преступлений, совершаемых с использованием персональных данных». В указанных исследованиях проанализированы состояние и динамика преступлений, совершаемых с использованием персональных данных, в том числе мошенничества, сформулированы научно-обоснованные выводы и предложения по вопросам профилактики преступлений указанной категории органами прокуратуры Российской Федерации, определены основные проблемы противодействия этим преступлениям и предложены пути их решения.

Для анализа криминальной ситуации в рассматриваемой сфере по специально разработанным анкетам о состоянии и проблемах противодействия преступности данной категории, был опрошен 661 сотрудник органов прокуратуры¹. Из них 300 сотрудников из прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ней прокуратур (45,4 % от числа всех опрошенных) и 361 сотрудник из прокуратур города, района, приравненной к ней про-

куратуре (54,6 %). Стаж службы в органах прокуратуры респондентов составляет: до 3-х лет — 53 сотрудника (или 8,0 %); от 3 до 5 лет — 71 (или 10,7 %); от 5 до 10 лет — 166 (или 25,1 %); свыше 10 лет — 371 (или 56,1 %).

Анализируя состояние, структуру и динамику преступлений, совершаемых с использованием персональных данных, и их основные признаки, стоит отметить, что в государственной системе учета преступлений такие деяния не выделяются, при этом следственно-судебная практика и экспертные мнения свидетельствуют о том, что значительная часть преступлений совершаются именно с использованием персональных данных.

Отсутствие официальных статистических данных о рассматриваемой преступности на фоне реального и стремительного роста ее масштабов актуализирует научную проработку вопросов, связанных с определением сущности и организацией деятельности по ее предупреждению.

Оценивая современное состояние преступности, связанной с преступлениями, совершаемыми с использованием персональных данных, большая часть (69,7 % или 461) опрошенных прокурорских работников, признали, что число преступлений данного вида увеличивается. 22,2 % или 147 респондентов ответили, что число таких преступлений остается неизменным и только 4,8 % или 32 — что таких преступлений становится меньше.

Анализ мнений экспертов показал, что преступления, совершаемые с использованием персональных данных, относятся ими к типу высоколатентных а, следовательно, многие такие факты вообще не попадают в официальную статистическую отчетность. Каждый третий респондент, отвечая на вопрос об уровне латентности, оценил его уровень от 26 % до 50 % — 35,6 %, а также от 51 % до 75 % — 26,6 %. Каждый пятый опрошенный (19,7 %) ответил, что латентность не превышает 25 % и 16,3 %, что она составляет от 76 % до 100 %.

Говоря о причинах латентности, почти половина опрошенных прокуроров (43,1 %) указали на совершение преступлений в «виртуальной среде»; 39,2 % — на

¹ Анкетирование проведено среди слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации и в прокуратурах субъектов Российской Федерации — всего 661 сотрудник органов прокуратуры.

скрытость для большинства населения, сложности выявления таких преступлений; 29,0 % — на создание новых ИТ-технологий; 28,3 % — на увеличение пользователей сети «Интернет» и мобильных компьютерных устройств. Кроме того, среди причин латентности респонденты отметили нежелание жертв преступлений обращаться в правоохранительные органы (23,0 %), отсутствие эффективного государственного контроля над киберпространством и средствами массовой информации (21,5 %), переход к электронному документообороту (13,0 %), возможность совершения преступлений в автоматизированном режиме (12,4 %). Обращает на себя внимание, что некоторые прокурорские работники, в числе иных отнесли к причинам латентности данных преступлений недостаточно проработанную систему взаимодействия и координации между контролирующими и правоохранительными органами.

Наряду с высокой латентностью преступных деяний (так ответили 57,9 % прокурорских работников), среди характерных особенностей преступности данного вида респонденты также указали на: организованный и профессиональный характер преступности (23,3 %), расширение ее межрегиональных связей (21,0 %) и трансграничный характер (15,6 %).

На фоне имеющейся информации о состоянии преступности в указанной сфере показательными оказались результаты опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) совместно с Проектным офисом по реализации национальной программы «Цифровая экономика» Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации о том, как россияне оценивают использование своих персональных данных в социальных сетях третьими лицами¹. Почти две трети россиян (62 %) пользуются социальными сетями с той или иной периодичностью: 41 % опрошенных заходят в соцсети ежедневно, 14 % — несколько

раз в неделю, еще 4 % — несколько раз в месяц. Молодежь (18 — 24 года) является самым активным пользовательским кластером, среди них доля ежедневного пользования составляет 82 % (среди 60 лет + — 15 %).

В обществе доминирует мнение, что информация о пользователях используется третьими лицами (55 %), при этом только 18 % пользователей социальных сетей в высокой степени уверены в этом. Обратного мнения придерживаются 34 % респондентов (доля ответов «определенно не используется» — 14 %).

Отношение к использованию данных в социальных сетях третьими лицами — преимущественно негативное (55 %). Отрицательно пользователи относятся и к использованию данных операторами социальных сетей (60 %). При этом каждый второй (52 %) считает, что использование персональных данных третьими лицами не несет никакой угрозы. При этом предоставление пользователям возможности разрешать или запрещать доступ третьим лицам к той или иной личной информации рассматривается скорее, как формальная мера (77 %), которая не может полностью обезопасить личные данные.

Таким образом, значительная часть опрошенных россиян усматривают опасность в использовании их персональных данных в интернете третьими лицами и негативно относятся к практике их передачи от одних компаний к другим в коммерческих и иных целях.

Несмотря на распространенность использования и применения электронных средств для передачи персональной информации, согласно другому исследованию ВЦИОМ², более половины россиян не готовы оформить электронные паспорта. Так, почти 60 % россиян не готовы оформлять для себя электронные паспорта, так как считают этот документ в цифровом виде недостаточно надежным и опасаются возможных сбоев в системе и базе данных. Подавляющее большинство россиян знакомы с предложением ввести электронные

¹ Цифровая угроза: что думают россияне об утечке личных данных в соцсетях. Подробнее на РБК: <https://www.rbc.ru/politics/01/11/2018/5bd9d1089a794714cf64f7aa>.

² URL: <https://news.mail.ru/society/38136659/?from-mail=1>.

паспорта (85 %). Однако более половины опрошенных (59 %) на данный момент не готовы их оформить. В то же время треть россиян (31 %) хотели бы иметь электронный паспорт. Причем чаще всего это мужчины (36 %) и молодежь в возрасте от 18 до 24 лет (41 %). Согласно данным опроса, одним из ключевых достоинств электронного паспорта, по мнению россиян, является его универсальность — в одном документе содержатся все данные (11 %). Еще 8 % отметили долговечность такого формата документа, столько же — низкие риски потери и компактность, 7 % видят преимущество электронного паспорта в его практичности. При этом 22 % россиян считают этот документ в электронном виде ненадежным. Еще 8 % опасаются возможных сбоев в системе и базе данных. Для 4 % риски нового формата документа связаны с возможной утечкой данных третьим лицам и потерей самого паспорта. Также 3 % россиян считают, что не все и не везде смогут пользоваться таким документом.

По мнению респондентов, наиболее полезными функциями электронного паспорта могут стать возможность его использования в качестве банковской карты (оплата услуг, получение зарплаты/пенсии/пособий и других начислений) (71 %); функция хранения нескольких документов одновременно (паспорт, полис, ИНН, водительские права, трудовая книжка и другое) (69 %), а также подпись и отправка документов в государственный орган/учреждение без его посещения (68 %) и голосование на выборах (62 %). «Наименее полезные функции электронного паспорта, по мнению россиян: открытие ИП/ООО (47%); заключение договоров с организациями в электронном виде (52 %) и нотариальное заверение электронных документов на карте (53%)», — отметили во ВЦИОМ.

В практической деятельности правоохранительные и контролирующие органы все чаще сталкиваются с нарушениями законодательства о защите персональных данных. В свою очередь возрастающее число правонарушений при их обработке напрямую связано с увеличением количества преступных посягательств. Специфи-

ческим предметом преступных посягательств в сфере информационной безопасности личности являются базы данных — информационные массивы, содержащие сведения, составляющие тайну частной жизни граждан.

Причем преступления совершаются не только в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и в сферах собственности, компьютерной информации, а также кредитно-финансовой сфере.

Отвечая на вопрос, какие виды преступлений, совершаемые с использованием персональных данных, наиболее распространены, прокурорские работники, в первую очередь, выделили преступления против собственности (гл. 21 УК РФ) — 57,2 % и против конституционных прав и свобод человека и гражданина (гл. 19 УК РФ) — 35,1 %.

Кроме того, продолжающийся рост преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, наглядно демонстрирует проблемы в решении задач по кибербезопасности. А это, безусловно, и безопасность персональных данных в цифровой экосистеме. Качество предварительного расследования по данной категории дел однозначно свидетельствует о том, что на современном этапе правоохранительные органы явно уступают вызовам злоумышленников, и работа оперативных и следственных подразделений не в полной мере соответствуют существующим угрозам. Это подтверждается и результатами предварительного расследования уголовных дел по преступлениям исследуемой категории (почти 2/3 таких дел остаются нераскрытыми (предварительное расследование по ним приостанавливается по п. 1 — 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ).

О распространении преступлений с использованием персональных данных в сфере компьютерной информации (гл. 28 УК РФ) отметили 16,9 %; в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) — 14,1 %; против семьи и несовершеннолетних (гл. 20 УК РФ) — 6,5 %; против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23 УК РФ) — 3,0 %; про-

тив здоровья населения и общественной нравственности (гл. 25 УК РФ) — 2,3 %.

Изучение правоприменительной практики также свидетельствует об увеличении числа и распространенности видов преступлений, совершаемых с использованием персональных данных.

Зачастую регистрируются преступления, совершаемые с использованием персональных данных, по фактам мошеннических действий в сфере кредитования. Среди них наиболее распространены мошенничества с использованием электронных средств платежа (ст. 159³ УК РФ). Так, прокуратурой Волгоградской области направлено в суд уголовное дело в отношении 28-летнего жителя города, который с соучастниками обвиняется в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 173.1 УК РФ (незаконное образование юридического лица), ч. 2 ст. 173.2 УК РФ (незаконное использование документов для создания юридического лица), ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в крупном размере). Ими с целью хищения денежных средств банков зарегистрированы два юридических лица, которые якобы оказывали посреднические услуги при организации туристических туров. Затем между банком и одной из фирм был заключен договор о сотрудничестве, по условиям которого организация имела право оформлять от имени банка документы на выдачу кредитов клиентам на оплату туристических услуг. Посредством сети «Интернет», получив доступ к персональным данным ряда граждан России, фигурант уголовного дела составил договоры на получение потребительских кредитов на оплату туров. После этого денежные средства в сумме более 900 тыс. руб. были перечислены на счет фирмы, подконтрольной злоумышленнику. По аналогичной схеме похищены денежные средства еще двух кредитных организаций. Общая сумма причиненного трем банкам ущерба превысила 2 млн 750 тыс. руб.¹

Кроме того, распространение получили хищения безналичных денежных

средств, совершенные при использовании персональных данных держателей платежных карт, которые передаются лицам, совершающим преступления, самими потерпевшими.

В последнее время отмечается рост количества обращений граждан об утечках из баз данных государственных и финансово-кредитных учреждений, контролирующих и правоохранительных органов для получения персональных данных. Так, преступники, используя похищенные базы с персональными данными клиентов, представляются сотрудниками таких учреждений.

Например, Петрозаводским городским судом Республики Карелия вынесен приговор по уголовному делу в отношении участницы организованной преступной группы, признанной виновной в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное организованной группой), ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 УК РФ (покушение на мошенничество, совершенное организованной группой) и ч. 2 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное с причинением значительного ущерба гражданину).

Установлено, что злоумышленница, действуя в составе организованной группы, используя базу персональных данных граждан, звонила и представлялась сотрудницей Пенсионного фонда Российской Федерации. Она сообщала потерпевшим ложную информацию о якобы наличии у них права на дополнительные выплаты и убеждала посредством электронного кошелька перевести деньги на банковский счет. Всего установлено около 200 подобных фактов. Общая сумма похищенных средств составила более 600 тыс. руб.²

Кроме того, имеют место случаи совершения указанных преступлений должностными лицами и сотрудниками вышеперечисленных учреждений и органов.

Нельзя не отметить, что всеобщая компьютеризация российского общества и

¹ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1894164/>

² <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1889314/>

развитие современных компьютерных технологий создают благоприятные условия для деятельности компьютерных мошенников путем использования преступниками информационных ресурсов персональных компьютеров и корпоративных компьютерных сетей в корыстных целях¹. Преступления указанной категории часто совершаются в результате уязвимости социальных сетей.

Так, прокуратура Самарской области утвердила обвинительное заключение по уголовному делу в отношении местного жителя, который обвиняется в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 273 УК РФ (создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ из корыстной заинтересованности). Как полагает следствие, летом 2019 г. житель г. Самары создал и внедрил вирусные файлы в легитимные программы, предназначенные для автоматизации и управления аккаунтами в социальных сетях, сбора баз данных клиентов из поисковой системы, повышения числа пользователей сайтов, обеспечения анонимности и безопасности сети «Интернет». Зараженные приложения, размещенные им на общедоступных сайтах, при скачивании собирали с компьютеров персональные данные, логины и пароли, в том числе от платежной информации. Полученные данные поступали на подконтрольный программисту сайт, которые тот продавал в сети «Интернет» через специализированные группы программ-мессенджеров².

На основании изложенного очевидно, что для полноценной оценки состояния преступности в указанной сфере требуется ввести соответствующие показатели в документы государственной системы учета преступлений. Преступления, совершенные с использованием персональных дан-

ных, теряются в общей массе иных преступлений. Разделяем точку зрения ученых³ о том, что исправлению данной ситуации способствовало бы внесение некоторых корректив в статистические карточки первичного учета преступлений и формы федерального статистического наблюдения.

Следует признать, что риски совершения преступлений с использованием персональных данных очень высоки и вряд ли будут снижаться в ближайшее время. В результате утечки персональных данных происходит «кража личности» (англ. *Identity theft*) — преступление, при котором незаконно используются персональные данные человека для получения материальной выгоды.

Полагаем, что необходимо законодательное закрепление безопасности персональных данных в качестве самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны, связанного с реализацией права человека и гражданина, гарантированного Конституцией Российской Федерации наряду с правом на жизнь, правом на свободу и личную неприкосновенность и иным основополагающим правами.

Библиография

1. Капинус, О. С. Безопасность персональных данных как один из важнейших объектов конституционно-правовой охраны / О. С. Капинус // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — № 6 (68). — 2018. — С. 10—15.

2. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества : монография / под общ. ред. Р. В. Жубрина. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — М.: Проспект, 2016.

¹ Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества : монография / под общ. ред. Р. В. Жубрина; Ак. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: Проспект, 2016.

² <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1861348/>

³ Капинус О. С. Безопасность персональных данных как один из важнейших объектов конституционно-правовой охраны // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации № 6 (68). 2018.

Военные проблемы международного права

Межгосударственное сотрудничество государств-участников Содружества Независимых Государств по противодействию торговле людьми и криминальной эксплуатации человека

© Коваленко Вера Ивановна,
доктор юридических наук, доцент, ведущий
научный сотрудник ИГП РАН

Аннотация: Рассматриваются правовые основы и стратегические программные документы межгосударственного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) по противодействию торговле людьми и криминальной эксплуатации человека, основные направления и правоприменительный опыт межгосударственного взаимодействия в борьбе с торговлей людьми и криминальной эксплуатацией человека.

Ключевые слова: межгосударственное сотрудничество, государства-участники СНГ, торговля людьми, криминальная эксплуатация человека.

Interstate cooperation of the Member States of the Commonwealth of Independent States on combating human trafficking and criminal exploitation of human beings

© Kovalenko V. I.
Doctor of legal Sciences, associate Professor Leading
Researcher at the Institute of State and Law of
the Russian Academy of Sciences

Abstract. This article presents the legal framework and strategic policy documents of international cooperation of States-participants of Commonwealth of Independent States (CIS) in combating human trafficking and criminal exploitation of others, guidelines and enforcement of interstate cooperation in the fight against human trafficking and the criminal exploitation of man.

Keywords: interstate cooperation, CIS member states, human trafficking, criminal exploitation of human beings.

Сотрудничество в сфере борьбы с организованной преступностью и противодействия новым вызовам и угрозам является одним из приоритетных направлений межгосударственного взаимодействия государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ).

Основополагающие принципы и правовые основы обеспечения борьбы с торговлей людьми и наиболее опасными формами криминальной эксплуатации человека, связанными с использованием рабского

труда, сексуальной эксплуатацией женщин и детей, заложены в нормативно-правовых документах, программах и соглашениях стратегического характера государств-участников СНГ, в их числе:

— Модельный закон «О противодействии торговле людьми» от 3 апреля 2008 г.;

— Модельный закон «Об оказании помощи жертвам торговли людьми» от 3 апреля 2008 г.;

— Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека от 25 ноября 2005 г.;

— Концепция сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии торговле людьми от 10 октября 2014 г.;

— Решение Совета глав государств СНГ «О Межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на 2019—2023 годы» от 28 сентября 2018 г.;

— Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств-участников СНГ в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию от 28 октября 2010 г.;

— Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с торговлей людьми от 3 апреля 2008 г.

Организация и приоритетные направления межгосударственного сотрудничества государств-участников СНГ осуществляются на договорной основе¹.

¹ Договор государств-участников Содружества Независимых Государств о межгосударственном розыске лиц от 10 декабря 2010 г.; Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.; Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью от 24 апреля 1992 г.; Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (вместе с Перечнем компетентных органов государств-участников Содружества Независимых Государств, осуществляющих сотрудничество в борьбе с преступностью) от 25 ноября 1998 г.; Соглашение об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью от 22 мая 2009 г.; Решение Совета глав государств СНГ «О Положении о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников Содружества Независимых Государств» от 25 ноября 2005 г.; Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью от 24 апреля 1992 г.; Соглашение о взаимоотношениях министерств внутренних дел в сфере обмена информацией от 3 августа 1992 г.

В рамках деятельности постоянно действующего органа — Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ (БКБОП), предназначенного для обеспечения эффективного взаимодействия министерств внутренних дел и госорганов государств-участников 17 сентября 2010 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел (полиции) государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми.

Межгосударственное сотрудничество по противодействию торговле людьми на территориях государств-участников СНГ осуществляется также в рамках заключенных среднесрочных программ и соглашений по борьбе с преступностью. Так, до 2018 г. включительно основные направления борьбы с торговлей людьми осуществлялись в рамках Программы сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2014—2018 годы от 25 октября 2013 г., в рамках которой совместно с представителями региональных исполнительных и представительных органов, неправительственных организаций и СМИ были проведены оперативно-профилактические мероприятия («STOP Нелегал», «STOP трафик», «Правопорядок», «Мигрант», «Участок» и др.)².

В детерминации торговли людьми незаконная миграция играет существенное значение, в связи с чем актуальна разработка комплексных мер противодействия

² Так, в указанный период в результате оперативно-профилактических мероприятий, предусмотренных Программой сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014—2018 годы, в 2017 г. была пресечена деятельность 7 организованных групп и преступных сообществ, выявлено 148 преступлений, 143 лица привлечено к уголовной ответственности. См. Аналитический обзор «О результатах деятельности Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ за 2017 год». М.: БКБОП, 2018. С. 7.

ей на международном уровне. Огромную роль в развитии и укреплении международного сотрудничества по борьбе с транснациональными видами преступности, в том числе в сфере торговли людьми и криминальной эксплуатации человека, играет деятельность Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), основные направления которой представлены в Стратегии коллективной безопасности ОДКБ на период до 2025 года.

С учетом существующих взаимосвязей незаконной миграции и торговли людьми в рамках операции «Нелегал» был расширен комплекс мер межгосударственного сотрудничества по выявлению и противодействию не только нелегальной миграции, но и торговле людьми¹.

В ходе выступления 13 марта 2020 г. на совещании руководителей национальных штабов государств-членов ОДКБ заместитель Генерального секретаря ОДКБ В. Семериков озвучил итоги операции «Нелегал-2019» и акцентировал внимание на необходимости контроля за ситуацией в сфере миграции, особенно незаконной миграции, которая связана с повышенными рисками и требует самого пристального внимания².

Важная роль ОДКБ в противодействии транснациональной преступности, в том числе торговле людьми, и обеспечении региональной безопасности признана Организацией Объединенных Наций (ООН).

В ходе обсуждения 19 июля 2019 г. пункта 128 повестки дня Генеральной Ассамблеи ООН о «Сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и региональными и другими организациями: сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Договора о коллективной безопасности» Генеральная Ассамблея ООН отметила «значительный практический вклад и усилия ОДКБ по укреплению ее миротворческого потенциала и системы региональной безопасности и стабильности, противодействия терроризму и организованной транснациональной преступности, борьбе с незаконным оборотом наркотиков и оружия, неупорядоченной миграции и торговле людьми и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф, что содействует реализации целей и принципов Организации Объединенных Наций»³.

Анализ международной и российской правоприменительной практики выявления и раскрытия преступлений, совершаемых в связи с торговлей людьми и криминальными формами эксплуатации человека, позволяет сделать вывод, что рассматриваемая группа общественно опасных деяний в последние годы представляет собой организованный транснациональный и трансграничный вид преступности, преступные группы действуют как внутри государства, так и на международном уровне.

Согласно данным Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), прибыль при торговле людьми в целом составляет \$150 млрд. в год⁴, а количество жертв торговли людьми и рабства в мире достигает 25 млн. человек⁵.

¹ Правоохранительные органы стран ОДКБ привлекут к борьбе с торговлей людьми в рамках операции «Нелегал»: Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) расширит операцию «Нелегал» на борьбу с торговлей людьми, заявил советник генсека ОДКБ Леонид Танцоров // Режим доступа: URL: https://express-k.kz/news/lenta_novostey/pravookhranitelnye_organu_stran_odkb_privlecut_k_borbe_s_torgovley_lyudmi_v_ramkakh_operatsii_nelega-60039 (Дата обращения: 20.10.2019).

² Официальный сайт ОДКБ // Режим доступа: URL: <https://odkb-csto.org/news/speech/vystuplenie-zamestitelya-generalnogo-sekretarya-odkb-valeriya-semerikova-na-zasedanii-mezhdunarodnog/> (Дата обращения 25.03.2020).

³ Официальный сайт ОДКБ // Режим доступа: URL: <https://odkb-csto.org/upload/iblock/0fb/0fbfcf9a07371bf9cf568aeca653ecf.pdf>. Дата обращения 25.03.2020.

⁴ По данным Управления ООН по наркотикам и преступности, в период с 2003 по 2016 годы было выявлено 225 тысяч жертв торговли людьми. Веб-сайт ООН: // URL: <https://news.un.org/ru/story/2019/07/1360151>. (Дата обращения 20.01.2020).

⁵ Режим доступа: URL: <https://news.un.org/ru/story/2019/07/1360151>: <https://iz.ru/746825/aleksei-zabrodin/zhertvy>

В этой связи, как справедливо отмечается ведущими российскими учеными, «представляется необходимым акцентировать внимание на содержании и проблемах трансформации общества и государства в условиях глобализации мирового сообщества, роли транснациональной организованной преступности в системе глобальных угроз международной и национальной безопасности»¹.

Трансграничный характер организованной преступной деятельности в сфере торговли людьми и криминальной эксплуатации человека повышает роль международного сотрудничества в этой сфере.

Основные направления межгосударственного сотрудничества в борьбе с преступностью включают в себя:

- обмен оперативной информацией /информационный обмен данными о преступлениях и лицах, причастных к ним;
- оказание правовой помощи по уголовным делам;
- розыск лиц, скрывающихся от следствия, суда или отбытия наказаний;
- исполнение запросов общего и конфиденциального характера;
- заключение и реализация международных договоров в борьбе с преступлениями международного характера;
- разработка международных норм обязательного и рекомендательного характера в сфере охраны правопорядка и уголовного правосудия;
- признание и исполнение решений компетентных органов иностранных государств по уголовным и административным делам;
- проведение совместных научных исследований по актуальным проблемам противодействия преступности, обмен международным опытом борьбы с органи-

зованными транснациональными формами общественно опасных посягательств².

Вопросы противодействия торговле людьми включены в качестве одного из приоритетных направлений сотрудничества в межправительственные и межведомственные соглашения о взаимодействии в борьбе с преступностью, заключенные с более чем 60 государствами.

Прозрачность границ внутри СНГ и отсутствие или облегчение визового режима приводят к тому, что большая часть фактов торговли людьми и криминальных форм эксплуатации, например, сексуальной эксплуатации женщин и детей, использования рабского труда на этом пространстве осуществляется в ходе законного пересечения границы и с действительными документами. Небольшое количество намерений торговли людьми может быть осуществлено на границе и предотвращено с помощью мер пограничного контроля.

В этой связи наиболее эффективным признано осуществление на договорной основе мер борьбы с торговлей людьми на пространстве СНГ.

В 2014 г. в рамках состоявшегося в г. Минске заседания Совета глав государств-участников СНГ была принята Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии торговле людьми.

Концепцией установлено, что торговля людьми признается одним из опаснейших видов транснациональной организованной преступности, совершаемой в целях получения криминального дохода.

В рамках подписанных документов на постоянной основе разрабатываются специальные программы борьбы с преступностью, в том числе с торговлей людьми.

Российская Федерация принимает активное участие в реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью. На состоявшемся 28 июня 2017 г. в

sovremennogo-rabstva-25-mln-chelovek. (Дата обращения: 17.01.2020).

¹ Дамаскин О. В. Концептуальные аспекты научного обеспечения противодействия современной преступности: Преступность в XXI веке. Приоритетные направления противодействия: монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2020. С. 125.

² Режим доступа: URL:https://мвд.пф/мвд/structure1/Departamenti/Dogovorno_pravovoj_departament/Publikacii_i_vistuplenija/item/156697 (Дата обращения 9.12.2020).

Душанбе очередном заседании Совета министров внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств был рассмотрен проект Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2019—2023 годы, включающий в себя мероприятия по противодействию трансграничной преступности во всех формах её проявления, в том числе связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, торговлей людьми и незаконной миграцией, а также с преступлениями, совершаемыми в сфере информационных технологий¹.

Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств 28 сентября 2018 г. была утверждена Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2019—2023 годы.

В рамках утвержденной Советом глав государств-участников СНГ Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2019—2023 гг. разработана Программа сотрудничества в борьбе с торговлей людьми на 2019—2023 гг., целями которой являются:

— гармонизация национального законодательства, в том числе на основе принятых Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ модельных законодательных актов в сфере торговли людьми;

— разработка конкретных рекомендаций и механизм по гармонизации и совершенствованию национального законодательства в определении перечня преступлений, составляющих сферу торговли людьми, в том числе регламентирующих общие подходы к установлению перечня таких преступлений, порядка их статистического учета, отчетности, анализа и обобщения данных о них;

— анализ результатов участия органов финансового мониторинга государств-участников СНГ в выявлении, отслежива-

нии и изъятии преступных доходов торговцев людьми, а также способов повышения эффективности взаимодействия с компетентными правоохранительными органами в данной работе;

— организация проведения комплексных совместных межведомственных профилактических и специальных операций и т.п.

Следует подчеркнуть, что Российская Федерация выступает одной из наиболее активных обеспечивающих сторон предлагаемых инициатив, касающихся оптимизации законодательства, организации и повышения эффективности деятельности по противодействию рассматриваемых незаконной практики торговли людьми и криминальной эксплуатации человека.

Модернизируется уголовное законодательство как вследствие ратификации международных конвенций ООН, Совета Европы, так и с учетом рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств.

В частности, постановлением МПА СНГ от 29 ноября 2013 г. № 39-24 «Об изменениях и дополнениях в модельные Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы для государств-участников СНГ по вопросам борьбы с торговлей людьми» были внесены изменения, направленные на повышение мер защиты несовершеннолетнего в рамках системы уголовного правосудия, как того требует ст. 8 Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии.

На состоявшемся 20 сентября 2018 г. в Душанбе заседании координационного совета генеральных прокуроров государств-участников СНГ был утвержден План работы координационного совета генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств на 2019—2023 годы, в котором были определены актуальные направления программы сотрудничества по борьбе с преступностью, терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, неза-

¹ Официальный сайт МВД России. – Режим доступа: URL: <https://мвд.рф/news/item/10583707/> Дата обращения 25.03.2020.

конным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, торговлей людьми, незаконной миграцией, преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий, а также по укреплению пограничной безопасности на внешних границах¹.

В результате оперативно-профилактических мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений, связанных с торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией женщин и детей, производством и распространением порнографической продукции, в том числе в сети Интернет, предусмотренных Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2019—2023 годы, в 2019 г. было выявлено 458 преступлений указанной категории (в 2018 г. — 2367, в 2017 г. — 3056 преступлений), пресечена деятельность 2 организованных групп и преступных сообществ (в 2018 г. — 12, в 2017 г. — 49); к уголовной ответственности привлечено 143 лица (в 2018 г. — 1 386, в 2017 г. — 2 475 лиц)².

Правоохранительными органами эффективно используется Межгосударственный информационный банк в части оперативно-справочного блока, а также учета лиц, объявленных в межгосударственный розыск. Активное сотрудничество в сфере информационного обмена осуществляется с уполномоченными информационными подразделениями правоохранительных органов государств-участников СНГ.

С учетом особенностей криминогенной обстановки в государствах-участниках СНГ одним из эффективных путей предупреждения совершения преступлений в

сфере торговли людьми и криминальной эксплуатации человека является совместное проведение с компетентными органами оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций, осуществляемых министерствами внутренних дел.

В рамках сотрудничества, в соответствии с программами сотрудничества государств-участников СНГ, Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2019—2023 годы были организованы и проведены скоординированные мероприятия по противодействию преступной деятельности, связанной с похищениями людей и торговлей людьми, органами и/или тканями человека.

Основным трендом современной организованной преступности в мире является стремительная трансформация общественно опасных деяний, связанных с незаконным оборотом порнографической продукции с изображением несовершеннолетних, а также активным вовлечением детей и подростков в деструктивные онлайн-сообщества, с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

На первой региональной конференции по борьбе с сексуальной эксплуатацией и насилием над детьми в Интернете, проведенной 16—17 мая 2019 г. в Страсбурге, в рамках глобального проекта Совета Европы, отмечалось, что данные преступления зачастую носят транснациональный характер, постоянно трансформируются в новые формы: в последнее время получила распространение практика прямой трансляции сексуального насилия над детьми, участились случаи обмена собственными изображениями сексуального характера, а также случаи принуждения к сексуальным контактам онлайн. Точное число жертв сексуальной эксплуатации и сексуального насилия над детьми в Интернете неизвестно, однако, согласно докладам, ежегодно таким деяниям подвергаются десятки тысяч детей всех возрастов³. На шокирующие

¹ Режим доступа: URL: <https://zonakz.net/2018/09/19/plan-raboty-koordinacionnogo-soveta-genprokurorov-gosudarstv-uchastnikov-sng-na-2019-2023-gg-utverdyat-na-zasedanii-soveta-v-dushanbe-20-sentyabrya/>. (Дата обращения 25.03.2020).

² Аналитический обзор «О результатах деятельности Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников СНГ за 2019 год». М.: БКБОП, 2020. С. 5.

³ Веб-сайт Совета Европы // Режим доступа: URL: <https://www.coe.int/ru/web/portal/-/online-child-sexual->

подробности механизма преступной деятельности педофилов было обращено внимание ведущих российских специалистов, специально исследовавших международный масштаб посягательств данной категории¹.

С учетом трансграничного характера преступлений, совершаемых в сфере торговли людьми, виртуализации сексуальной эксплуатации женщин и детей, основные направления борьбы с указанными посягательствами осуществляются в рамках Программы сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий на 2016—2020 годы.

На постоянной основе осуществляется мониторинг сети интернет на предмет выявления незаконного контента, с признаками порнографического содержания. Так, в Российской Федерации в июле 2019 г. проведены скоординированные специальные мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений, связанных с эксплуатацией женщин и детей, производством и распространением порнографической продукции, в том числе в сети «Интернет»: было выявлено 242 преступления, из которых 85 связаны с эксплуатацией женщин и детей, 158 — с производством и распространением порнографической продукции. Привлечено к уголовной ответственности 100 лиц, из которых 65 — за эксплуатацию женщин и детей, 35 — за производство и распространение порнографической продукции. Пресечена деятельность 2 организованных преступных групп, связанных с незаконной миграцией, эксплуатацией женщин и детей, производством и распространением порнографической продукции. Изъято 243

электронных носителя, содержащих информацию порнографического характера и 3 единицы печатной продукции порнографического характера.

Одним из важных направлений межгосударственного сотрудничества является также функционирование офицеров связи, аккредитованных при посольствах, как в г. Москве, так и за рубежом, что ускоряет процесс обмена информацией и улучшает координацию действий правоохранительных органов при раскрытии конкретного преступления.

Анализ межгосударственного сотрудничества государств-участников СНГ в сфере противодействия торговле людьми и криминальной эксплуатации человека в целом доказал его эффективность по обеспечению и защите граждан от незаконной практики работоторговли и преступной эксплуатации. Однако с учетом возникновения в 2020 г. новых угроз, высоким риском возникновения региональных военных конфликтов, особенно в приграничных с Россией регионах, кризисными явлениями в экономике, резким ростом уровня безработицы, введением ограничительных мер по социальной изоляции больших групп населения, временным спадом миграционной активности, стремительной виртуализацией социальной активности населения, особенно детей и молодежи, «переходом» в онлайн-сферу наиболее тяжелых видов преступных посягательств, — всё это позволяет прогнозировать усиление неблагоприятных тенденций современной работоторговли и криминальной эксплуатации человека. В этой связи требуется постоянный мониторинг криминальной ситуации в сфере торговли людьми и преступной эксплуатации человека, оперативное реагирование и внесение в межгосударственные программные документы стратегически обоснованных законодательных корректив, позволяющих адекватно и в полной мере противостоять одной из главных транснациональных угроз мировому сообществу и триггера гуманитарной катастрофы — торговле людьми и криминальной эксплуатации человека.

exploitation-and-abuse-addressed-at-a-regional-conference-at-the-council-of-europe. (Дата обращения 14.02.2020).

¹ Овчинский В. С., Жданов Ю. Н. Заговор против детей // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: https://zavtra.ru/blogs/zagovor_protiv_detej. (Дата обращения 02.07.2020).

Роль Нюрнбергского процесса в развитии международного уголовного судопроизводства

© Макаров Дмитрий Борисович,
магистрант юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

Аннотация. В статье проанализировано стремление стран антигитлеровской коалиции осуществить наказание фашистской Германии и ее руководителей за военные преступления. Была проведена колоссальная подготовительная работа, осуществлено несколько международных соглашений, по ходу и проведению данного международного судебного процесса непосредственно были заслушаны тысячи свидетелей, просмотрены километры кинохроники как со стороны обвинения, так и со стороны защиты. Впервые на скамье подсудимых за военные преступления находилось целое преступное государство, а также ее институты власти.

Ключевые слова: Нюрнбергский процесс, Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси; международное уголовное судопроизводство; военные преступления; Вторая мировая война, геноцид.

The role of the Nuremberg Trials in the development of international criminal justice

© Makarov D. B.,
Master of Science student Faculty of Law Saint Petersburg State University

Annotation. This article analyzes the desire of the countries of the Anti-Hitler Coalition to punish Nazi Germany and its leaders for war crimes. A colossal preparatory work was carried out, several international agreements were implemented in the course and conduct of this international trial, thousands of witnesses were heard directly, kilometers of newsreels were viewed both by the prosecution and by the defense. For the first time in the dock for war crimes there was a whole criminal state, as well as its institutions of power.

Key words: The Nuremberg Trials, Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis, international criminal justice, war crimes, World War II, genocide.

Военные преступления — это международные преступления, которые носят собой сложнейшие по характеру преступные деяния, посягающие на обычаи войны и законы¹.

Впервые международный судебный процесс над разжигателями войн начался после окончания Первой мировой войны 23 мая 1921 г. в немецком городе Лейпциге.

Причина проведения данного судебного процесса состояла в наказании виновных в совершении военных преступлений,

которые повлекли за собой истребление миллионов граждан воюющих сторон, уничтожение десятки городов и сотни сел, нанесение громадного ущерба экономикам сражающихся стран, что в конечном итоге привело к революциям в Германии, Австро-Венгрии, России.

1 сентября 1939 г. началась Вторая мировая война с нападением непосредственно Германии на Польшу. В ходе войны на территории Европы было уничтожено более 50 млн. граждан разных стран. На сегодняшний день нет ни единого человека, который бы не помнил об ужасах концентрационных лагерей, массовых рас-

¹ Костенко Н. И. Международное уголовное право на современном этапе: тенденции и проблемы развития. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 234.

стрелов, депортации миллионов людей по всей Европе¹.

Советский Союз вынес основные тяготы и лишения Второй мировой войны, при этом на полях сражений, в концлагерях на оккупированных территориях и в тылу погибло около 30 млн. советских граждан, было разрушено 1 710 городов, 70 тыс. деревень и сел, уничтожено огромное количество шахт, заводов, фабрик.

Несмотря на все это, Советский Союз освободил страны Восточной Европы от немецкого порабощения, уничтожил на Восточном фронте большую часть немецких дивизий.

В отличие от Лейпцигского судебного процесса 1921 г., где обвиняемыми являлись лишь исполнители приказов высшего командного состава Германии, в Нюрнбергском процессе, который состоялся 20 ноября 1945 г., обвиняемыми являлись первые лица государства, которые совершили такое военное преступление, как геноцид, впервые прозвучавшее именно там.

Отметим, что геноцид — это координированный план действий, который направлен на разрушение основ существования национальных групп с целью уничтожения этих же групп².

Поэтому Нюрнбергский трибунал является главнейшим судом XX в., который поставил точку в истории Второй мировой войны и осудил главных виновников преступлений против человечества.

Одним из инициаторов данного судебного процесса являлся Советский Союз, так как именно он понес колоссальные людские потери, где были уничтожены сотни городов, тысячи сел и деревень и была оккупирована значительная часть территории.

В 1942 г. под руководством прокурора Андрея Вышинского была создана специальная комиссия, целью которой была международно-правовая оценка перспектив взыскания репараций за ущерб. Ос-

новной работой комиссии стал опыт Первой мировой войны и Версальского договора³.

В ноябре того же года была создана советская чрезвычайная государственная комиссия по установлению и расследованию злодеяний фашистских захватчиков. К 1944 г. в республиках и областях СССР были созданы 19 местных комиссий.

В 1943 г. в СССР прошел Краснодарский процесс над пособниками немецких оккупантов, а в ходе Харьковского процесса осудили и казнили несколько немецких офицеров. Процессы получили большое освещение как в советской, так и иностранной прессе.

Страны Антигитлеровской коалиции все больше осознавали необходимость наказания преступников, что привело к созданию подготовительных комиссий и решений о порядке проведения судебного процесса над военными преступниками⁴. Принцип неотвратимости уголовной ответственности немецко-фашистских захватчиков был выражен в Постановлениях Крымской конференции трех держав в феврале 1945 г., провозгласивших своей целью уничтожение германского милитаризма и нацизма. В дальнейшем обвиняемые были определены также и в решениях Потсдамской конференции трех держав, которая проходила в июле-августе 1945 г., на которой было достигнуто соглашение об аресте военных преступников, нацистских лидеров⁵.

Отметим, что данные переговоры завершились подписанием Соглашения между Правительствами СССР, Великобритании, Франции, США 8 августа 1945 г. «О судебном преследовании и наказании

¹ Верт Н. История Советского государства. 1900—1991. М.: «Лань», 2017. С. 398.

² Lemkin R. Axis Rule in Occupied Europe. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1944. P. 72.

³ Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие / Сост. Ю. П. Титов. М.: «Экзамен», 2016. С. 421.

⁴ Фролов М. И., Василик В. В. Битвы и победы. Великая Отечественная война. М.: Изд-во Сретенского монастыря, 2015. С. 114.

⁵ Берлявский Л. Г. Нюрнбергский процесс. Международный суд над главными нацистскими военными преступниками: 65 лет спустя // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2011. № 57. С. 6.

главных военных преступников европейских стран оси». В дальнейшем к данному Соглашению официально присоединились еще 19 государств, в основном страны Европы, наиболее пострадавшие от немецко-фашистской агрессии, и Трибунал с полным правом стал называться «Судом народов»¹.

Это решение вызвало положительный отклик во всем мире: необходимо было дать суровый урок виновным в массовом терроре, убийствах, зловещих идеях расового превосходства, разрушениях, геноциде.

В Берлине 18 октября 1945 г. прошло открытие заседания Международного военного трибунала, где его члены приняли присягу, главные обвинители представили обвинительное заключение, а подсудимым были вручены копии заключения.

Отметим, что общие принципы функционирования Нюрнбергского трибунала и юрисдикции были определены в Уставе Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, а именно в ст. 6—9. Юрисдикция трибунала, а также уголовно-правовые основания ответственности военных нацистских преступников были в ст. 6 Устава: «Трибунал, учрежденный ... для суда и наказания главных военных преступников европейских стран "оси", имеет право судить и наказывать лиц, действующих в интересах стран "оси" индивидуально либо в качестве членов организации, совершивших любое из категорий преступлений»².

В Уставе были определены основные процессуальные нормы осуществления судебного разбирательства. Предусматривались соответствующие процессуальные гарантии для подсудимых, например, подсудимый мог защищаться лично либо с помощью защитника, подвергать перекрестному допросу любого свидетеля со стороны обвинения, представлять доказа-

тельства в свою защиту³. При работе Трибунала возникали проблемы согласования действий членов трибунала и обвинителей, т.к. в процессе были представлены страны с разной социально-политической системой (социалистической и буржуазной), а также различной уголовно-процессуальной системой правовых норм. Обвинение представило трибуналу многочисленные доказательства, которые подтверждали совершение преступлений как фашистского государства в целом, так и его руководства.

Международный военный трибунал состоял из представителей четырех стран Антигитлеровской коалиции, как и предусматривал Устав Международного военного трибунала — по одному от каждой страны. Главным обвинителем стал от Советского Союза действующий прокурор Украинской ССР, генерал-лейтенант юстиции Роман Руденко — будущий Генеральный прокурор СССР⁴. Его заместителем назначили полковника юстиции Юрия Покровского.

Международный судебный процесс начался 20 ноября 1945 г. в 10:00 и продолжался почти одиннадцать месяцев в небольшом германском городе Нюрнберг по делу главнейших нацистских военных преступников европейских стран оси Рим—Берлин—Токио. Отметим, что Нюрнберг был выбран не просто так: данный город многие годы являлся невольным свидетелем съездов национал-социалистической партии, а также парадов ее штурмовых отрядов, и цитаделью фашизма.

За этот период прошло 403 открытых заседания трибунала и 216 судебных слушаний, на которых выступили 240 свидетелей. Все, прозвучавшее и состоявшееся в ходе работы трибунала, было зафиксировано в протоколе. Перед трибуналом предстали 24 военных преступника, входящих в высшее руководство Германии. Впервые был рассмотрен вопрос о признании преступными ряда политических и государственных институтов — руководящего со-

¹ Там же. С. 7.

² Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Принят в г. Лондоне 08.08.1945).

³ Там же.

⁴ Берлявский Л. Г. Указ. соч. С. 11.

става фашистской партии НСДАП, охранных (СС), штурмовых (СА), службы безопасности (СД), правительства, тайной государственной полиции, Генерального штаба, Верховного командования.

Все обвинения в отношении фашистских преступников, которые предстали перед судом в Нюрнберге, относились к 3 разделам преступлений в соответствии с Уставом Международного военного трибунала:

1) военные преступления (убийства; увод в рабство гражданского населения; нарушение обычаев, законов войны; убийства и/или истязания военнопленных; ограбление общественной, государственной, частной собственности; разграбление или разрушение культурных ценностей; бессмысленное разрушение деревень и городов;

2) преступления против мира (подготовка, планирование, развязывание, ведение агрессивной войны, а также войны в нарушение международных договоров);

3) преступления против человечности (создание пунктов для истребления мирного населения и непосредственно уничтожение их; умерщвление психически больных)¹.

Организаторы, а также руководители, подстрекатели, которые участвовали в создании и осуществлении заговора, направленного к совершению любых из выше упомянутых преступлений, несли уголовную ответственность за все действия, совершенные абсолютно любыми лицами за осуществление данного плана.

1 октября 1946 г. был оглашен приговор Нюрнбергского трибунала, обвиняемые были признаны виновными в совершении тяжких преступлений (против мира и человечества). 12 главных военных преступников трибунал приговорил к смертной казни через повешение, другим предстояло уголовное наказание в виде тюрем-

ного заключения (от 10 лет до пожизненного). Кроме того, были объявлены преступными главные звенья «государственно-политической машины»: руководители нацистской партии, СС, Гестапо, СД². Международный военный трибунал признал агрессию тяжчайшим преступлением международного характера.

После окончания Нюрнбергского процесса еще в течение трех лет, прошло 12 судебных процессов, организованных американским командованием, над нацистскими преступниками.

Были рассмотрены 180 тыс. дел, где 21 человек был приговорён к смертной казни, 118 — к тюремному заключению, а 35 подсудимых были оправданы³.

Нюрнбергский трибунал стал абсолютным событием в истории развития международных правоотношений вплоть до сегодняшнего дня, он также является уникальным образцом международного судопроизводства — как чисто юридического явления, так и по своим масштабам. Он не только явился первым в истории международным уголовным процессом над преступниками, которые были виновными в гибели миллионов людей, но и также оказал огромное влияние на формирование системы международного уголовного права и международного уголовного судопроизводства.

Было дано четкое определение международным преступлениям, а также заложен непосредственно фундамент борьбы с ними.

На Нюрнбергском процессе было заявлено полное непринятие насилия над человеком, государства показали свою готовность дать отпор любым радикальным идеям, посягающим на мир, путем свершения справедливого правосудия.

Среди принятых положений фигурировали:

— индивидуальная уголовная ответственность нацистских военных преступников, а также принцип неотвратимости наказания всех нацистских преступников, по которому арест, выдача, преследование,

¹ Андреев Г. В. Роль Нюрнбергского трибунала в контексте подготовки юристов // Роль СССР в Нюрнбергском процессе и последующем развитии международного права : Сборник материалов конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2017. С. 61.

² Там же. С. 63.

³ Верт Н. Указ. соч. С. 421.

наказание определялись как международно-правовые обязанности всех государств; — неприменение срока давности совершения преступления.

Таким образом, формировалась новая нормативно-правовая база, в последующем значительно расширившая сферы влияния международного права.

Нюрнбергский процесс имеет огромное историческое, а также международно-правовое значение в настоящее время. Ведь процессуальные принципы Нюрнбергского военного трибунала явились фундаментом процессуального законодательства многих стран. Принципы, закрепленные в Уставе Международного военного трибунала, вскоре были подтверждены решениями Генеральной Ассамблеи ООН в качестве общепризнанных принципов международного права.

Нюрнбергский процесс стал прародителем международного уголовного права и международного уголовного судопроизводства, что способствовало установлению в 1998 г. Международного уголовного суда как постоянно действующего органа. Не подлежит сомнению тот факт, что итоги Нюрнберга стали историческим этапом новой правовой культуры, а также цивилизации, открывшие всему миру идеи мирного сожительства на пути добрососедства, сотрудничества, помощи. С этого момента противодействие международной преступности, которая посягает на общечеловеческие ценности, становилось глобальной

задачей всех стран, вовлеченных в международную правовую систему.

В 2020 г. исполнилось 75 лет с момента проведения важнейшего судебного процесса над военными преступниками, который позволил признать их виновными в совершении военных преступлений, именуемого как «Суд народов» или Нюрнбергский процесс.

Библиография

1. Андреев Г. В. Роль Нюрнбергского трибунала в контексте подготовки юристов / Г. В. Андреев // Роль СССР в Нюрнбергском процессе и последующем развитии международного права : Сборник материалов конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — М., 2017. — С. 59—66.
2. Берлявский, Л. Г. Нюрнбергский процесс. Международный суд над главными нацистскими военными преступниками: 65 лет спустя / Л. Г. Берлявский // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. — 2011. — № 57. — С. 5—12.
3. Верт, Н. История Советского государства. 1900—1991 / Н. Верт. — М.: «Лань», 2017. — 582 с.
4. Костенко, Н. И. Международное уголовное право на современном этапе: тенденции и проблемы развития / Н. И. Котенко. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 424 с.
5. Фролов, М.И. Битвы и победы. Великая Отечественная война / М. И. Фролов, В. В. Василдик. — М. : Изд-во Сретенского монастыря, 2015. — 287 с.
6. Хрестоматия по истории государства и права России : учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. — М.: «Экзамен», 2016. — 622 с.
7. Lemkin R. Axis Rule in Occupied Europe. Washington. D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1944. — 674 p.

Зарубежная практика привлечения военнослужащих к материальной ответственности

© Плеганский Денис Олегович,
сотрудник Центра исследований проблем российско-го права «Эквитас»

Аннотация. В работе рассматриваются институты привлечения военнослужащих к материальной ответственности в некоторых зарубежных странах, а также вопросы опыта, который может быть использован в практике привлечения военнослужащих к материальной ответственности в нашей стране.

Ключевые слова: материальная ответственность военнослужащих; зарубежный опыт; практика зарубежных государств.

Foreign practice of bringing servicemen to material responsibility

© Plegansky D. O.,
Equitas Research Center for Russian Law Issues

Annotation. The paper examines the attraction of servicemen to material responsibility in some foreign countries, as well as issues of experience that can be used in the practice of bringing servicemen to material responsibility in our country.

Keywords: material liability of servicemen, foreign experience, practice of foreign states.

Тема привлечения военнослужащих к материальной ответственности остается актуальной для изучения. Это обуславливается как важностью данного правового института в системе юридической ответственности военнослужащих¹, так и наличием существенных пробелов и противоречий в её правовом регулировании, что рассматривалось автором ранее². В целях научного осмысления и исследования проблем привлечения военнослужащих к материальной ответственности в России необходим всесторонний анализ данного института в зарубежных странах.

Познание института материальной ответственности военнослужащих Россий-

ской Федерации было бы неполным без учёта опыта реализации данного правового института в других государствах. Зарубежные страны имеют различные национальные законодательные системы, каждая из которых обладает своеобразием, особенностями и спецификой. Однако у них есть и общие черты. Как отмечается отечественными учёными, это обстоятельство и детерминирует интерес юридической науки к их исследованию, что позволяет критически осмысливать каждую из этих систем, обогащать их наиболее плодотворными правовыми новеллами, сближать законодательные системы цивилизованных стран³.

Исследование зарубежного опыта правового регулирования материальной от-

¹ Тараненко В. В., Харитонов С. С. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 194—197.

² Плеганский Д. О. Современное состояние регулирования привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военное право. 2021. № 1. С. 96—104.

³ Корякин В. М. Возмещение военнослужащими средств федерального бюджета, затраченных на их военную и специальную подготовку: проблемные вопросы при увольнении в связи с совершением коррупционных правонарушений // Военное право. 2020. № 1. С. 97—101.

ветственности военнослужащих имеет важное значение для решения вопросов совершенствования военного законодательства Российской Федерации. Сравнение способно вооружить юриста идеями и аргументами, которые нельзя получить даже при очень хорошем знании только собственного права¹.

Принадлежность государства к той или иной правовой семье определяет и специфику правового регулирования материальной ответственности военнослужащих.

Интерес к сравнению возможностей Вооруженных сил США и России сохраняется и сегодня. Эта тема всегда будет оставаться актуальной, учитывая существующие геополитические противоречия между двумя государствами. Одновременное присутствие российских и американских военнослужащих на территории Сирии, где они иногда сталкиваются друг с другом, только подогревает интерес к этой теме. Кроме того, в последние годы в ответ на укрепление военного потенциала России и активизацию действий российских вооруженных сил на постсоветском пространстве НАТО увеличило свое военное присутствие в Прибалтике, где в настоящее время на ротационной основе базируются подразделения американской бронетанковой бригады.

В последние годы боевые возможности армий двух стран значительно расширились. Вооруженные силы и иные силовые ведомства России значительно модернизировали материально-технический парк. Вооруженные силы США продолжали наращивать свое превосходство, посредством введения новых видов вооружения и устройств.

В Вооруженных Силах США рассматриваемые вопросы регулируются Единым Кодексом военной юстиции США (1951 г), а также Наставлением для воен-

ных судов США, Главным Военным Законом (подраздел «а», ст. 48 «меры наказания к военнослужащим»; ст. 49 — военные запрещения») и другими актами военного законодательства. Единого правового акта, регулирующего привлечение военнослужащих к материальной ответственности, в США не существует, поскольку американский законодатель, как, кстати, и английский, не выделяет материальную ответственность в самостоятельный правовой институт².

Американское военное законодательство не определяет четких различий между преступлением и другими правонарушениями, в том числе и имущественного характера. В ст. 18—20 Единого Кодекса военной юстиции США и гл. 25 Наставления для военных судов США все правонарушения, совершаемые военнослужащими, подразделяются на:

- 1) опасные преступления;
- 2) серьезные преступления;
- 3) менее опасные «малозначительные» деяния имущественного характера.

За совершение последних мера наказания в виде лишения свободы не предусмотрена; эти правонарушения признаются дисциплинарными проступками. К их числу относятся: порча, повреждение, растрата военного и иного государственного имущества (ст. 123-а Единого кодекса); уничтожение или незаконное распоряжение военным имуществом (ст. 108 Единого кодекса). Такие проступки имущественного характера наказываются в дисциплинарном порядке властью командира при условии, если виновное лицо не заявило ходатайства о привлечении его к военному суду или дисциплинарному военному суду.

Военное законодательство Великобритании и США об ответственности военнослужащих за имущественные правонарушения не содержит принципиальных начал правового регулирования материальной ответственности военнослужащих. Это

¹ Кириченко Н. С. К вопросу о привлечении к материальной ответственности военнослужащих, переведенных к новому месту военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 10. С. 2 — 25.

² Кудашкин А. В. Материальная ответственность военнослужащих // Рос. юстиция. 2000. № 6. С. 45—47.

обусловлено историческими традициями системы прецедентного права, не знающего деления правовых норм на самостоятельные правовые институты юридической ответственности. Ответственность военнослужащих этих стран за причиненный ущерб имеет в основном штрафную (карательную) направленность и сравнима с дисциплинарной и административной ответственностью в российском праве. Вопросы возмещения ущерба военнослужащими регулируются в основном административным законодательством, наделяющим командование большими дисциплинарными полномочиями, в том числе и по применению дисциплинарных штрафов¹.

За совершение проступков имущественного характера Единым Кодексом военной юстиции США предусмотрена разнообразная система наказаний штрафного характера: задержка выплаты жалования, удержание жалования (полное и частичное). При этом штраф, как и в английском военном законодательстве, рассматривается одновременно и как кара за совершенное правонарушение, и как мера компенсационного (возместительного) характера. Штраф, как мера возмещения, применяется к военнослужащим преимущественно военным командованием и лишь в определенных законодательством случаях Военным (Военным дисциплинарным) судом².

Условия привлечения военнослужащих к материальной ответственности законодательством США четко не определены. Вместе с тем в научных исследованиях, посвященных анализу норм военного законодательства США, устанавливающего ответственность имущественного (материального) характера, позволяет выделить такие ее обязательные условия, как наличие вины военнослужащего и противоправности его поведения. При этом обяза-

тельность наличия материального ущерба в нормах американского военного права не презюмируется, поскольку материальные штрафные санкции, применяемые к военнослужащим, носят универсальный характер и применяются не только в случаях совершения правонарушений имущественного характера, но и за иные дисциплинарные проступки³.

Французские вооруженные силы — вторые по численности и оснащенности в Европе. В то же время французская армия является крупнейшей на континенте среди тех, чья военная доктрина предусматривает проведение иностранных военных операций.

Следует отметить, что с 1966 г. Франция не входила в военную структуру НАТО, вернувшись туда только после 2009 г., что и по сей день создает ряд организационных и технических проблем. В настоящее время военное строительство и финансирование военных расходов Франции осуществляется в соответствии с национальной военной стратегией, изложенной в официально принятой «Белой книге по обороне и национальной безопасности на период 2014—2025 годов». Доктрина исходит из того, что уникальное географическое положение страны исключает любую прямую угрозу глобальной войны непосредственно в Европе. Однако отмечается, что угрозы, требующие военного ответа, могут возникнуть и в других регионах мира. В частности, они упоминают трудности в китайско-японских, российско-японских, японско-корейских отношениях, опасную ситуацию вокруг КНДР, индо-пакистанский конфликт и ситуацию в Афганистане.

Во Франции вопросы материальной (финансовой) ответственности военнослужащих регулируются Законом «Об общем статусе военнослужащих Французской Республики» (1972 г.). Согласно ст. 17 данного закона материальная (финансовая)

¹ Там же.

² Харитонов С. С. О необходимости изменения законодательства о материальной ответственности военнослужащих в свете судебных решений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 11. С. 82—92.

³ Капитонова Е. А. К вопросу о материальной ответственности военнослужащих за причиненный вред // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 4. С. 28—35.

ответственность наступает при причинении военным служащим ущерба военному ведомству. При этом определяются условия привлечения к такой ответственности.

Прежде всего, материальная ответственность наступает в случаях, когда военный служащий причиняет ущерб, являясь при этом «ответственным» за средства управления, оружие, военную технику и средства материально-технического обеспечения. Военнослужащие Вооруженных Сил Франции также привлекаются к материальной ответственности и при причинении ущерба вне службы — оружию, снаряжению, зданиям, паркам и другим средствам материально-технического обеспечения. Во втором случае ответственность несут все категории военнослужащих, кроме рядового состава. Это обусловлено тем, что нормами военного законодательства (специальными инструкциями) офицерам и унтер-офицерам разрешается носить оружие и некоторые другие виды военного имущества в неслужебное время, как с военной формой одежды, так и с гражданской одеждой. Выданные рядовому составу оружие, боеприпасы и другое военное имущество разрешается носить только при выполнении специальных обязанностей (при патрулировании, в карауле и т.п.), а также в определенных случаях на территории воинской части, на учениях и т.д.

Рядовому составу запрещено иметь при себе оружие и другое военное имущество (за исключением повседневной военной формы одежды) в неслужебное время (в отпуске, увольнении и т.п.). В связи с этим материальная ответственность по французскому военному законодательству наступает при условии исполнения военными служащими служебных обязанностей, связанных с хранением и эксплуатацией военного имущества, а также в связи с исполнением таких обязанностей¹.

¹ Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 36—44.

Меры материальной ответственности французских военнослужащих дифференцируются законодательством в зависимости от степени вины и категории военнослужащих. Военнослужащие привлекаются к ответственности в полном размере причиненного ущерба в случае умышленного его причинения. В случае же причинения ущерба по небрежности или неосмотрительности (неосторожности) военный служащий, не являясь виновным в буквальном смысле этого слова, несет ограниченную материальную ответственность. Французским военным законодательством установлены два вида процессуального порядка привлечения к военнослужащим к материальной ответственности: административный (в соответствии с полномочиями военного командования) и судебный. Таким образом, французское военное законодательство выделяет материальную ответственность военнослужащих в относительно самостоятельный правовой институт, определяя специфические условия ее наступления².

Армия Федеративной Республики Германии состоит из сухопутных войск, Военно-Морского флота, авиации, подразделений тылового обеспечения и медицинской службы.

По разным оценкам, численность германских вооруженных сил составляет более 208 тысяч бойцов. В то же время бундесвер полностью состоит из профессиональных военных. Военный бюджет страны превышает 49 миллиардов долларов. Несмотря на свои относительно скромные размеры по сравнению с другими странами, немецкая армия обладает первоклассной подготовкой, новейшим вооружением и военными традициями.

В Вооруженных Силах (бундесвере) ФРГ материальная ответственность военнослужащих регулируется нормами Закона «О правовом положении военнослужащих» (1971 г.). Согласно п. 1 параграфа 24

² Капитонова Е.А. К вопросу о материальной ответственности военнослужащих за причиненный вред // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2017. № 4. С. 28—35.

данного закона материальный ущерб, причиненный военнослужащим бундесверу в результате невыполнения своего служебного долга, возмещается виновным. Тем самым немецкий законодатель определяет основные условия наступления материальной ответственности: наличие ущерба, вины и противоправности содеянного.

Материальная ответственность немецких военнослужащих наступает в случаях, когда материальный ущерб причинен в результате выполнения приказа во время обучения или в ходе боевых действий, при условии доказанности умышленных действий военнослужащего или его грубой небрежности. Таким образом, размер компенсации дифференцируется в зависимости от степени вины и условий совершения деяния. При совершении имущественного правонарушения в результате простой халатности военнослужащий не несет материальной ответственности и привлекается к дисциплинарной ответственности только на основании Военно-дисциплинарного устава Бундесвера при отсутствии отягчающих обстоятельств, определенных уголовным законом. Германское военное право различает два вида небрежности (простую и грубую) и определяет критерии небрежности. Материальный ущерб, причиненный сотруднику Бундесвера по неосторожности в виде халатности, учитывается военным ведомством. Процессуальный порядок взыскания с виновных военнослужащих сумм возмещения причиненного ущерба является судебным и определяется гражданским процессуальным законодательством. Размер возмещения ущерба зависит от ситуации (конкретных условий) совершения преступления, степени вины и должностного положения (статуса) причинителя¹.

Проанализируем далее законодательство соседних стран.

Правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в государствах, образованных на территории бывшего СССР, имеет сходные черты. Как

и в России, аналогичные законодательные акты действуют в Абхазии (Закон Республики Абхазия от 15 августа 2006 г. № 1466-с-XIV «О материальной ответственности военнослужащих»), Азербайджане (Закон Азербайджанской Республики от 10 января 1995 г. № 947 «Об утверждении Положения о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству»), Армении (Закон Республики Армения от 13 января 2004 г. № 7 «О материальной ответственности военнослужащих»), Кыргызстане (Закон Кыргызской Республики от 19 апреля 2008 г. № 60 «О материальной ответственности военнослужащих»), Молдове (Закон Республики Молдова от 22 ноября 2002 г. № 1477-XV «О материальной ответственности военнослужащих»).

Соответствующие положения о материальной ответственности военнослужащих, принятые высшими органами государственной власти, действуют в Республике Беларусь (Положение о материальной ответственности военнослужащих, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 ноября 2004 г. 1477), Узбекистане (Временное положение о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, утвержденное приказами Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Министерства по чрезвычайным ситуациям, Службы национальной безопасности от 12 мая 2006 г. №№ 6, 3, 1/4-528, 47), Украине (Положение о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, утвержденное постановлением Верховной Рады Украины от 23 июня 1995 г. № 243/95-ВР).

На основе сравнительно-правового анализа законодательства зарубежных государств о материальной ответственности военнослужащих можно сделать вывод о том, что они имеют не только большой познавательный, теоретический интерес, но и важную практическую значимость для совершенствования российского законодательства в данной сфере.

¹ Кудашкин А. В. Указ соч.

Мы считаем, что в отечественном законодательстве могли бы быть использованы следующие подходы государств к регулированию материальной ответственности военнослужащих:

а) из опыта Франции: законодательное закрепление случаев привлечения к материальной ответственности за ущерб, причиненный военному имуществу, военнослужащих, не находящихся при исполнении служебных обязанностей;

б) из опыта Республики Армения и Республики Беларусь: возможность не предъявлять иск в суд в случае, когда военнослужащий согласен с предъявляемыми ему условиями материальной ответственности и размерами возмещения ущерба и изъявил согласие добровольно возместить причиненный ущерб.

Библиография

1. Капитонова, Е.А. К вопросу о материальной ответственности военнослужащих за причиненный вред / Е. А. Капитонова // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2017. — № 4. — С. 28—35.

2. Кириченко, Н. С. К вопросу о привлечении к материальной ответственности военнослужащих, переведенных к новому месту военной службы / Н. С. Кириченко // *Право в Вооруженных Силах —*

военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10. — С. 2—25.

3. Корякин, В. М. Возмещение военнослужащими средств федерального бюджета, затраченных на их военную и специальную подготовку: проблемные вопросы при увольнении в связи с совершением коррупционных правонарушений / В. М. Корякин // *Военное право.* — 2020. — № 1. — С. 97—101.

4. Кудашкин, А. В. Материальная ответственность военнослужащих / А. В. Кудашкин // *Рос. юстиция.* — 2000. — № 6. — С. 45—47.

5. Куракин, А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств / А. В. Куракин // *Административное и муниципальное право.* — 2008. — № 10. — С. 36—44.

6. Плеганский, Д. О. Современное состояние регулирования привлечения военнослужащих к материальной ответственности / Д. О. Плеганский // *Военное право.* — 2021. — № 1. — С. 96—104.

7. Тараненко, В. В. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // *Военное право.* — 2019. — № 2 (54). — С. 194—197.

8. Харитонов, С. С. О необходимости изменения законодательства о материальной ответственности военнослужащих в свете судебных решений / С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение.* — 2019. — № 11. — С. 82—92.

Политико-правовая модель целеполагания в государственном управлении Соединенных Штатов Америки

© Пономарев Александр Игоревич,
кандидат юридических наук, научный сотрудник
Центра исследования права «Эквитас»

Аннотация. В настоящей статье описываются политико-правовые механизмы формализации целевых установок в государственном управлении США. Автором настоящей статьи отмечается, что на рубеже XX в. – начале XXI в. политическое руководство США столкнулось с проблемой низкой эффективности расходования бюджетных ассигнований. Реакцией на этот вызов со стороны американского истеблишмента стало принятие в 1993 году Закона об оценке и результатах деятельности правительства (Government Performance and Results Act).

В качестве теоретической основы для описания особенностей реализации Закона об оценке и результатах деятельности правительства автор использует понятие «модель целеполагания», под которой понимается политико-правовой механизм выработки долгосрочных, среднесрочных, краткосрочных и текущих политических решений, включающий в себя следующие параметры: документы целеполагания; субъекты, участвующие в разработке документов целеполагания, и их функции; порядок разработки документов целеполагания; сроки действия документов целеполагания; характеристика целевых установок и используемых методов целеполагания.

В заключении статьи автором формулируются особенности модели целеполагания в государственном управлении США, которые могут быть использованы в отечественной практике государственного управления при развитии системы стратегического планирования.

Ключевые слова: модель целеполагания, государственное управление; социально-экономическое развитие; стратегическое планирование; система планирования и отчетности; стратегия национальной безопасности.

Political and legal model of goal-setting in the state administration of the United States of America

© Ponomarev A. I.,
Candidate of Law, researcher at the Center for the
Study of Law "Equitas»

Annotation. This article describes the political and legal mechanisms of formalization of target settings in the US government. The author of this article notes that at the turn of the XX century – the beginning of the XXI century, the US political leadership faced the problem of low efficiency of spending budget allocations. The response to this call from the American establishment was the adoption of the Government Performance and Results Act in 1993.

As a theoretical basis for describing the features of the implementation of the Law on the Assessment and Results of Government Activities, the author uses the concept of "goal-setting model", which is understood as a political and legal mechanism for developing long-term, medium-term, short-term and current political decisions, including the following parameters: goal-setting documents; subjects involved in the development of goal-setting documents and their functions; the procedure for developing goal-setting documents; the validity period of goal-setting documents; characteristics of the target settings and the target-setting methods used.

In conclusion, the author formulates the features of the goal-setting model in the US government, which can be used in the domestic practice of public administration in the development of the strategic planning system.

Keywords: goal setting model, public administration; socio-economic development; strategic planning; planning and reporting system; national security strategy.

Политико-правовые традиции США. Подход к целеполаганию в государственном управлении, используемый в США, во многом обусловлен теми политико-правовыми воззрениями, на основе которых формировалась американская государственность. Эти воззрения касаются, в первую очередь, роли государства в жизнедеятельности общества и выражаются в особенностях формирования органов государственной власти и выработки политического курса. З. Бжезинский и С. Хантингтон в середине XX в. отмечали, что американские политические идеи являются сложными, и менее определёнными (в сравнении с коммунистическими идеями — *прим. автора*), и представляют собой комплекс из трех напластований. В основе этого комплекса лежат традиции законности и конституционализма, в XVIII в. к ним добавились идеи естественных прав человека и тенденции либерализма, и, наконец, в XIX в. все увенчали концепции демократии и мажоритарного образа правления¹.

Как представляется автору, наиболее сильное влияние на особенности целеполагания в государственном управлении США оказали концепты естественных прав человека, либерализма и вытекающего из него прагматизма, а также демократии. Первая идея обусловила формирование функций федерального правительства США, в котором традиционно приоритетное значение отдавалось вопросам обеспечения национальной безопасности. В вопросах же экономики длительное время господствовало представление о «невидимой руке рынка», которое последовательно развивалось экономическими кризисами, регулярно происходившими в США в XX и XXI вв. Либеральные идеи, со временем развившиеся в прагматизм, способствова-

ли формированию такой системы принятия политических решений, в которой отбрасывалась идеологическая принципиальность соображений, а приоритет отдавался компромиссам исходя из складывающихся условий обстановки. Третий комплекс идей обусловил тесную зависимость между предвыборными обещаниями и целями деятельности федерального правительства на текущий электоральный цикл. Все эти политические убеждения препятствовали формированию систем долгосрочного планирования в каких-либо сферах государственного управления в США.

Эти идеи также находят выражение в методах и средствах целеполагания в государственном управлении. Например, З. Бжезинский и С. Хантингтон, характеризуя особенности целеполагания в США в конце 1950-х годов, указывали, что в США сохраняется традиция, когда обращения Президента, например, к Конгрессу, не посвящаются каким-либо конкретным мероприятиям, а являются повторением в красноречивой, запоминающейся форме главных принципов американского кредо².

Схожим образом З. Бжезинский в своей работе «Еще один шанс» оценивал систему стратегического планирования, сформированную в США в первом десятилетии XX в. «Отсутствие организационного механизма глобального планирования как в исполнительной, так и законодательной властях представляют собой существенную проблему. Ни исполнительная, ни законодательная власть не выработали какого-либо официального процесса формирования перспективного взгляда на глобальное будущее и консультаций относительно необходимых политических мероприятий. Исполнительная власть ... старается проводить эти вопросы через Совет национальной безопасности, в результате

¹ Бжезинский З., Хантингтон С. Политические системы США и СССР. М., 1964. Вып. 1.

² Там же. С. 31.

чего долговременные интересы заменяются краткосрочными. А законодательная власть концентрирует внимание почти исключительно на возникающих внутренних проблемах. ... Ежегодное послание президента Конгрессу могло бы готовиться в долгих консультациях с Конгрессом. Вместо этого оно стало в основном ежегодным представлением патриотических лозунгов, партийной гимнастикой, украшенной определённым количеством оваций и участием в церемонии различных «героев», сидящих рядом с первой леди»¹.

Стратегия национальной безопасности США. Исходя из приведенной характеристики отдельных сторон американской государственности, длительное время модель целеполагания в США не имела чётких контуров, а процесс выработки целей государственного управления ограничивался предвыборными обещаниями, которые, как отмечают исследователи, нередко расходились с действиями победившей стороны². Необходимость создания организационных структур для выработки целей государственного управления в США возникла только в середине XX в. Она была обусловлена, с одной стороны, новым геополитическим статусом великой державы, с которым США вышли из Второй мировой войны, а с другой — недостаточностью средств американской дипломатии, используемых для отстаивания национальных интересов на международной арене.

Все это привело к принятию в 1947 году Закона о национальной безопасности (The National Security Act of 1947), в соответствии с которым создавались Совет национальной безопасности (The National Security Council), Министерство обороны (The Department of Defense) и Центральное разведывательное управление (The Central Intelligence Agency). Первоначальный замысел при создании этих структур заключался в том, что на основе разведывательной информации Советом национальной безопасности США оказывалась консуль-

тивная помощь в принятии политических решений в сфере национальной безопасности. Однако эти решения не имели формализованный характер, что не позволяло использовать их иными субъектами государственного управления.

По мере усложнения государственного аппарата, участвующего в обеспечении национальной безопасности (на современном этапе в США насчитывается более полтора десятка органов разведывательного сообщества)³, возникла необходимость формирования единого информационного контекста, в котором бы формулировались цели обеспечения национальной безопасности США в различных сферах государственного управления. Эта проблема была решена формализацией целей национальной безопасности с помощью докладов Президента США о Стратегии национальной безопасности (Report of The National Security Strategy). Решение о ежегодной подготовке Стратегии национальной безопасности было принято в октябре 1986 г. в соответствии с законом Голдуотера-Николса о реорганизации Министерства обороны США⁴.

Хотя в соответствии с первоначальным замыслом доклад Президента США о стратегии национальной безопасности должен был быть ежегодным, однако на практике это правило не всегда соблюдалось, вследствие чего за более чем 30-летний период сделано всего 17 докладов. Последний доклад о стратегии национальной безопасности сделан Президентом Д. Трампом в декабре 2017 г. (далее — СНБ-2017), содержание которой представляет непосредственный интерес для цели описания модели целеполагания в государственном управлении США.

Структурно СНБ-2017 состоит из 5 разделов (pillars):

³ Червонная С. А., Петросян М. Е., Печатнов В. О. Политическая система США: актуальные измерения : монография. М.: Наука, 2000.

⁴ Касаткин П. И., Боброва М. В. Развитие концепции «американской гражданской религии» // Международные процессы. 2016. Т. 14, №3. С. 81—95.

¹ Бжезинский З. Еще один шанс. М.: АСТ, 2015

² Бжезинский З., Хантингтон С. Политические системы США и СССР. М., 1965. Вып. 2.

— защита американских граждан, отечества, и американского образа жизни (Protect the American People, the Homeland and the American way of life);

— содействие американскому процветанию (Promote American Prosperity);

— поддержание мира посредством силы (Preserve Peace through Strength);

— распространение американского влияния (Advance American Influence);

— стратегия в региональном контексте (The Strategy in a Regional Context).

Как видно из названий разделов, первые два раздела образуют внутривнутриполитическую повестку государственного управления, вторые два — внешнеполитическую. В последнем разделе раскрываются целевые установки предшествующих разделов в региональном контексте.

Каждый из разделов состоит из глав и параграфов, содержащих описание приоритетных направлений деятельности федерального правительства (priority actions). Структура этих направлений деятельности отчётливо прослеживается в документах целеполагания нижестоящего уровня, например, стратегических планах агентств, реализующих отдельные направления деятельности федерального правительства.

Важной характеристикой СНБ-2017, как и предшествующих ей стратегий, является то, что она, несмотря на ее название, выходит далеко за пределы сферы обеспечения национальной безопасности, охватывая все возможные сферы внешней и внутренней политики. В то же время такой широкий охват не позволяет формировать конкретные целевые установки, ограничиваясь видением некоторой сферы политики в контексте национальных интересов США. Поэтому доклад о стратегии национальной безопасности, в некоторой степени можно назвать формализацией предвыборных обещаний Президента США, с помощью которого декларируется видение командой Президента США ключевых вопросов государственного управления. Иными словами, можно сказать, что стратегией национальной безопасности задаются логические и информационные рамки

для целеполагания на нижестоящих уровнях государственного управления.

Реализация положений стратегии национальной безопасности США, определяющей основные схемы значимых стратегических решений национального масштаба (требующих существенных финансовых затрат), осуществляются через организацию бюджетного процесса¹.

Система планирования и отчётности федерального правительства США. Механизмы бюджетного планирования и исполнения занимают центральное место в политической системе США. Поэтому длительное время процесс стратегического планирования был выстроен под этап выделения ассигнований на проект, при этом эффективность этих затрат — результатов достижения поставленных целей — никак не оценивалась². Попыткой решения этой проблемы стало принятие в 1993 г. Закона об оценке и результатах деятельности правительства (Government Performance and Results Act, далее — GPRA-1993)³.

Несмотря на то, что GPRA был принят в 1993 г., фактически система планирования и отчётности заработала в США с 1997 г. До этого периода она апробировалась в качестве пилотных проектов в нескольких агентствах. Основной принцип системы стратегического планирования — принцип управленческой подотчётности и гибкости (managerial accountability and flexibility). Реализация этого принципа направлена на повышение эффективности расходования бюджетных ассигнований (программ), посредством определения среднесрочных це-

¹ Гусева М. Н., Рыжов И. В., Шиженский А. А. Сравнительный анализ зарубежного опыта целеполагания в системе государственного прогнозирования и планирования проектов социально-экономического развития // Экономика и предпринимательство. 2018. № 3 (92). С. 105—113.

² Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования : монография / А. В. Боровников и др. . М.: Гос. ун-т упр., 2008.

³ Официальный сайт Белого дома администрации Б. Обамы [электронный ресурс] URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra> (дата обращения 13.07.2019)

лей развития (планов) и ежегодного мониторинга их достижения (отчётов и целевых показателей в режиме реального времени на общедоступных электронных ресурсах). Разработка программ и проектов строго привязывается к функциям агентств. При этом под агентствами в тексте GPRA понимаются все учреждения исполнительной власти, кроме военных министерств (Departments of the Navy, the Army, the Air Force) а также Центрального Разведывательного Управления (the Central Intelligence Agency), Федеральной счетной палаты (the Government Accountability Office), Почтовой службы США (the United States Postal Service) и Почтовой комиссии по регулированию (the Postal Regulatory Commission).

В 2010 г. в GPRA-1993 были внесены поправки, направленные на повышение эффективности системы планирования и отчётности (GPRA Modernization Act of 2010, далее — GPRAMA)¹. В целом, сохранив основные принципы этой системы, изменились подходы к построению иерархии документов целеполагания, способов отчётности, дополнительно прописывались полномочия отдельных должностных лиц и органов, участвующих в процессе целеполагания. Кроме того, если в GPRA-1993 краткосрочное планирование (на следующий финансовый год) осуществлялось только в рамках планов исполнения департаментов и агентств, то в GPRAMA добавляются, приоритетные цели федерального правительства и агентств, а также план работы федерального правительства. Документами целеполагания в системе планирования и отчётности США по GPRAMA являются:

1. Приоритетные цели федерального правительства (a federal government priority goals);

2. Приоритетные цели агентств (an agency priority goals);

3. Стратегический план (an agency strategic plan) — исполнение бюджетной программы (охватывает 4 года следующие за годом избрания Президента);

4. Планы работы (охватывает каждую программную деятельность на планируемый финансовый год (a performance plan)):

— план работы федерального правительства (a federal government performance plan);

— планы работ агентств (an agency performance plans).

Важной новеллой, реализованной в GPRAMA, в сравнении с GPRA-1993, заключается в том, что отчётность в виде докладов Президенту и Конгрессу заменена на обновления результатов достижения ключевых целевых показателей на общедоступных электронных ресурсах. Это было вызвано тем, что в процессе реализации GPRA-1993 появилось множество отчётных и планирующих документов, что привело, как пишут исследователи, «к появлению многочисленных ничего не значащих показателей, которые выдумывались людьми далекими от принятия бюджетных решений. Каждый год министерствами и ведомствами готовилось свыше 13000 страниц различных планов, которые игнорировались в ходе бюджетного процесса»². Для решения этой проблемы в GPRAMA также введена процедура ежегодного пересмотра планов и отчётов, признанных устаревшими или дублирующими, в количестве, предусмотренном решением Директора Административно-бюджетного управления Исполнительного офиса Президента США (the Office of Management and Budget, далее — АБУ).

В GPRAMA детально прописана технология целеполагания на среднесрочную и краткосрочную перспективу.

Целеполагание на среднесрочную перспективу на уровне федерального правительства осуществляется посредством раз-

¹ Modernization Act of Government Performance and Results Act // Официальный сайт Белого дома администрации Б. Обамы [электронный ресурс] URL <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra> (дата обращения 14.07.2019).

² Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования.

работки приоритетных целей федерального правительства. Они разрабатываются Директором АБУ во взаимодействии с руководителями агентств и Конгрессом на основании предвыборных обещаний Президента США. Приоритетные цели федерального правительства разрабатываются и актуализируются не реже чем раз в 4 года в год, следующий за избранием Президента США и размещаются на общедоступном сайте одновременно с проектом федерального бюджета на следующий год.

Приоритетные цели федерального правительства включают:

1) ориентированные на конкретные результаты цели, входящие в компетенцию федерального правительства;

2) цели совершенствования государственного управления, включая:

— финансовый менеджмент;

— кадровую политику;

— управление информационными технологиями;

— управление государственными закупками и подрядами;

— управление недвижимым имуществом.

Директор АБУ обладает широкими полномочиями по корректировке приоритетных целей федерального правительства. По согласованию с Конгрессом он может корректировать приоритетные цели федерального правительства. Вопрос корректировки приоритетных целей федерального правительства поднимается периодически не реже одного раза в два года с учётом эффективности реализации бюджетных программ на основании результатов консультации с комитетами Конгресса

Посредством разработки стратегических планов Агентств осуществляется целеполагание на среднесрочную перспективу — на период не менее 4 лет после избрания Президента США. При разработке или корректировке стратегического плана, агентство периодически консультируется с Конгрессом.

Стратегический план агентства включает

1) всеобъемлющее программное заявление, охватывающее функции агентства;

2) общие цели и задачи, включая ориентированные на конечные результаты цели, в отношении основных функций и операций агентства;

3) описание вклада целей и задач к приоритетным целям федерального правительства;

4) описание того, каким образом цели и задачи должны быть достигнутым;

5) описание того, как цели и задачи включают мнения и предложения, полученные в процессе консультации с Конгрессом;

6) описание того, каким образом обеспечиваются цели деятельности

7) установление ключевых факторов, которые могут повлиять на достижение общих целей и задач;

8) описание программ оценки достижения либо корректировки целей.

Например, в Совместном стратегическом плане Государственного Департамента США и Агентства США по международному развитию (на 2018—2022 года.¹ (The Joint strategic plan U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development for years 2018—2022, далее — Стратегический план Государственного департамента) определяются стратегические цели внешней политики США (goals), которыми являются:

— защита американской безопасности внутри страны и за рубежом (protect America's security at home and abroad);

— возобновление конкурентных преимуществ Америки для устойчивого экономического роста и создания рабочих мест (renew America's competitive advantage for sustained economic growth and job creation);

¹ Совместный стратегический план Государственного Департамента США и Агентства США по международному развитию на 2018—2022 гг. // Официальный сайт Агентства США по международному развитию [электронный ресурс] URL: <https://www.usaid.gov/results-and-data/planning> (дата обращения: 15.07.2019)

— содействие американскому лидерству посредством сбалансированного взаимодействия (promote american leadership through balanced engagement);

— обеспечение эффективности и подотчётность американским налогоплательщикам (ensure effectiveness and accountability to the american taxpayer).

В рамках каждой из указанных целей определяются от 3 до 5 задач (objectives) внешней политики. Конкретизация этих задач внешней политики в тексте Стратегического плана Государственного департамента производится по следующие структуре:

— описание стратегических задач (strategic objective overview);

— стратегии решения задач (strategies for achieving the objective);

— межведомственное сотрудничество (cross-agency collaboration);

— риски (risks);

— целевые показатели (performance goals).

Раскрытие вышеуказанных целевых установок внешней политики США на 2018—2022 годы образует основное содержание Стратегического плана Государственного департамента.

В рамках целевых установок стратегических планов агентств определяются приоритетные цели агентств. Приоритетные цели агентств определяются каждые два года исходя из целей агентства, указанных стратегическом плане. Количество приоритетных целей агентств определяется директором АБУ исходя их общего количества приоритетных целей федерального правительства. Приоритетные цели агентства должны:

1) отражать наивысшие приоритеты агентства, определяемые руководителем агентства в соответствии приоритетами федерального правительства и рекомендациями конгресса;

2) иметь амбициозные цели, достижимые в 2-летний период;

3) содержать информацию об ответственном за реализацию приоритетной цели должностном лице Агентства;

4) иметь ежеквартальные мероприятия, направленные на реализацию приоритетной цели;

5) иметь конкретные ежеквартальные показатели хода реализации приоритетной цели.

На краткосрочный период в системе отчётности и планирования США разрабатываются план работы федерального правительства (a federal government performance plan) и планы работы агентств (an agency performance plans).

План работы федерального правительства разрабатывается Директором АБУ во взаимодействии с агентствами. План работы федерального правительства одновременно с вносимым проектом бюджета размещается на общедоступном электронном ресурсе. План работы федерального правительства должен:

— определять цели деятельности федерального правительства, среди которых целевые значения показателей реализации приоритетных целей федерального правительства в текущем и следующем финансовом году;

— определять агентства, организации, программные мероприятия, меры правового регулирования, налоговые расходы, политику и другие мероприятия, необходимые для достижения каждой цели деятельности федерального правительства;

— для каждой цели деятельности федерального правительства определять ведущее должностное лицо федерального правительства, ответственного за координацию усилий по достижению цели;

— устанавливать единые для федерального правительства контрольные показатели для измерения и оценки достижения результатов деятельности;

— устанавливать значения ежеквартальных промежуточных результатов деятельности;

— определять основные проблемы, с которыми федеральное правительство сталкивается в процессе достижения целей.

Положения плана работы федерального правительства конкретизируются в пла-

нах работы агентств. Планы работы агентств размещаются на общедоступном электронном ресурсе не позднее первого понедельника февраля каждого года. План работы агентства охватывает все бюджетные программы, реализуемые агентством в рамках бюджета США на текущий год

План работы агентства в соответствии с GPRAMA должен:

- определять цели деятельности, в том числе целевые значения показателей достижения целей в текущем и следующем финансовом году;

- формулировать цели в объективной, поддающейся количественной оценке форме;

- описывать то, как цели деятельности способствуют достижению стратегических целей агентства, а также целей деятельности федерального правительства;

- определять приоритетные цели агентства;

- описывать способы достижения целей деятельности;

- устанавливать сбалансированный набор показателей, отражающих процесс достижения каждой цели;

- обеспечить возможность сравнения актуальных значений целевых показателей с установленными;

- описание того, каким образом агентство будет обеспечивать точность и надежность данных, используемых для измерения прогресса достижения каждой цели;

- характеризовать основные управленческие проблемы, с которыми придется сталкиваться при достижении целей;

- определять малоэффективные программы, с точки зрения их вклада в достижения целей агентства.

По планам работы агентств и указанных в них целям и целевым показателям процедура расходования бюджетных средств становится более прозрачной и доступной для контроля как со стороны федерального правительства, так и со стороны общественности. Это достигается за счет установления соответствия между позициями плана работы агентства и про-

граммами федерального бюджета. Вместе с тем, такое соответствие не имеет строгий детерминирующий характер, поскольку в GPRAMA содержится положение, которое позволяет агентствам в планах работы агрегировать, дезагрегировать и консолидировать бюджетные программы, при этом такие операции не должны вести к исключению программы из плана работы агентства.

Все документы целеполагания размещаются на общедоступных электронных ресурсах в начале календарного года (январь и февраль), однако реализуются только с наступлением финансового года после утверждения федерального бюджета в октябре текущего календарного года. Контроль за реализацией положений документов целеполагания доступен для всех заинтересованных субъектов: начиная от членов Конгресса закачивая простыми гражданами. В случае неэффективной реализации бюджетных программ, которая определяется по результатам ознакомления с обновлением целевых показателей Директором АБУ, финансирование этих программ может быть прекращено или сокращено при подготовке следующего бюджета Президента США. Степень эффективности расходования бюджетных ассигнований является одним из основных критериев при корректировке целевых установок.

Исполнительный бюджет США. Через годовые планы работы агентств и федерального правительства документы целеполагания вышестоящего уровня — приоритетные цели федерального правительства и агентств, стратегические планы — связываются с федеральным бюджетом. Интеграция документов целеполагания и бюджетных программ получила название исполнительного бюджета (performance-based budget). В этой связи целесообразно рассмотреть особенности бюджетного процесса и его влияние на целеполагание в государственном управлении США.

Отправной точкой в бюджетном процессе США можно считать момент внесения Президентом США проекта бюджета на будущий финансовый год, его еще

называют Бюджет Президента. Бюджет Президента вносится в Конгресс не ранее первого понедельника января, но не позднее первого понедельника февраля текущего года. Как выше отмечалось, одновременно с этой процедурой бюджет Президента вместе с приоритетными целями федерального правительства (в начале календарного года, следующим за избранием Президента) и планом работы федерального правительства (в начале каждого календарного года) размещается на общедоступном электронном ресурсе.

Каждый бюджет имеет оригинальное название, которое отражает философию целеполагания на следующий финансовый год. Например, бюджет на 2019 г. имел название «EFFICIENT, EFFECTIVE, ACCOUNTABLE AN AMERICAN BUDGET» (в буквальном переводе означает «Эффективность, Действенность, Подотчётность»¹, а бюджет на 2020 г. называется «A BUDGET FOR BETTER AMERICA. PROMISES KEPT. TAXPAYERS FIRST» (Бюджет для лучшей Америки. Обещания сдержаны. Налогоплательщики прежде всего — *пер. автора*)².

Бюджет Президента содержит бюджетное послание (budget message), резюме (summary) и вспомогательную информацию (supporting information). Кроме того, в § 1105 раздела 31 Кодекса США (U.S. Code)³ перечислены 39 позиций, которые должны охватывать бюджет Президента. Длительное время бюджет федерального правительства представлял собой громоздкий бухгалтерский документ, состоящий из нескольких томов в которых в таблич-

ном виде содержалась подробная информация о бюджетных расходах на следующий финансовый год. Однако с формированием системы планирования и отчётности в рамках GPRAMA удалось снизить текстовый объем бюджета Президента, перенести детализацию расходов в рамках бюджетных программ в планы работы федерального правительства и агентств. При этом в бюджете осталась информации обо всех открытых программах и их описание. Это позволило сделать процедуры разработки, рассмотрения и исполнения бюджета более прозрачными для налогоплательщиков и, как следствие, включить в электронный процесс.

Финансовую структуру Бюджета Президента образуют бюджетные программы, которые комплексуются по агентствам, их реализующим. Бюджетные программы подразделяются на мандатные (обязательные), расходы по которым утверждены на постоянной основе, и дискреционные, по которым центральное правительство должно получать разрешение на финансирование со стороны законодательных органов каждый год. Обязательные программы обеспечивают реализацию законодательных механизмов, сформированных в стратегиях и законах, а дискреционные — бюджетно-налоговых мер⁴.

Дискреционные программы могут быть ограничены с учётом необходимости балансирования федерального бюджета. Обязательные программы федерального бюджета, как правило, принимаются ранее принятым законом, определяющим правила и цели расходования на несколько лет вперед⁵. Например, правила текущих программ Medicare и Medicaid, реализуемые Министерством здравоохранения и социального обеспечения США (The U.S. Department of health and human services)

¹ Официальный сайт Белого дома администрации Д. Трампа [электронный ресурс] URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf> (дата обращения: 15.07.2019)

² Официальный сайт Белого дома администрации Д. Трампа [электронный ресурс] URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf> (дата обращения: 15.07.2019).

³ U.S. Code [электронный ресурс] URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title31-section1105&num=0&edition=prelim> (дата обращения: 15.07.2019).

⁴ Тищенко Т. В. Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры // Финансовые журнал. 2015. № 1. С. 52—59.

⁵ Фисенко А. И. Бюджет и бюджетная система США. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2003.

предусмотрены Законом о доступном здравоохранении (The Patient Protection and Affordable Care Act), получившим у населения название «Obamacare»¹.

Сравнительный анализ, проведенный на примере бюджетных программ по разделу Государственного департамента США и иных международных программ в 2020 г. и позиций Стратегического плана Государственного департамента на 2018—2022 г., показывает, что позиции двух этих документов находятся, хотя и не в жёсткой, но очевидной корреляции (см. табл.).

Отсутствие строгой детерминированности между бюджетными программами и целевыми установками документов целеполагания обуславливается тем, что у агентств есть возможность агрегировать и дезагрегировать бюджетные программы, сохраняя при этом значение программной деятельности при достижении целевых установок документов целеполагания.

После получения бюджета Президента Конгрессом Бюджетное управление Конгресса (Congressional Budget Office, далее — БУК) проводит независимую переоценку его положений на предмет его соответствия Ежегодному бюджетному и экономическому прогнозу БУК, охватывающему период в предстоящих 10 лет. Основная цель такой переоценки — определение возможных экономических последствий и их влияние на уровень бюджетных доходов в последующие годы². Это позволяет отразить в бюджете ежегодную динамику основных макроэкономических и финансовых показателей, а также программных расходов на предстоящий 10-летний период. Кроме того, в рамках Бюджетного и экономического прогноза составители бюджета Президента оценивают возможность увеличения либо секвестирования расходов по бюджетным программам. Рас-

пределение увеличивающихся либо сокращающихся расходов по бюджетным программам осуществляется Директором АБУ.

Процедура рассмотрения бюджета Президента на очередной финансовый год длится до августа текущего календарного года. Началом финансового года считается — 1 октября. Соответственно до этого момента должны быть внесены все корректировки в бюджетные программы и получены резолюции Конгресса об обоснованности расходов в соответствии с действующим законодательством³.

Принятие бюджета и контроль за его исполнением является одним из ключевых механизмов американской политической системы. Как отмечают некоторые исследователи функция бюджетного контроля в последние годы превратилась в основную сферу деятельности Конгресса, а девять десятых объема работы Конгресса приходится на бюджетный процесс⁴. Данное обстоятельство, а также названия бюджетов последних лет, отражают тенденцию повышения внимания к эффективности расходования бюджетных средств. Эффективность расходования бюджетных средств оценивается в рамках вышеописанной системы планирования и отчётности, сформированной в GPRA-1993 и развитой в GPRAMA, и, как отмечалось выше, используется для корректировки целевых установок и бюджетных программ.

Механизм оценки эффективности бюджетных программ. Корректировка целевых установок осуществляется на основе результатов рейтинговой оценки бюджетных программ по методике, разработанной АБУ (Program assessment rating tool, далее — PART). PART содержит четыре группы вопросов, выступающих в качестве обобщённых критериев оценки⁵:

¹ The Patient Protection and Affordable Care Act [электронный ресурс] <https://www.healthcare.gov/glossary/patient-protection-and-affordable-care-act/> (дата обращения: 15.07.2019).

² Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования. С. 28.

³ Фисенко А. И. Указ. соч.

⁴ Травкина Н.М. Конгресс и бюджетная политика: фискализация внутренней политики // Политическая система США. Актуальные измерения. М.: Наука. 2000.

⁵ Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования.

Сравнительная таблица бюджетных программ Государственного департамента в 2020 г. и целевых установок Стратегического плана Государственного департамента на 2018—2022 годы

Бюджетные программы по разделу Государственного департамента США и иных международных программ в 2020 г.	Стратегический план Государственного департамента на 2018—2022 годы
<p>Проведение более эффективной американской дипломатии Поддержание дипломатическое присутствие США для продвижения интересов Америки и защиты национальной безопасности. Приоритеты безопасности посольства для защиты дипломатов и персонала. Поддержка стратегических партнеров и дипломатического прогресса. Поддержка мирное урегулирование афганского конфликта.</p>	<p>Защита американской безопасности внутри страны и за рубежом 1.1. Противодействие распространению оружию массового поражения (ОМУ) и средств их доставки 1.2. Нанесение поражения ИГИЛ, Аль-Каиды и других международных террористических организаций, и противодействие государствам-спонсорам региональных, и местных террористических группы, угрожающих интересам национальной безопасности США 1.3. Противодействие нестабильности, транснациональная преступность, и насилию, угрожающим интересам США, путем укрепления гражданственности, государственности, безопасности, демократии, прав человека и верховенства права 1.4. увеличение мощи и усиление устойчивости наших партнеров и союзников для сдерживания агрессии, принуждения и негативного влияния государственных и негосударственных субъектов 1.5. усиление безопасности американских границ и защита американский граждан за рубежом</p>
<p>Укрепление статуса великой державы Продвижение свободы и открытости в Индо-Тихоокеанский регионе Противодействие российскому негативному влиянию Способствование справедливой и взаимной торговли. Поддержка честной конкуренции для американских экспортеров</p>	<p>Возобновление конкурентных преимуществ Америки для устойчивого экономического роста и создания рабочих мест 2.1. Содействие процветанию Америки посредством развития двусторонних отношений и использования международных институтов и соглашений об открытых рынках, надежности коммерческих возможностей, а также содействия инвестициям и инновациям, способствующим созданию рабочих мест в США 2.2. Содействие здоровому, образованному и продуктивному населению в странах-партнерах страны использующих устойчивое развитие, открытые новые рынки и поддержку процветания США и задач безопасности 2.3. Повышение экономической безопасности США обеспечение энергетической безопасности, борьба с коррупцией и содействие рыночно ориентированной экономики и реформ управления</p>
<p>Повышение эффективности программ посредством распределения увеличивающейся нагрузки Поддержка глобального гуманитарного лидерство США, ожидая, что другие сделают больше. Подталкивание многосторонних организаций к более справедливому распределению обязанностей и продвижению интересов США. Укрепление лидерства США в многосторонних банках развития Продолжение лидерства США в борьбе с ВИЧ/СПИДом и мобилизация других к более активному участию. Защита США и мира от инфекционных</p>	<p>Содействие американскому лидерству посредством сбалансированного взаимодействия 3.1. Переход стран получателей помощи на партнерские взаимоотношения в дипломатической, экономической сферах и сфере безопасности 3.2. Проведение международных форумов для продвижения американских ценностей и целей внешней политики и демонстрации преимуществ распределения нагрузки 3.3. Расширение партнерских отношений с частным сектором и организациями гражданского общества использующих в продвижения мнения иностранную поддержку и ресурсы 3.4. Защита американских ценностей и лидерство в предупреждении распространении заболеваний и и продвижение гуманитарной помощи</p>

заболеваний посредством формирования глобальной повестки дня в области безопасности здравоохранения	
<p>Реорганизация и реформа: поддержка новых инструментов и необходимых реформ</p> <p>Укрепление союзников США и двусторонних отношений в области безопасности оказанием помощи странам-партнерам покупать больше американских оборонных товаров и услуг</p> <p>Внедрение нового законодательства о финансировании для увеличения влияния США</p> <p>Оптимизация разобщённой и устаревшей структуры гуманитарной помощи.</p> <p>Трансформация USAID и поощрение самостоятельности</p>	<p>Обеспечение эффективности и подотчётность американским налогоплательщикам</p> <p>4.1. Увеличение эффективности и устойчивости нашей дипломатии и инструментов развития</p> <p>4.2. Создание современной и безопасной инфраструктуры и оперативных возможностей для поддержки эффективной дипломатии и развития</p> <p>4.3. Увеличение производительность, лидерства, участия и ответственности за эффективное и действенное выполнение нашей миссии</p> <p>4.4. Укрепление безопасности и безопасность труда и материальных активов</p>

1) цели и конструирование (program purpose and design) — оценка ясности и устойчивости программы;

2) стратегическое планирование (strategic planning) — оценка соответствия целей стратегических планов и годовых планов работы агентств;

3) управление программой (program management) — оценка качества управления программой, включая финансовый контроль и корректировку целей;

4) результаты программы (program results) — оценка соответствия результатов исполнения программы заявленным целям.

Ответы по каждому из критериев оценки трансформируются по 100 балльной шкале и служат основой для присвоения рейтинга бюджетной программы: эффективная (85—100 баллов), умеренно эффективная (70—84 баллов), адекватная (50—69 баллов), неэффективная (0—49 баллов). Исходя из результатов оценки эффективности бюджетных программ, принимаются решения о корректировке программных целей либо сворачивании программ.

Механизм оценки эффективности бюджетных программ является чрезвычайно важным средством поддержания баланса целей государственного управления. В некотором смысле его можно рассматривать в качестве противовеса избирательной системе, служащего для обновления повестки государственного управления.

Как отмечает В. С. Васильев, сравнительно частые и регулярно повторяющиеся выборы, в том числе президентские, оборачиваются ростом и развитием тех программ, которые были направлены на удовлетворение интересов и потребностей рядовых избирателей¹. Подтверждением данного тезиса является структура бюджета федерального правительства США, в которой примерно две трети бюджетных программ посвящены вопросам социального обеспечения. Это приводит к ситуации, когда проблемы состояния и перспектив развития федерального бюджета превращается в главный критерий оценки деятельности федерального правительства².

Наличие связи между предвыборными обещаниями и бюджетным процессом не всегда была характерна для политической системы США. Как отмечали З. Бжезинский и С. Хантингтон, длительное время в США предвыборные обещания очень часто расходились с конкретными действиями победившей стороны³. Однако последнее десятилетие наметилась тенденция усиления связи между программами предвыборной агитации и целями федерального правительства. Так, одним из

¹ Васильев В. С. Федеральный бюджет: тенденции развития на рубеже XX—XXI в. // Политическая система США. Актуальные измерения. М.: Наука. 2000.

² Там же.

³ Бжезинский З., Хантингтон С. Политические системы США и СССР. М., 1965. Вып. 2.

важных предвыборных тезисов Б. Обамы на выборах Президента США в 2008 г. было предложение по реформированию программы медицинского обеспечения, которая впоследствии получила воплощение в бюджетных программах Medicare и Medicaid. Аналогична ситуация была на выборах Президента США в 2016 г., на которых предвыборные тезисы о поддержке ветеранов и борьбы с незаконным оборотом наркотиков воплотились в программы Департамента по делам ветеранов (The Department of Veterans Affairs) и программу борьбы с эпидемией наркотиков (Combating the Drug Abuse and Opioid Overdose Epidemic).

Взаимосвязь электоральных и бюджетных процессов неизбежно оказывает влияние на характер системы планирования и отчётности с точки зрения повышения ее доступности для рядовых избирателей. Общедоступность и прозрачность системы планирования и отчётности выражается в том, данная система перестает иметь замкнутый характер, т.е. отчётность осуществляется не перед Президентом или конгрессом, а размещается на открытых источниках, что дает возможность ознакомиться с результатами деятельности федерального правительства всем заинтересованным субъектам. Исключение из этого порядка делается только для результатов, касающихся национальной обороны и внешней политики. Иными словами, традиционная система отчётности заменена на более открытое обновление результатов достижения целевых показателей на общедоступных электронных ресурсах

Поэтому важной характеристикой всех документов целеполагания в США является их доступность для широкого круга лиц. Это означает что в них раскрываются не только специфические государственные инструменты доступные для восприятия лицам, обладающим специальными управленческими компетенциями, но и разъяснения относительно целей деятельности государства понятные среднестатистическому гражданину. Данное обстоятельство позволяет на современном этапе развития

американской государственности совместить процессы стратегического планирования, бюджетные и избирательные процессы в рамках единого механизма государственного управления.

Таким образом, модель целеполагания в государственном управлении США следует рассматривать как систему, объединяющую электоральный процесс, процесс стратегического планирования и бюджетный процесс. В настоящей работе внимание сконцентрировано на стратегическом планировании, поэтому некоторые нюансы электорального и бюджетного процесса остались не рассмотрены. По смыслу GPRA-1993 система стратегического планирования (отчётности и планирования) призвана повысить эффективность расходования ассигнований бюджетных программ. Содержание этих программ обусловливается предвыборным дискурсом Президентом США. Такие сложные взаимосвязи между разными сферами государственного управления являются положительным опытом, нуждающимся в пристальном изучении при совершенствовании национальных систем стратегического планирования.

Вместе с тем, характеристика модели целеполагания в США с позиций стратегического планирования, электорального и бюджетных процессов была бы не полной, если не рассматривать в ней особенности целеполагания в сфере национальной безопасности США. Целеполагание в сфере национальной безопасности не охватывается системой планирования и отчётности, сформированной GPRA-1993 и GPRAMA, а основывается на Законе о национальной безопасности 1947 г. и исполнительном указе. В соответствии с этим правовыми актами, определяются порядок планирования и отчётности отличный от положений GPRA-1993 и GPRAMA. Поскольку в документах целеполагания в сфере национальной безопасности США содержатся сведения ограниченного доступа, то в открытых источниках информации о системе планирования отчётности в этой сфере отсутствует. Однако можно предположить,

что она аналогична системе, описанной в настоящей статье, за исключением положений, касающихся размещения и обновления информации на общедоступных электронных ресурсах.

Учитывая эту аналогию, модель целеполагания в государственном управлении США приобретает следующий вид (см. рис.).



Рис. Модель целеполагания в государственном управлении США

Система государственного управления США с учётом особенностей ее формирования, формулирования политического курса, взаимосвязи процессов, в ней протекающих, и иных факторов, представляется чрезвычайно устойчивой. Как представляется, такая устойчивость не была

Такая стратегия модернизации называется стратегией «малых успехов»¹.

Устойчивость политической системы США, включающей в себя систему принятия политических решений, является важным параметром, на который обращает внимание американский истеблишмент. Это нашло отражение в тексте СНБ-2017, где вопросам устойчивости посвящена отдельная глава — Promote American Resilience. Приоритетными направлениями деятельности по повышению устойчивости американского общества в СНБ-2017 определяются:

заложена отцами основателями, а является следствием последовательной долговременной эволюции, так как последующие изменения не отрицали предшествующий опыт, а, хотя и незначительно, улучшали имеющиеся характеристики системы.

— совершенствование системы управления рисками и оценки угроз и вызовов безопасности;

— поддержание высокой степени готовности к действиям в условиях чрезвычайной обстановки;

— повышение качества планирования мероприятий экстренного реагирования;

— стимулирование информационного и иного взаимодействия между государственными структурами и частными компаниями.

В рамках системы планирования и отчётности факторами, обуславливающими устойчивость американского общества, являются:

¹ Сайед М. Принцип «черного ящика». Как превратить неудачи в успех и снизить риск непоправимых ошибок. М., 2016.

— связь системы планирования и отчётности с бюджетной и избирательной системой;

— циклический и иерархический характер документов целеполагания;

— открытость системы планирования и отчётности для избирателей и налогоплательщиков;

— возможность последовательной замены в рамках выборов в Конгресс мандатов политической партии, поддерживающей Президента США, проводящего непопулярный политический курс.

Таким образом, в качестве основных характеристик модели целеполагания в государственном управлении США можно выделить следующие положения.

1. Существование тесной связи между системой планирования и отчётности, избирательной и бюджетной системой. Сопряжение этих систем происходит на всех уровнях федерального управления в США. Например, приоритетные цели федерального правительства разрабатываются раз в 4 года Директором АБУ во взаимодействии с руководителями агентств и Конгрессом на основании предвыборных обещаний Президента США и размещаются на общедоступном сайте одновременно с проектом федерального бюджета на следующий год. Последующие процедуры рассмотрения и принятия федерального бюджета происходят путем соотнесения документов целеполагания агентств и бюджетных программ, посредством которых они будут реализовывать заявленные цели. Интегрированная форма документов целеполагания и бюджетных программ получила название исполнительного бюджета.

2. Стратегические планы агентств разрабатываются в соответствии нормативно закреплёнными функциями агентств и приоритетными целями федерального правительства. Итоговый вариант стратегических планов агентств, выступает как обоснование бюджетных программ, реализуемых агентством. Бюджетные программы агентств образуют структуру федерального бюджета США.

3. Положения документов целеполагания на среднесрочную перспективу (приоритетные цели федерального правительства и стратегические планы агентств) периодически корректируются. Корректировка целевых установок документов целеполагания происходит не реже одного раза в два года с учётом эффективности расходования бюджетных ассигнований. Оценка эффективности исполнения бюджетных программ происходит директором АБУ в консультациях с Конгрессом.

4. Процесс достижения целевых установок регулярно обновляется на общедоступных электронных ресурсах, что позволяет сделать бюджетную процедуру прозрачной и гибкой, а агентствам снизить количество докладов и отчётов по результатам исполнения положений документов целеполагания. Кроме того, в GPRAMA предусмотрена процедура ежегодного пересмотра планов и докладов, признанных устаревшими или дублирующими, в количестве, определённом решением Директора АБУ.

5. Процедура разработки документов целеполагания в рамках системы планирования и отчётности исчерпывающе регулируется единственным законом — GPRAMA, что позволяет исключить возможное разнообразие подходов к определению целей федерального правительства и агентств. Этому также способствует централизованный характер, разработки документов целеполагания, которая происходит во взаимодействии с АБУ и формально определённый в тексте GPRAMA порядок разработки документов целеполагания. Фактически же, вся процедура целеполагания: от разработки документов целеполагания до принятия федерального бюджета — регулируются только двумя законодательными актами — GPRAMA и разделом 31 Кодекса США.

Библиография

1. Бжезинский, З. Еще один шанс / З. Бжезинский. — М.: АСТ, 2015.
2. Бжезинский, З. Политические системы США и СССР / З. Бжезинский, С. Хантингтон. — М., 1964. Вып. 1. — 211 с.

3. Бжезинский, З. Политические системы США и СССР / З. Бжезинский, С. Хантингтон. — М., 1965. Вып. 2. — 271 с.

4. Васильев, В. С. Федеральный бюджет: тенденции развития на рубеже XX—XXI в. / В. С. Васильев // Политическая система США. Актуальные измерения. — М.: Наука, 2000. — 286 с.

5. Гусева, М. Н. Сравнительный анализ зарубежного опыта целеполагания в системе государственного прогнозирования и планирования проектов социально-экономического развития / М. Н. Гусева, И. В. Рыжов, А. А. Шиженский // Экономика и предпринимательство. — 2018. — № 3 (92). — С. 105—113.

6. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования : монография / А. В. Боровников и др. — М.: Гос. ун-т упр., 2008. — 124 с.

7. Касаткин, П. И. Развитие концепции «американской гражданской религии» /

П. И. Касаткин, М. В. Боброва // Международные процессы. — 2016. — Т. 14. — № 3. — С. 81—95.

8. Сайед, М. Принцип «черного ящика». Как превратить неудачи в успех и снизить риск непоправимых ошибок / М. Сайед. — М., 2016. — 349 с.

9. Тищенко, Т. В. Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры / Т. В. Тищенко // Финансовый журнал. — 2015. — № 1. — С. 52—59.

10. Травкина, Н. М. Конгресс и бюджетная политика: фискализация внутренней политики // Политическая система США. Актуальные измерения / Н. М. Травкина. — М.: Наука, 2000. — 286 с.

11. Фисенко, А. И. Бюджет и бюджетная система США / А. И. Фисенко. — Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2003. — 146 с.

12. Червоная, С. А. Политическая система США. Актуальные измерения : монография / С. А. Червоная, М. Е. Петросян, В. О. Печатнов. — М.: Наука, 2000. — 285 с.

Биологическое оружие: исторические реалии и гуманитарно-правовые проблемы

© Рыльская Марина Александровна,
доктор юридических наук, начальник Научно-исследовательской лаборатории (военного законодательства) научно-исследовательского отдела (военно-научной информации, военно-правовых проблем) Военного университета

Аннотация. Статья посвящена актуальной сегодня теме воздействия биоагентов на современный социум и анализу проблем ограничения его возможного использования в виде оружия массового уничтожения. Автор проводит некоторые параллели существующих данных о пандемии 2019—2020 гг. и подтвержденных последствий применения биоружия на основании ретроспективного анализа случайных совпадений или намеренного проведения внешнего тестирования его эффективности, а также оценке дальнейшего развития норм международного гуманитарного права, регулирующего данную сферу.

Ключевые слова: пандемия, биологическое оружие, право вооруженных конфликтов, международное гуманитарное право, патогены¹, токсины², биоагенты³, конвергенция биологических и химических наук, биопатогены⁴, международное сотрудничество, мобильные медико-биологические отряды.

Biological weapons: historical realities and humanitarian and legal problems

© Rylskaya M. A.
Doctor of Law, Head of the Research Laboratory (Military Legislation) of the Research Department (Military Scientific Information, Military Legal Problems) Military University

Annotation. The article is devoted to the current topic of the impact of bioagents on modern society and the analysis of the problems of limiting its possible use in the form of weapons of mass destruction. The author draws some parallels between the existing data on the 2019-2020 pandemic and the confirmed consequences of the use of bioweapons on the basis of a retrospective analysis of random coincidences or intentional external testing of its effectiveness, as well as an assessment of the further development of international humanitarian law governing this area.

Keywords: pandemic, biological weapons, law of armed conflict, international humanitarian law, pathogens, toxins, bioagents, convergence of biological and chemical sciences, biopathogens, international cooperation, mobile medical and biological units.

¹ Патогены — любой микроорганизм (включая грибы, вирусы, бактерии, и проч.), а также особый белок — прион, способный вызывать патологическое состояние (болезнь) другого живого существа

² Токсины — яд биологического происхождения

³ Биоагенты — генно-инженерные биологические препараты

⁴ Биопатогены — микроорганизмы и продукты их жизнедеятельности, применяемые вероятным противником для поражения людей, флоры и фауны

Распространение пандемии ковида-19 ассоциативно наводит на мысль о том, какие могут быть последствия применения биологического оружия (БО). Понятно, что компоненты вируса рукотворные, и скорее всего их разработка была связана с получением вакцины и противовирусных препаратов. Вопрос в том, было ли его распространение случайным? В любом случае ситуацию трудно идентифицировать и это, как говорится, «информация для размышления». То, что мы имеем сегодня — наглядный пример того, к чему может привести применение биологического оружия. Рассуждения на сей счет, безусловно, являются гипотетическими, однако и прогностический аспект в них присутствует.

Сразу оговоримся, что подобные предположения не беспочвенны. Ученые предупреждали, «что инфекционные заболевания, полученные искусственным путем, при определенных условиях могут распространяться из одного очага заражения в другой, вызывая эпидемии. Поражение людей и животных может произойти в результате вдыхания зараженного бактериальными средствами воздуха, попадания болезнетворных микробов и токсинов на слизистые оболочки и поврежденную кожу, укусов зараженными переносчиками, употребления зараженных продуктов питания и воды, соприкосновения с зараженными предметами, ранения осколками бактериальных боеприпасов, а также путем контакта с инфекционными больными»¹.

Современный социум, к сожалению, уже имеет богатый негативный опыт карантинных ограничений, связанных с масштабными эпидемиями СПИДа, свиного и птичьего гриппа, коровьего бешенства, Эболы, кишечной инфекции, апатичной пневмонии. Их возникновение многие специалисты до сих пор соотносят с попыткой внешнего тестирования болезне-

творных вирусов и бактерий, созданных в медико-биологических лабораториях.

Так, что на самом деле представляет сегодня биологическое оружие?

Существующие проявления данного явления удачно вписываются в конспирологическую теорию: секретность, нелегальность, сложность визуального определения, виртуальность применения, запреты создания. Само понятие биологического оружия — размыто, а основные гипотезы использования крайне противоречивы. При этом оно, как оружие массового уничтожения (ОМУ), стало первым, получившим универсальный запрет в виде обязательной нормы международного гуманитарного права².

Одна из первых версий применения болезнетворных штампов для ослабления сил противников уходят корнями в доисторические времена³. Поражающие свойства бактерий, грибов и вирусов как оружия, были известны хеттам в Малой Азии (полторы тысяч лет до нашей эры), которые внедряли переболевших чумой соплеменников во вражеские станы. Далее, в условиях начавшихся войн при осаде городов зараженные трупы забрасывали с катапульт в неприятельские крепости. Так, распространение эпидемии чумы в Европе началась после попытки хана Джанибека захватить генуэзскую крепость Каффа в 1346 г., куда для ослабления сопротивления защитников катапультировались трупные остатки умерших от чумы воинов Золотой орды, которая там уже свирепствовала. В 18 веке в Америке колонисты спровоцировали эпидемию оспы среди индейских племен,

² Специфика проблем правового регулирования применения ЯО была исследована нами ранее (см.: Рьльская М. А. Нормы международного гуманитарного права: основные принципы ограничения к применению ядерного оружия // Военное право. 2017. № 6).

³ Некоторые историки, например, выдвигают гипотезу о том, что 10 библейских казней Моисея против египтян, возможно, были масштабной кампанией биологической войны, а не действиями мстительного бога.

¹ Коновалов П. П. Применение биологического оружия: история и современность / П. П. Коновалов, О. В. Арсентьев, А. Л. Буянов, С. А. Низовцева, В. В. Масляков // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6.

«презентуя» им одеяла из госпиталей от болеющих ею европейских переселенцев.

Новый импульс возможностей применения бактерий для массового поражения противника приходится на начало 20 века. Стереотипное понимание причин начала эпидемии тогда сводилось к простому созданию очага поражения. Видимо поэтому в формате проведения специальной комиссии Лиги Наций, посвященной рассмотрению в 1923 г. особенностей применения бактериологического оружия, немецкий ученый — филолог Рудольф Пфейфер, принимавший в ней участие, безапелляционно заявил: «Наиболее верным средством создания искусственной эпидемии является выпуск зачумленных крыс в страну противника, что нетрудно сделать при помощи самолетов»¹.

В самом общем приближении на тот момент бактериологический вид оружия предполагал возможность уничтожения противника с помощью использования различных болезнетворных микроорганизмов для провоцирования эпидемий опасных заболеваний, как среди войск, так и среди мирного населения.

Понимая всю опасность данного явления, международное сообщество, защищаясь, стало принимать директивы и конвенции в рамках права вооруженных конфликтов и международного гуманитарного права, ограничивающие испытание опытных образцов смертоносных вирусов.

Так, сразу после окончания первой мировой войны был принят Женевский Протокол 1925 г. о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов. Высокие Договаривающиеся Стороны признавая это согла-

сились распространить действие Протокола и на бактериологические средства ведения войны². В соответствии с ним запрещалось использование возбудителей инфекционных заболеваний в ходе военных действий между участниками. Это был первый шаг на пути принятия гуманитарно-нормативных ограничительных мер его нераспространения в рамках права вооруженных конфликтов.

Важно подчеркнуть, что данное соглашение практически не нарушалось в ходе Второй мировой войны. Отдельным несостоявшимся фактом применения можно считать план «Вегетарианец», когда под патронажем премьер-министра Великобритании У. Черчилля, готовилась операция по заражению крупного рогатого скота в Германии сибирской язвой в 1944 г., с дальнейшим инфицированием населения станы, потребляющими эту продукцию. Операция не была осуществлена по ряду причин, а причастность к нарушениям Конвенции было бы трудно доказать, так как споры сибирской язвы не применялись непосредственно против комбатантов и мирного населения, как предписывала Конвенция.

Вместе с тем, милитаристская Япония, которая не являлась участником Конвенции, не оставляла попыток целенаправленного внешнего тестирования эффективности бактериального оружия как ОМП, начиная с 1939 г. На территории Советского Союза и Монголии забрасывались добровольцы-смертники, которые заражали реки Аргун, Халхин-Гол и Хулусутай сразу несколькими инфекциями — брюшным тифом, сибирской язвой, чумой, холерой, пытаясь вызвать массовые эпидемии. Исследования проводились на секретной базе Кантонской армии — Отряд № 731, недалеко от Харбина. В качестве поражающих патогенов применялись и токсины. Ботулинический токсин мог распыляться с помощью автоматических ручек, тросточек, керамических авиационных бомб и других

¹ Примечательно, что идея использования грызунов действительно имела место, правда позднее, в 1942 г. в битве под Сталинградом. Советское командование использовало мышей-грызунов, выпущенных на захваченную врагом территорию, для вывода из строя их танков. Однако «лазутчики» не только перегрызали электропровода системы подачи топлива в агрегаты, но и разносили туляремию, выводя из строя и живую силу противника, что явилось «неожиданным побочным эффектом».

² Протокол ратифицирован СССР 07.03.1928, грамота о ратификации сдана 05.04.1928 (см. Протокол от 05.04.1928).

средств доставки. Но результатов не было. Специалисты отряда все время сталкивались с непреодолимыми техническими трудностями. И только к окончанию Второй мировой войны стало понятно, что существовавшие тогда представления об эпидемиологии чумы и других возбудителей ошибочны в корне. Вызвать цепную эпидемию искусственными средствами невозможно в принципе¹. Данный вывод стал поворотным моментом в истории развития микробиологии в целом и понимании сущности биоагентов в частности.

Послевоенный мир вступил в эпоху важных открытий в микробиологии с одной стороны, и поворотного этапа регионального передела внутри многонациональных государств, с другой. Женевский Протокол 1925 г., при всей важности и актуальности на момент своего принятия, не содержал разъяснений по поводу того, что следует относить к бактериологическим средствам ведения войны, которые являются предметом запрета. Кроме того, не оговаривались случаи использования бактериологических средств поражения преступными террористическими организациями, которые активизировались на фоне возрождения национальной идеи. И наконец, его применение ограничивалось тем, что основная часть немеждународных локально-региональных вооруженных конфликтов начиналась без формального объявления войны, и воюющие стороны не признавали распространения на них условий Протокола. Вопрос, безусловно, спорный с формально-юридической точки зрения, но факт остается фактом.

Необходимость ликвидации этих пробелов становилась все более явной. В середине XX в. в сфере микробиологии стала стремительно развиваться вирусология и возможность создания высокоточного оружия на стыке биологии, генетики и новых военных технологий становилось су-

ровой реальностью². Так военная терминология пополнилась понятием биологического оружия. В отличие от бактериального оружия, оно основано на использовании болезнетворных свойств биологических средств, поражающих не только людей, вызывая эпидемии, но и любых других живых организмов, инфицируя природную среду, водоемы и продовольствие.

Международное гуманитарное право, расширяя спектр применения данных ресурсов, стало использовать обобщенное понятие биологического и токсинного оружия для обозначения микробиологических и других биологических агентов или токсинов, разработка которых не предназначалась для мирных целей. Таким образом, к биологическому оружию теперь относят любые поражающие вещества, полученные методом генной инженерии, а также соответствующее оборудование и средства их доставки.

Человечество очередной раз столкнулось с новыми вызовами, связанными с расширением возможностей применения биооружия. Попытка решения данной проблемы была предпринята в 1969 г. В соответствии с информацией Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями МИД России Великобритания представила на сессии Совещания Комитета по разоружению в Женеве³ проект международной конвенции, предусматривавший запрет и уничтожение биологического оружия. Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (Конвенция, КБТО) стала первым международным договором о

¹ <https://zen.yandex.ru/media/id/5b8e6959e8215800aa633ed8/biologicheskoe-oruzhie-massovogo-porajeniia-5e4e3a1afd27690308676ca8>

² См. подробнее Источник: http://paranormal-news.ru/news/versija_konca_sveta_novaja_pandemija_i_biologicheskoe_oruzhie/2012-12-13-5841

³ Совещание Комитета по разоружению (1962—1978 гг.) — учрежденный ООН многосторонний переговорный форум для выработки соглашений по разоружению. На его основе в 1978 г. была учреждена ныне действующая Конференция по разоружению

разоружении, запрещающим производство целого класса вооружений¹.

Основными в Конвенции стали четыре статьи, которые и задали ключевые параметры существующего международно-правового режима по запрету биооружия:

— ст. 1 предписывает не разрабатывать, не производить, не накапливать, не приобретать каким-либо иным образом и не сохранять биооружие и средства его доставки;

— ст. 2 содержит обязательства по его уничтожению;

— ст. 3 запрещает передачу биооружия и любое содействие по его разработке и приобретению;

— ст. 10 предусматривает обмен технологиями, оборудованием и материалами для профилактики и борьбы с инфекционными заболеваниями и для других мирных целей»².

При всех позитивных продвижениях в сфере запрета возможного применения биооружия резолюции Конвенции, так же как, собственно, и Женевский протокол 1925 г. в отношении бактериологического оружия, не содержат его нормативно закрепленного определения. Принятый запрет разъясняется через концепцию «количества и цели» и относится в сущности к «микробиологическим или другим биологическим агентам или токсинам таких видов и в таких количествах, которые не имеют назначения для профилактических, защитных или других мирных целей». Он распространялся также на «оружие, оборудование или средства доставки, предназначенные для использования таких аген-

тов или токсинов во враждебных целях или в вооруженных конфликтах»³.

Определенная логика здесь, безусловно, присутствует. Полный запрет на лабораторные исследования возбудителей инфекционных заболеваний сводит на нет все существующие профилактические меры борьбы с ними, как с возбудителями естественных болезней. Кроме того, такие меры могут негативно повлиять на развитие микробиологии невоенного назначения в целом.

Итак, вышеприведенный анализ подтвердил, что четкой юридической дефиниции биологического оружия на данный момент нет. Однако имеется совокупность характерных признаков данного явления, закрепленных в справочных источниках⁴.

Во-первых, данное понятие значительно шире, чем толкование бактериологического оружия, так как основано на использовании болезнетворных свойств биологических средств, поражающих не только людей и любых других живых организмов, но и инфицирующих природную среду, водоемы и продовольствие. По своим боевым поражающим качествам они подразделяются на смертельные потери и частично выводящие из строя.

К боевым биологическим средствам (ББС) относят «микроорганизмы и инфекционные материалы, извлекаемые из них, способные размножаться в организме поражаемых ими объектов и вызывать массовые заболевания людей, животных и растений»⁵.

¹ КБТО была открыта для подписания 10 апреля 1972 г. и вступила в силу 26 марта 1975 г., когда 22 государства передали на хранение свои документы о ратификации Генеральному секретарю ООН. В настоящее время её участниками являются 163 государства, обязавшиеся не разрабатывать, не производить и не накапливать биологическое оружие (БО)

² См. подробнее: Артур Балаов, Третий секретарь Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями МИД России // Международная жизнь. Архив. Вып. 8. 2017.

³ Документы по международному гуманитарному праву и другие документы, относящиеся к ведению военных действий / 6-е изд. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2012. С. 344—352.

⁴ Например, основная часть составляющих определений БО заимствовано из энциклопедического словаря (Военно-энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008).

⁵ Это тот самый важный элемент, который не смогли получить Японские ученые в конце Второй мировой войны для создания, как им представлялось, уникальной биологической супербомбы. Более дешевой, но не менее эффективной, чем ядерное оружие сравнимой поражающей силы

Во-вторых, боевая эффективность БО при наличии даже незначительного количества биодозы определяется «возможностью скрытного применения на значительной территории, трудностью обнаружения и избирательностью действия», последствия которого, как правило, обладают высоким психологическим, деморализующим противника эффектом и трудностями в ликвидации последствий его использования.

И, наконец, крайне важным является дополнение о средствах доставки различных видов бактериологических средств. Их рецептуры могут быть жидкими и сухими, в зависимости от предназначения и использования. Соответственно средства их доставки имеют достаточный диапазон: от зараженных насекомых и грызунов, до специальных ракет и бомб¹.

Подобное толкование понятия биооружия позволяет Конвенции сохранять свою актуальность. Вместе с тем эксперты считают, что неизбежны проблемы с квалификацией нарушений КБТО в связи с конвергенцией биологических и химических наук, а также возможностью двойного применения микробиологических агентов².

Следует констатировать, что существование биологического (бактериологического) оружия — непреложный факт. Его полное запрещение или жесткое ограничение сегодня является неотложной проблемой. Решается она по-разному. Например, косвенная констатация запрета БО была подтверждена Лондонской, Московской и Вашингтонской конвенцией от

10 апреля 1972 г. о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. В соответствии с ее преамбулой, второй мотивировкой и ст. III любое использование БО означает, что до этого уже было нарушено запрещение обладать им³. Именно этот тезис должен был стать основой в системе контроля за уничтожением данного оружия массового уничтожения. Однако основным недостатком КБТО, как уже отмечалось, является отсутствие верификационного механизма контроля за соблюдением его положений в формате протокола, как юридически обязывающего документа, процесс разработки и принятия которого несколько раз срывался и до сих пор не завершен.

Показательно, что VIII конференция (2016 г.), в ходе которой очередной раз поднималась указанная проблема, проходила в условиях системных противоречий государств-членов. Отсутствие институциональной основы КБТО стало камнем преткновения между США и Великобританией, с одной стороны, которые ратовали за создание «аутсорсинга» Всемирной организации здравоохранения, и так называемым Движением неприсоединения⁴, куда входили Иран, Куба и Венесуэла, требующие немедленной разработки механизма верификации запретов КБТО. Кстати, компромиссный вариант, предлагаемый Россией по созыву рабочей группы открытого состава для создания институциональной основы, также был отвергнут с обеих сторон. А ключевой вопрос о структуре межсессионной работы IX обзорной конференции, намеченной на 2021 г., был перенесен на

¹ Важное уточнение: Российское уголовное право к БО относит специально созданные в военных целях агенты, заражающие людей и животных возбудителями заболеваний бактериальных и патогенных культур (рецептур). Особыми средствами их доставки могут быть выливные авиационные приборы, генераторы аэрозолей различных типов базирования, ракеты тактического назначения, артиллерийские снаряды, мины, и другие технические сооружения

² Антипов А. Б., Антипов В. Б., Ковтун В. А. Распространение оружия массового поражения — угроза безопасности государства. Биологическое оружие // Военная мысль. 2018. № 9. С. 5—11.

³ Ни одна страна мира не заявила об обладании биологическим оружием, хотя пять стран США, Россия, Франция, Великобритания и Канада объявили, что имели программы его разработки и производства в прошлом.

⁴ Сформировавшаяся в 1961 г. группа стран, не вступавших в союзные отношения ни с СССР, ни с США. Движение продолжает существовать в качестве формата координации внешнеполитических линий развивающихся стран, расширившись до 120 государств

следующее ежегодное совещание 2020 г., которое, как не парадоксально, оказалось неосуществимым по причинам распространения пандемии коронавируса, с неподтвержденной историей возникновения. Странное стечение обстоятельств, подогреваемое недомолвками, тотальная секретность предполагаемых исследований в области микробиологии двойного назначения и создают почву для дальнейших сомнений и размышлений в пользу рукотворности нынешнего вируса.

Озабоченность мирового сообщества также вызывает «бесконтрольное и ничем не ограниченное расширение зарубежной биологической инфраструктуры военного ведомства США»¹.

Таким образом, сегодня можно говорить о том, что методы и средства ведения биологической войны принимают новый облик. Они могут органично вписываться в привычный ежегодный виток вирусной инфекции. Их распространение настолько бессистемно, что не знает границ. Переносчиками могут быть совершенно безобидные и давно известные представители животного мира. Кроме того, тщетность поиска эпидемиологов Роспотребнадзора распространителя вируса COVID-19 в процессе создания вакцины от него, исключая ложно признанных летучих мышей в Китайском Ухане, косвенно подтверждает вывод о его синтетическом лабораторном происхождении.

Идентификация состояние войны или мира также в настоящее время становится все условней. Суррогатные войны — это сегодняшняя реальность. Остается только догадываться, кто противник и что является целью. Данный аспект терминологического и сущностного различия понятий современных войн уже рассматривался ра-

нее². Расширение основ Конвенции, запрещающей биооружие, конечно, важен, но при этом установленный ею режим надо адаптировать под современные реалии.

В заключении следует резюмировать — полностью устранить возможность возникновения «бактериологических войн» в том или ином виде практически невозможно. Но надо хорошо понимать, что победителей в них не может быть по определению. Действие биопатогенов не отличается избирательностью, а их свойства и особенности таковы, что они вполне могут привести к полному уничтожению социума на Земле. В этой связи следует согласиться с мнением Канатжана Алибекова, бывшего советского ученого, а ныне международного эксперта-специалиста в сфере иммунологии, который утверждает, что «биологическая атака может поставить на колени любую страну, даже самую развитую. Наряду с человеческими жертвами самым главным является эмоциональный аспект такой угрозы»³. Поэтому выработка качественного адекватного ответа на угрозу применения биооружия в любом виде является крайне актуальной проблемой. Одной из перспектив ее решения, на наш взгляд, могут быть конструктивные предложения Российской Федерацией по обязательному информированию о ведущейся за рубежом военно-биологической деятельности, а также внедрению новых форм использования мобильных медико-биологических отрядов для оказания помощи в случае возникновения эпидемий различного происхождения.

Безусловно, важно находить компромиссы и применять целевые коллективные четко выверенные решения в ходе обзорных конференций по проблемам дальнейшего развития норм конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биоло-

¹ См. подробнее: Комментарий Департамента информации и печати МИД России по докладу Госдепартамента США о соблюдении соглашений и обязательств в области контроля над вооружениями, нераспространения и разоружения. 15.04.2016 // http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2237950

² Рыльская М. А. Кибервойна: новый взгляд на проблему семантической и правовой идентификации // Военное право. 2020. № 1.

³ Алибек К., Хендельман С. Осторожно! Биологическое оружие! М.: ООО Городец, 2003.

гического) и токсинного оружия и об их уничтожении. В основном они должны касаться международного научно-технического сотрудничества в мирных целях, реагирования и гуманитарного содействия в формате институционального укрепления данной конвенции.

И последнее, как бы пафосно это не звучало, для ученых-теоретиков и разработчиков современных средств поражения (отражения, паритета и т.д.) противника должен существовать морально-этический кодекс, который позволяет на определенном этапе остановить стремления познать галактические высоты, дабы не попасть в «черную дыру».

Библиография

1. Алибек, К. Осторожно! Биологическое оружие! / К. Алибек, С. Хендельман. — М.: ООО Городец, 2003. — 352 с.
2. Антипов, А. Б. Распространение оружия массового поражения – угроза безопасности государства. Биологическое оружие / А. Б. Антипов, В. Б. Антипов, В. А. Ковтун // Военная мысль. — 2018. — № 9. — С. 5—11.
3. Балаов А. Невооруженным глазом: о необходимости укреплять конвенцию, запрещающую бактериологическое оружие / А. Балаов // Международная жизнь. Архив. — Вып. 8. — 2017.
3. Коновалов, П. П. Применение биологического оружия: история и современность / П. П. Коновалов, О. В. Арсентьев, А. Л. Буянов, С. А. Низовцев, В. В. Масляков // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 6.
5. Рыльская, М. А. Кибервойна: новый взгляд на проблему семантической и правовой идентификации / М. А. Рыльская // Военное право. — 2020. — № 1.
6. Рыльская М.А. Нормы международного гуманитарного права: основные принципы ограничения к применению ядерного оружия / М. А. Рыльская // Военное право. — 2017. — № 6.

Международно-правовые основы военно-экономического сотрудничества в рамках организации Договора о коллективной безопасности

© Стенников Вадим Викторович,
адъюнкт 14 кафедры Военного университета.
© Амонулов Шерали Пиркадамович,
адъюнкт 25 кафедры Военного университета.

Аннотация. В данной статье, авторы анализируют предпосылки формирования и особенности международно-правовой базы Организации Договора Коллективной Безопасности и рассматривают приоритеты укрепления военно-экономического сотрудничества в условиях активизации нетрадиционных вызовов после распада общесоюзного пространства.

Ключевые слова: Договор о коллективной безопасности, локализация вооруженных конфликтов, противодействие терроризму, военно-экономическое сотрудничество, глобальная контртеррористическая стратегия ООН.

International legal framework for military-economic cooperation within the framework of the Collective Security Treaty Organization

© Stennikov V. V.,
adjunct of the 14 Department of the Military university
© Amonuloev S. P.,
adjunct of the 25 Department of the Military university.

Annotation. In this article, the authors analyze the prerequisites for the formation, features of the international legal framework of the Collective Security Treaty Organization, and consider the priorities for strengthening military-economic cooperation in the context of the intensification of non-traditional challenges after the collapse of the all-Union space.

Keywords: Collective Security Treaty, localization of armed conflicts, counter-terrorism, military-economic cooperation, UN Global Counter-Terrorism Strategy.

Появление в 1991 г. на территории бывшего СССР нового геополитического пространства с участием новых независимых государств актуализировало вопросы обеспечения региональной безопасности от внешних угроз и новых вызовов.

В период с 1991 по 1992 годы произошел очередной виток вооруженного локального противостояния на разных участках бывшей единой страны, которое грозило гражданским противостоянием в странах, где разворачивались данные противоречия. Становилось очевидным, что молодым республикам в одиночку будет сложно отвечать новым вызовам и выстраивать систему безопасности, основу кото-

рой должны были составить коллективные отношения.

С учетом вышеуказанных обстоятельств, связанных с кризисными социально-политическими явлениями после распада всесоюзного пространства, в первой половине 1990-х годов развивалось несколько локальных «горячих» зон. Это Приднестровский кризис в Молдавии, обострение «Абхазского» и «Осетинского» вопросов в Грузии, Армяно-Азербайджанское противостояние и назревающий внутривосточный конфликт в Таджикистане. Обострение противоречий между «центрами силы» способно в перспективе привести к возникновению новых кризисных

ситуаций практически по всему периметру границ Российской Федерации¹.

Для предотвращения кризисных явлений и формирования общих коллективных усилий в деле предотвращения конфликтов пять государств: Армения, Казахстан, Киргизия Таджикистан, Узбекистан с участием Российской Федерации 15 мая 1992 г. в Ташкенте подписали Договор о коллективной безопасности (далее — ДКБ), ставший основой становления системы коллективной безопасности на постсоветском пространстве. В следующем 1993 г. ДКБ пополнился еще тремя участниками в лице Азербайджана, Грузии и Белоруссии.

В 1994 г. ДКБ официально вступил в силу, предварительно пройдя ратификацию в странах участницах. Важным пунктом Договора стало договоренность о последующем продлении по истечению пятилетнего срока действия. В 1995 г. Ташкентский договор получил международно-правовое признание, в соответствии со ст. 102 Устава ООН был зарегистрирован от 1 ноября 1995 г. в Секретариате Организации Объединенных Наций².

Наличие серьезных межгосударственных, этнических, религиозных и прочих противоречий, которые, в принципе, делают возможным применение военной силы, является фактором не только возникновения, но и развития, а также реализации военных угроз. Для противодействия данным угрозам, а также реализации взаимных правовых обязательств по обеспечению коллективной безопасности в рамках СНГ страны Ташкентского соглашения начали создавать собственные армии.

В данном Договоре существуют следующие важные положения. Первое — обязательства по 1-й статье «не вступать в военные союзы, направленные против других участников соглашения». Второе — принятие 4-й статьи, зафиксировавшей обязательства «если государство Договора

подвергнется агрессии со стороны другого или группы государств, то данная акция будет считаться нападением на всех участников»³. Такое положение заставляет другие страны «оказать всю необходимую помощь, включая военную, в соответствии с правом на коллективную оборону, изложенной в ст. 51 Устава ООН»⁴.

Вместе с тем обратим внимание и на то, что военное сотрудничество содержит в себе военно-техническое сотрудничество как основную его часть, элемент (который в некоторых случаях даже подменяет понятие «военное сотрудничество», поскольку является основной формой выражения такого сотрудничества вове).)

Следует учесть, что наличие Договора предоставляло гарантии от необдуманных решений руководителей стран-участников Договора, которые могли привести к эскалации конфликтных отношений и был нацелен все же больше на защиту членов Соглашения от внешних угроз, нежели защиты от внутренних потрясений и конфликтов. Следовательно, в самом Соглашении и деятельности ДКБ важным направлением стало правовое обеспечение взаимопомощи в случае агрессии и коллективных военных действий.

На наш взгляд, коллективный договор стал, в свою очередь, механизмом защиты национальных интересов на период становления независимых вооруженных сил и сил специального назначения. Также участие стран в этих инициативах дало им возможность совместно выстраивать оборону с привлечением военно-политических гарантий и безболезненно встроиться в международные процессы в начале XXI в.

С начала 2000-х события регионального масштаба, наряду с интеграционными тенденциями на постсоветском пространстве, активизировали военно-политическую интеграцию на базе Ташкентского договора. 14 мая 2002 г. ДКБ

¹ Концепция коллективной безопасности государств-членов ДКБ, утв. Решением СКБ ДКБ 10.12.1995 г.

² Голуб К. Ю., Голуб Ю. Г. Экспертное мнение ОДКБ: истоки многопрофильного мандата и современные инструменты его реализации // Вестник международных организаций. Т. 13. № 1. 2018. С. 193—203.

³ Договор о коллективной безопасности. Ст. 4. Ташкент. 15 мая 1992 г. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1006954#pos=0;0.

⁴ Устав ООН. Часть IX. Ст. 51. Право на самооборону. https://www.un.org/ru/sc/repertoire/00-03/00-03_11.pdf.

был преобразован в Организацию Договора коллективной безопасности (ОДКБ)¹.

В качестве учредительных документов лидеры стран-участников 7 октября 2002 г. подписали Соглашение о правовом статусе и Устав ОДКБ. В данных положениях приняты обязательства, запрещающие размещение на территории стран Организации военных сил третьих стран без согласия между странами-участниками ОДКБ.

При этом, следуя ст. 7 Устава, участники обязаны принимать меры по созданию военной инфраструктуры и подготовки военных кадров для достижения целей ОДКБ в соответствии со ст. 1².

В следующем 2003 г., 18 сентября, вышеуказанные учредительные документы были ратифицированы подписавшими их государствами и вступили в юридическую силу. Позже ОДКБ получила статус наблюдателя общим решением ГА ООН от 2 декабря 2004 г. Таким образом, на момент вступления в силу Организация объединила в рамках режима коллективной обороны такие страны, как Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Россия. В последующие 5 лет удалось достичь реализации таких инициатив, как начало работы Объединенного штаба ОДКБ, Соглашения о подготовке военных кадров, приняты меры по подготовке миротворческой деятельности. Важным военным инструментом Организации стали Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) целью которых стало участие в борьбе с терроризмом и локализации военных конфликтов, в соответствии с Соглашением КСОР-2009³.

Следует учесть, что в соответствии с Соглашением КСОР следующие совместные действия стран приобрели юридическую легитимность. Это такие действия, как: защита суверенитета и территориальной целостности; противодействие между-

народному экстремизму и наркотрафику; организация мероприятий против организованной преступности; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁴.

Кроме того, в рамках концепции коллективных усилий по быстрому реагированию на угрозы безопасности еще с 25 мая 2001 г. действовали Коллективные силы быстрого реагирования (КСБР), созданные Решением СКБ. В связи с этими решениями с 2003 г. в городе Кант действует военная авиационная база ОДКБ, а с 2004 г. в рамках КСБР проводятся ежегодные командно-штабные учения.

Таким образом, за период с 1992 г. Организацией Коллективной безопасности накоплена прочная правовая база, которая регламентирует деятельность ОДКБ по всем направлениям.

По состоянию на данный момент подписаны и вступили в силу 48 международных договоров и 227 Решений Совета коллективной безопасности по направлениям работы и конкретным вопросам безопасности.

2019 г. стал плодотворным в плане подписания соглашений в сфере нераспространения оружия массового уничтожения, укрепления региональной и глобальной безопасности, по вопросам Глобальной контртеррористической стратегии ООН, информационно-коммуникационной безопасности и других документов.

Приоритеты стран ОДКБ в современных реалиях — профилактика и противодействие терроризму и экстремизму. В 2015 г. на заседании СКБ были определены наиболее важные приоритеты Организации в ближайшие годы и перечень региональных угроз национальной и коллективной безопасности. Главными угрозами были объявлены терроризм и экстремизм во всех их проявлениях. Соответственно, были активизированы коллективные работы по противодействию вышеуказанным угрозам и механизмы оперативного реаги-

¹ Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 11.10.2000 г.

² Устав ОДКБ. Ст. 7. Кишинев. 7 октября 2002 года. <http://kremlin.ru/supplement/3506>.

³ Соглашение о коллективных силах оперативного реагирования ОДКБ. Москва. 14 июня 2009 г. http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_166242.html.

⁴ Бобокулов И. Современные тенденции развития региональных механизмов безопасности в Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ. 2009. № 6.

рования на них¹. Регулярно проводятся рабочие встречи специальных групп экспертов и реализуются совместные тактико-специальные учения и занятия по оперативной и боевой подготовке².

В последние годы вышеуказанные угрозы усиливаются активизацией новых вызовов и факторов. Так, особо болезненной для стран ЦА и ОДКБ стала проблема вербовки их граждан в ряды экстремистских организаций, действующих на территории стран Ближнего и Среднего Востока, в частности, в Сирии и Афганистане. Кроме того, в изучаемых странах в 2019 г. был проведен целый ряд операций по возвращению своих граждан из «горячих» точек, часть которых состояла в террористических структурах и могут спровоцировать рост экстремизма.

Кроме того, руководство ОДКБ периодически сообщает о том, что особым беспокойством для Организации является рост влияния ИГИЛ в Афганистане, посредством перетекания боевиков и радикализация отдельных групп «Талибан» на границе с Таджикистаном, представляют очень серьезную угрозу³. В этом направлении организацией разработан целый комплекс правовых норм таких, как Стратегия коллективной безопасности до 2025 г. Борьба с наркотрафиком сегодня, страны ОДКБ, особенно центрально-азиатские партнеры, напрямую соприкасаются с проблемами наркотранзита, эпицентр которого находится в Афганистане. Сложная политическая и социально-экономическая ситуация в этой стране продолжает быть

причиной активности наркотрафика в приграничных зонах стран ЦАР.

Как известно, члены Совета глав государств (СГГ) ОДКБ в 2010 г. приняли совместное заявление и официальное обращение в СБ ООН с целью придать афганскому наркопроизводству статус угрозы миру и международной безопасности. В ОДКБ действует с Координационный совет руководителей органов по противодействию наркотрафику (КСОПН)⁴. В странах ЦАР с 2003 г. действуют региональные механизмы по пресечению наркопотоков с территории Афганистана, операции «Канал», учения «Гром» с 2012 г.

Российская Федерация проводит работу по антинаркотической стратегии на 2021—2025 годы. Об этом стало известно на саммите в Бишкеке осенью 2019 г. По мнению В. Путина, «данная актуализированная стратегия будет содержать конкретные меры по пресечению производства и торговли наркотиками, укреплению пограничного режима»⁵. Данные программы входят в упомянутую нами ранее Стратегию коллективной безопасности до 2025 г.

Примечательно, что в 2019 г. в ходе 74-й сессии ГА ООН представители государств Организации обозначили и обсудили новые приоритеты. Так, в Москве 10 сентября в ходе консультаций были рассмотрены «возможности участия ОДКБ в миротворчестве ООН, совместной борьбы с ООН в сфере антитеррора и разоружения, ситуация в Афганистане и другие вопросы»⁶.

ОДКБ, несомненно, является региональной организацией коллективной безопасности согласно гл. VIII Устава ООН. Она обладает ограниченным членством (7 государств-членов), направлена исключительно на поддержание международного мира и безопасности (ДКБ, ст.1(1); Устав

¹ Положение о рабочих группах по борьбе с терроризмом и противодействию незаконной миграции при Комитете Советов Безопасности ОДКБ, одобрено Решение СКБ ОДКБ от 22.06.2005 г.

² Участие в сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ. Минск. 30 ноября 2017 г. https://www.akorda.kz/ru/events/international_community/foreign_other_events/uchastie-v-sessii-soveta-kollektivnoi-bezopasnosti-odkb-1.

³ Генеральная Ассамблея ООН предоставила ОДКБ статус наблюдателя (резолюция 59/50 от 2.12.2004г.), положительно отмечает деятельность ОДКБ в качестве организации согласно главе VIII Устава и рассматривает вопросы сотрудничества с ней (резолюции 64/256 от 19.05.2009г., 65/122 от 13.12.2010).

⁴ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Geneva, 2010. P. 17—19.

⁵ Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ, ст. 3; Соглашение о КСОП, ст. 4; Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010г. (в силу не вступило), ст. 2 (4).

⁶ Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ, ст. 2; Соглашение о КСОП, ст. 7.

ОДКБ от 17.10.2002 г., ст. 1, 3), выражает приверженность целям и принципам Устава ООН (ДКБ, ст. 1(1); Устав ОДКБ, преамбула, ст.4; Концепция формирования и функционирования миротворческого механизма ОДКБ от 18.06.2004, п. 1), обязательствам, вытекающим из Устава ООН и резолюций Совета Безопасности ООН. Несмотря на то, что ни ДКБ, ни ОДКБ не квалифицируют себя непосредственно в качестве региональной организации согласно гл. VIII Устава, в документах ОДКБ в качестве цели прямо указывается создание региональной системы коллективной безопасности¹ (региональной организации согласно гл. VIII Устава ООН), в качестве каковой ОДКБ и рассматривается органами ООН.

Как отмечалось выше, цели ОДКБ достаточно ограничены. ОДКБ направлена на создание эффективной системы коллективной безопасности и борьбу против новых вызовов и угроз (Устав ОДКБ, ст. 7—8).

Рассмотрим основные направления деятельности организации.

Коллективная самооборона изначально являлась основной целью ДКБ (ст. 4) и была впоследствии закреплена в Уставе ОДКБ (ст. 3).

В отличие от иных организаций, идея создания коллективных вооруженных сил была заложена уже в ДКБ. Концепция коллективной безопасности 1995 г. предусматривала создание коалиционных вооруженных сил для проведения миротворческих операций по решению СБ ООН и ОБСЕ (ч. II)². Согласно ст. 2(1) Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11.10.2000 г. государства-члены могли направлять вооруженные контингенты на территорию друг друга по просьбе затра-

гиваемого государства³. То же соглашение регулировало порядок принятия решений и статус вооруженных сил, сформированных для отражения вооруженного нападения на государства-члены ДКБ.

Договоры, заключенные в рамках ОДКБ, предусматривают возможность учреждения нескольких видов коллективных сил: миротворческие силы в соответствии с Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ от 6.10.2007 г. и коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) согласно Соглашению о коллективных силах оперативного реагирования от 14.06.2009 г. Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г. (в силу не вступило) в качестве элементов коллективной безопасности ОДКБ называет также объединения, соединения, воинские части и подразделения национальных вооруженных сил и других войск Сторон, а также подразделения специального назначения (группы специалистов) органов внутренних дел (полиции), внутренних войск, органов безопасности и специальных служб, формирования органов, уполномоченных в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций Сторон; коалиционную группировку войск (сил); региональные группировки войск; группировки объединенных (совместных) военных систем (ст. 5).

Миротворческие силы ОДКБ наделены достаточно широкими полномочиями. Согласно квалификации миротворческих операций ООН, они могут использоваться для всех видов миротворческих операций (предотвращение конфликтов, установление и поддержание мира, принуждение к миру) за исключением миростроительства⁴

¹ Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 11.10.2000 г.

² Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ, ст. 3; Соглашение о КСОР, ст. 4; Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010г. (в силу не вступило), ст. 2(4).

³ План коллективных действий государств-членов ОДКБ по имплементации контртеррористической стратегии ООН на период 2008-2012гг., утв. Решение СКБ ОДКБ от 5.09.2008г.; Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между сторонами Договора о коллективной безопасности от 20.06.2000г. с Протоколом от 19.09.2003г.

⁴ Ст. 6 ДКБ с Протоколом от 10.12.2010г. предусматривает возможность использования сил и средств системы ОДКБ вне территории государств-членов ОДКБ в соответствии с Уставом ООН (Про-

(Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ, ст. 1). Целью КСОР является защита территориальной целостности и политической независимости государств-членов ОДКБ, борьба с терроризмом и ликвидация последствий природных катастроф (Соглашение о КСОР, ст. 2(3)).

Коллективные силы ОДКБ имеют квази-постоянный характер. Они остаются под национальной юрисдикцией государств-членов ОДКБ до тех пор, пока их командование не доложит о пересечении ими границ государства назначения. Решение о применении любого вида коллективных сил принимается Советом коллективной безопасности ОДКБ (СКБ ОДКБ) по требованию государства назначения. Миротворческие силы ОДКБ могут быть использованы вне территории государств-членов ОДКБ с санкции СБ ООН (Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ, ст. 3—4) или в рамках миротворческих операций иных региональных организаций без применения мер принуждения (ст. 7)¹. До настоящего момента ни миротворческие силы, ни КСОР ни разу не использовались на практике, несмотря на то, что просьбы о проведении операций поступали (например, от Кыргызстана в августе 2010 г). Совместные действия ежегодно отрабатываются в виде учений².

В соответствии со ст. 51, 54 Устава ООН ОДКБ неоднократно заявляла о своей готовности информировать СБ ООН о мерах, принимаемых в рамках самообороны или иным образом, связанным с поддержанием мира и безопасности в регионе.

Сотрудничество ОДКБ в рамках борьбы с транснациональной преступностью

токол в силу не вступил). В отличие от миротворческих сил ОДКБ, КСОР могут быть использованы только для операций на территории ОДКБ – Соглашение о КСОР, ст. 2(3); Соглашение о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010г., ст. 1, 6.

¹ Положение о рабочих группах по борьбе с терроризмом и противодействию незаконной миграции при Комитете Советов Безопасности ОДКБ, одобрено Решение СКБ ОДКБ от 22.06.2005 г.

² О практических мерах по усилению роли ОДКБ в борьбе с терроризмом, религиозным экстремизмом, нелегальной миграцией и транснациональной преступностью, Решение СКБ ОДКБ от 8.12.2003 г.

направлено против международного терроризма и экстремизма, незаконной миграции, незаконной торговли оружием и наркотиками. Данное направление, однако, носит преимущественно формальный характер. Государства-члены создают рабочие группы, проводят периодические встречи глав соответствующих ведомств, принимают программные документы, ведут единый список террористических и экстремистских организаций³. КСОР были вовлечены в проведение контртеррористических мероприятий (Соглашение о КСОР, ст. 2(3)) в ходе проведения учений.

Документы и механизмы ОДКБ практически не приспособлены для мирного разрешения международных споров. Ст. 1 Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ упоминает мирное разрешение споров в качестве одного из средств миротворческой деятельности, однако, не предлагает конкретных механизмов. Единственным применимым механизмом являются консультации (обычные, внешнеполитические (как средство формирования совместной политики в области безопасности), совместные (по вопросам, касающимся угроз территориальной целостности и безопасности государств, международного мира и безопасности). Те же механизмы применимы и в отношении споров, возникающих относительно применения и толкования Устава ОДКБ и иных договоров, заключенных в рамках ОДКБ. Лишь Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ от 10.12.2010 г. предусматривает возможность создания примирительной комиссии (ст. 16(2)). Оно же (ст.16(3)) и Устав ОДКБ (ст. 27) предусматривают передачу споров в Совет коллективной безопасности ОДКБ.

Таким образом, несмотря на то, что статус и возможная роль ОДКБ как региональной организации коллективной безопасности не оспариваются, данная организация недостаточно активна даже в наиболее приоритетных сферах с точки

³ Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 30. – Ст. 3610.

зрения ее учредительных документов. В рамках ОДКБ практически отсутствуют механизмы предотвращения гипотетической возможности конфликта (меры по укреплению доверия и безопасности), мирного разрешения споров, постконфликтного миростроительства. Борьба с транснациональной преступностью носит преимущественно формальный характер. Вопросы управления совместными системами равно как борьбы с преступностью регулируются, в первую очередь, в рамках СНГ. Государства-члены не достигли достаточного уровня доверия даже для того, чтобы договориться об активном участии в ежегодных учениях.

Использование большего потенциала правовых норм регулирующие деятельность ОДКБ возможно при внесении некоторых корректив в ее положения. Технические, юридические приемы и средства согласования национальных законодательств государств-участниц ОДКБ в данном направлении могут быть использованы в вариативном подходе. Данные предложения помогут разрешить существующие

противоречия в правовом регулировании деятельности в военном коалиционном строительстве ОДКБ для обеспечения военной безопасности.

Библиография

1. Бобокулов, И. Современные тенденции развития региональных механизмов безопасности в Центральной Азии / И. Бобокулов // Центральная Азия и Кавказ. — 2009. — № 6.

2. Голуб, К. Ю. Экспертное мнение ОДКБ: истоки многопрофильного мандата и современные инструменты его реализации / К. Ю. Голуб, Ю. Г. Голуб // Вестник международных организаций. — 2018. — Т. 13. — № 1. — С. 193—203.

3. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения вооруженной борьбы в условиях современных стратегических и политических реалий / Дамаскин О. В., Холиков И. В. // Военное право. — 2019. — № 3. — С. 21—28. Мелихов, М. Г. Антинаркотическая деятельность ОДКБ / М. Г. Мелихов // Вестник Сибирского юридического института ФКСИ России. — 2015. — № 2.

4. Холиков, И. В. Международно-правовые аспекты противодействия военным угрозам в современных условиях / И. В. Холиков // Современное право. — 2003. — № 6. — С. 27—31.

Концепция защиты в международном гуманитарном праве: историко-правовое исследование

© Чернявский Александр Геннадьевич,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры конституционного (государственного) и
международного права Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации,

Аннотация. В данной статье основное внимание уделяется пониманию и практике защиты в международной гуманитарной системе. Концепция защиты в гуманитарном мире занимает центральное место в развитии международного гуманитарного права. Автор доказывает, что по мере того как универсальные права человека расширились и стали включать больше групп, концепция защиты расширилась и в дискурсе прав человека. Защита означает не только физическую защиту людей от насилия и правовую защиту беженцев от депортации, но и защиту от голода, болезней и дискриминации. Автор полагает, что, если государство не может защитить свой народ, оно можно считать потерпело поражение как государство.

Ключевые слова: концепция защиты, государство, международное гуманитарное право, миротворческие миссии, права человека, безопасность.

The concept of protection in international humanitarian law: a historical and legal study

© Chernyavsky A. G.,
Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional (State) and International Law of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation,

Annotation. This article focuses on the understanding and practice of protection in the international humanitarian system. The concept of protection in the humanitarian world is central to the development of international humanitarian law. The author argues that as universal human rights have expanded to include more groups, the concept of protection has expanded in the human rights discourse. Protection means not only the physical protection of people from violence and the legal protection of refugees from deportation, but also protection from hunger, disease and discrimination. The author believes that if a State cannot protect its people, it can be considered defeated as a State.

Keywords: concept of protection, state, international humanitarian law, peacekeeping missions, human rights, security.

Термин «концепция защиты» пришел к нам из древности, он широко цитируется в Еврейских Писаниях, а затем в Новом Завете, Коране и других религиозных сочинениях. Слово «защищать» происходит от латинского «*protegere*», что означает защищать, прикрывать, оберегать. На протяжении веков в различных цивилизациях этот термин использовался по-разному: защита Бога, королевская защита, дипло-

матическая защита, самозащита, защита в соответствии с законом, а в последнее время — равная защита, торговая защита, защита прав потребителей, социальная защита, охрана окружающей среды, защита авторских прав и так далее. «Защита» — красивое слово, благородное слово; его используют историки, политологи, антропологи, юристы, политики и даже теологи

в несколько ином смысле, но оно всегда имеет положительный оттенок.

С момента создания современной международной системы отношений, основанной на национальных государствах, обычно восходящей к Вестфальскому договору 1648 г., государства признают ответственность за защиту своих граждан, защиту их от опасности, спасение от преследований — короче говоря, чтобы они были в безопасности. Способность защищать своих граждан является неотъемлемой частью самого определения государства. Если государство не может защитить свой народ, оно, можно считать, потерпело поражение как государство.

Но бывают случаи, когда государства не в состоянии защитить всех своих людей, и когда международное право — особенно международное гуманитарное право, право прав человека и право беженцев — предусматривает защиту со стороны других. На Всемирном саммите 2005 г. была принята доктрина «ответственности за защиту», которая подтвердила центральную роль государства как защитника своего народа, но также данная доктрина устанавливает ряд мер, которые международное сообщество должно предпринять, когда, то или иное государство не в состоянии или не желает защищать своих граждан.

В данной статье основное внимание уделяется пониманию и практике защиты в международной гуманитарной системе, но гуманитарии не имеют монополии на этот термин. Защита стала центральным элементом дискуссий и решений ООН по поддержанию мира. Все, кроме одной, из более чем двадцати миротворческих миссий, начатых за последние два десятилетия, включили защиту гражданского населения в свой мандат. Можно констатировать что защита гражданского населения стала приоритетом ООН.

Концепция защиты в гуманитарном мире занимает центральное место в развитии международного гуманитарного права (МГП). Нужно вспомнить, что первый компонент концепции защиты изначально

проистекал из необходимости защищать солдат, которые были ранены, взяты в плен или иным образом вышли из строя.

В 1949 г. МГП было расширено и теперь включает меры по защите гражданских лиц, и с тех пор Международный комитет Красного Креста (МККК), блюститель МГП, пытается дать рекомендации по таким сложным вопросам, как различение гражданских лиц от комбатантов и ответственность негосударственных субъектов за соблюдение МГП, включая защиту гражданских лиц. МККК также начал реагировать на новые формы ведения войны и сыграл ведущую роль в кампании по запрещению противопехотных наземных мин. Другими словами, за последние 160 лет или около того, МГП расширило свои первоначальные полномочия по защите военнопленных и раненых солдат до широкого спектра действий, направленных на защиту гражданских лиц, которые затронуты конфликтами, но не являются непосредственными участниками конфликтов¹.

Развитие второго фундаментального компонента концепции защиты произошло после европейских войн двадцатого века, когда защита беженцев стала ответом на тяжелое положение людей, которые покинули свои страны из-за этих войн или из-за преследования. Поскольку их правительства больше не могли их защищать, ответственность за это легла на правительства принимающих стран и международное сообщество. Подобно тому, как МККА стал хранителем международного гуманитарного права, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) стал хранителем международного права по делам беженцев. Еще позже, в двадцатом веке, растущее признание того, что люди, которые были перемещены из своих общин, но оставались в пределах границ своих стран, также нуждались в защите, привело к разработке международных норм защиты внутренне перемещенных лиц. Таким образом появи-

¹ Чернявский А. Г., Синяева Н. А., Самодуров Д. И. Международное гуманитарное право : учебник. М., 2020. С. 40.

лось *право беженцев* — это совокупность норм, регламентирующих статус беженцев, определяющих структуру и функциональную направленность, механизмы международной защиты прав беженцев, а также включающих законодательство государств, регулирующее процедуру предоставления статуса беженцев и их правовой режим.

Третий компонент понятия защиты исходит из *международного права прав человека*¹. Всеобщая декларация прав человека упоминает «защиту» десять раз: 1) права человека должны охраняться законом, 2) все имеют право на равную защиту в соответствии с законом и так далее. Фактически, большая часть современного движения за права человека направлена на расширение сферы защиты: защита прав расовых и этнических меньшинств, детей, женщин; защита культур коренных народов; и так далее. Расширение групп, нуждающихся в защите, происходило параллельно с расширением понимания прав человека, начиная с его первоначального, почти исключительного акцента на гражданских и политических правах отдельных лиц до включения экономических, социальных и культурных прав, как отдельных лиц, так и сообществ. К концу 1990-х годов в резолюциях Совета Безопасности ООН появилась прямая ссылка на защиту гражданского населения.

По мере того как универсальные права человека расширились и стали включать больше групп, концепция защиты расширилась и в дискурсе прав человека. Защита означала не только физическую защиту людей от насилия и правовую защиту беженцев от депортации, но и защиту от голода, болезней и дискриминации. Точно так же можно проследить расширение защиты в гуманитарной сфере, например, от защиты солдат (*hors de combat*) до защиты беженцев, защиты детей в вооруженных конфликтах, защиты внутренне переме-

щенных лиц и защиты женщин от сексуальной и гендерной проблематики и т.д.

Пересечение концепций защиты, гуманитарного реагирования и прав человека является тесным и взаимоусиливающим, хотя субъекты применения в этих трех сферах часто, кажется, действуют на своих собственных «территориях», не особо стараясь применить совместные усилия.

Видится, что прежде чем переходить к историческому развитию концепций защиты и текущих практик, полезно на мгновение отступить, чтобы взглянуть на общую картину событий на международной арене.

С уверенностью можно констатировать, что текущий международный порядок, и тем более правопорядок, находится в переходном периоде, и неясно, каким будет этот порядок в будущем. Появляются новые возможности для глобального управления и возобновление интереса к многосторонним усилиям по борьбе с изменением климата, разрешению конфликтов и привлечению к ответственности военных преступников. На многих различных фронтах концептуальные разработки происходят параллельно, часто без особого взаимного обогащения, но все они представляют собой желание, как нам видится, сделать больше для защиты людей, правительства которых не могут — или не будут — защищать их. Это похоже на всеобщее стремление к глобальной системе, которая может обезопасить людей.

Безопасность человека переходит от акцента на национальной безопасности к рассмотрению того, что заставляет людей чувствовать себя в безопасности. Хотя принимаемые странами концепции с недавнего времени и по безопасности человека остаются несколько двусмысленными и интерпретируются по-разному, они обычно относятся к «свободе от угрозы основным ценностям человека, включая физическое выживание», но также и к обществу, экономике, окружающей среде, питанию, здоровью, образованию, личной и политической безопасности. Важно помнить, что концепция безопасности человека возникла в рамках Программы развития

¹ Чернявский А. Г. Суверенитет и международное право: историко-правовые аспекты // Образование и право. 2019. № 4. С. 46—54.

Организации Объединенных Наций, но она соответствует расширенному понятию защиты, очевидному как в гуманитарной сфере, так и в сфере прав человека¹.

Военные подходы к безопасности резко расширились за последние десятилетия: от развязывания межгосударственных войн до реагирования на мятежи, государства-банкроты и терроризм. Безопасность — это уже не только борьба и победа в войнах, но и целый ряд действий, которые на самом деле очень похожи на те, которые включены в расширенные концепции безопасности человека и прав человека.

Движение за привлечение к ответственности виновных в военных преступлениях и других злодеяниях набрало обороты в 1990-х годах с созданием международных трибуналов в бывшей Югославии и Руанде, преследованием военных преступников национальными судами в других странах и принятием Римского закона Статут 1998 г., послужившим основой для создания Международного уголовного суда. Такие меры по усилению ответственности и созданию новых судебных механизмов были направлены не только на наказание виновных в военных преступлениях, геноциде и преступлениях против человечности, но и на удержание комбатантов от совершения массовых злодеяний и, следовательно, на защиту гражданского населения.

С 1948 г. была проведена семьдесят одна операция ООН по поддержанию мира, а с момента окончания холодной войны количество этих операций резко увеличилось, и они стали более крупными и сложными. Миссии ООН по поддержанию мира зачастую стали предназначенными для оказания помощи в выполнении всеобъемлющих мирных соглашений между участниками внутригосударственных конфликтов. Кроме того, операции по поддержанию мира стали включать в себя все больше невоенных элементов. Для координа-

ции таких операций в 1992 г. был создан Департамент операций по поддержанию мира ООН (ДОПМ). Сегодня около 82 000 военнослужащих ООН по поддержанию мира работают в миссиях ООН, большинство из которых отвечает не только за поддержание мира (что немного неверно во многих новых миссиях), но и за защиту гражданского населения. Защита гражданских лиц заняла центральное место в обсуждениях Совета Безопасности. И когда Всемирный саммит 2005 г. единогласно принял доктрину ответственности за защиту гражданского населения, он предположил, что правительства мира привержены обеспечению того, чтобы военные преступления, этнические чистки и геноцид были предотвращены посредством эффективных международных ответных мер.

В рамках заключённого трёхстороннего Соглашения о прекращении огня в Нагорном Карабахе 10 ноября 2020 г. Россия направила миротворцев в Нагорных Карабах. В зоне армяно-азербайджанского конфликта создан Российский миротворческий контингент, основу которого составляют военнослужащие 15-й отдельной мотострелковой бригады (миротворческой).

Усилия по реформированию ООН за последнее десятилетие свидетельствуют о неудовлетворенности разрозненными подходами к мировым проблемам и стремлении найти последовательный, целостный подход. Причина гласит, что вместо того, чтобы дюжина различных агентств ООН (и их поддерживающих групп) приступили к реализации программ, направленных на удовлетворение конкретных потребностей в данной стране, ООН могла бы повысить свое влияние и эффективность за счет последовательного и скоординированного подхода. Таким образом, возникла идея комплексных миссий, инициатива единой ООН, основополагающая доктрина миротворчества ООН, Комиссия по миростроительству и доктрина ответственности за защиту — все они признают, что развитие, гуманитарное реагирование, политика, безопасность и мир фундаментально взаи-

¹ Чернявский А. Г., Грудцина Л. Ю. Права человека в России : учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки (специальности) «Юриспруденция». М., 2019. С. 79.

мосвязаны. Все эти инициативы по реформе отражают стремление Организации Объединенных Наций стать более эффективной, более скоординированной и более актуальной в решении мировых проблем. Создается впечатление, что ООН, которая так долго была заблокирована соперничеством «холодной войны», сейчас ищет свое место в мире, и вопрос защиты гражданского населения является центральным в этом поиске.

Различные исследования пришли к общему мнению, что как концепция защиты, так и обеспечения прав человека и безопасности имеют много общего. Все они перешли от озабоченности физической защиты личности к более широкому пониманию — защите людей, защите их прав и обеспечению средств их безопасности для удовлетворения их социальных, экономических, культурных и политических потребностей¹. Однако, необходимо отметить, что в своих усилиях по обеспечению всеобщего охвата эти три концепции — права человека, безопасность человека и защита — также расширились настолько, что стали неоднозначными, расплывчатыми и трудными для реализации.

Чтобы разобраться с этими концепциями, нужно, на наш взгляд, рассмотреть истоки современной международной гуманитарной системы.

Понимание защиты в современном политическом дискурсе сформировалось по трем историческим направлениям. В середине девятнадцатого века начали проявляться принципы гуманизма и международного гуманитарного права, которые были предназначены для защиты лиц, пострадавших от войны и вооруженных конфликтов. В середине двадцатого века закон о беженцах был разработан для защиты людей, которые покинули свои страны из-за страха преследования, а также из-за правительств, которые не могли или не желали их защищать. После Второй мировой войны международное право прав человека стало краеугольным камнем нового

международного порядка. Теперь правительства обязаны защищать своих граждан как в мирное время, так и во время вооруженного конфликта, и это обязательство является вопросом международного права, а не только частным делом между государством и его гражданами. Все три эти правовые традиции возникли в ответ на конкретные исторические события и служили политическим интересам ведущих держав того времени². Все три были кодифицированы как универсальные юридические обязательства, и с тех пор они были приняты большинством стран мира. Хотя выполнение обязательных правовых инструментов было (и, вероятно, всегда будет) неравномерным, концепция, согласно которой люди имеют право на защиту, стала центральной в международной системе.

В то время как международное гуманитарное право регулирует защиту людей и ведение боевых действий в вооруженном конфликте, международное право беженцев уделяет особое внимание защите лиц, которые покинули свои страны из-за преследований. Международное право прав человека устанавливает стандарты, которых правительства должны придерживаться при обращении с людьми как в мирное, так и военное время.

Каждое из трех направлений включает обязательные международные соглашения, определяющие лиц, подлежащих защите, стандарты защиты и стороны, ответственные за обеспечение защиты. Все они, конечно, подрывают понятие государственного суверенитета, краеугольного камня международной системы со времен Вестфальского мира в 1648 г. Более того, каждое направление отождествляется с определенным международным институтом: МККК является хранителем международного права; гуманитарное право; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев играет контролируемую роль в Конвен-

¹ Чернявский А. Г. Роль и значение идеологии для государства и права : монография. М., 2020. С. 147.

² Grimalskaya S. A., Stepashkin S. V., Khromova N. M., Khudin A. N., Chernyavsky A.G. International Tribunal at Nuremberg // Вопросы истории. 2021. № 2. С. 127—133.

ции Организации Объединенных Наций 1951 г. о статусе беженцев; Комиссия ООН по правам человека, преобразованная в 2005 г. в Совет по правам человека, наблюдает за различными механизмами, связанными с реализацией различных правовых документов по правам человека.

Нормативная база, представленная в трех правовых традициях, привела к новым политическим инициативам с различных сторон — от призывов к гуманитарному вмешательству в начале 1990-х годов до единодушного одобрения концепции ответственности по защите на Всемирном саммите 2005 г. Признание того, что определенные группы имеют особые неудовлетворенные потребности в защите, привело к появлению новой политики, норм и инициатив. В 1998 г. представитель генерального секретаря по внутренне перемещенным лицам представил Комиссии ООН по правам человека Руководящие принципы по внутреннему перемещению, которые защищают права людей, которые, хотя и вынуждены бежать из своих общин, остаются в пределах границ своей страны. За последнее десятилетие иногда возникали противоречия между теми, кто выступает от имени определенных групп, таких, как женщины, дети и внутренне перемещенные лица, и теми, кто утверждает, что выделение групп для особого внимания означает, что другие остаются в стороне. Развитие концепции защиты гражданского населения и усиление акцента на анализе уязвимости на оперативном уровне — это может быть определенным ответом на критические замечания по данному вопросу.

Нужно, конечно, отметить, что существующие инструменты для обеспечения защиты — конвенции и пакты, МККК, УВКБ ООН и ЮНИСЕФ (Детский фонд Организации Объединенных Наций), не могли появиться без поддержки влиятельных правительств, которые видели в этом, однозначно и некоторые политические преимущества, создавая их. Верно и то, что концепция защиты стала мощным инструментом защиты некоторых из наиболее

уязвимых членов общества от действий их собственных правительств.

Гуманитарные принципы были частью человеческого существования с начала записанной истории. На самом деле антропологи говорят нам, что социальная норма благотворительности была необходимостью, а не просто приятным занятием для доисторических обществ. Идея о том, что хорошо защищать и обеспечивать наиболее уязвимых членов общества — вдов и сирот, инвалидов и больных, иностранцев и нищих, — занимает центральное место во всех религиозных традициях. Например, раздача милостыни бедным отчасти для содействия социальному равенству является одним из пяти столпов ислама, которые являются обязательными актами для каждого мусульманина. Задолго до развития международного гуманитарного права в разных частях мира были созданы социальные институты для ухода и защиты уязвимых людей. Как сказано в Еврейских Писаниях, египетские фараоны копили зерно, чтобы прокормить свой народ во время голода. Монастыри Европы служили прибежищем путешественникам и кормили бедняков.

Промышленная революция, которая шла полным ходом в девятнадцатом веке, позволяя производить новое оружие, которое делало войны более смертоносными, а массовый призыв на военную службу увеличивал долю населения, подвергающегося риску войны. Войны между европейскими государствами и Гражданская война в США привели к миллионам жертв. Лечение на поле боя было примитивным, и большинство раненых в бою просто умирали. С военнопленными обращались плохо. Гражданская война в США привела к гибели более 400 000 военнопленных из числа союзников и конфедератов, многие из которых умерли в ужасающих условиях. По сохранившимся свидетельствам, крупные военные державы предоставили больше ветеринаров для ухода за лошадьми, чем врачей для ухода за солдатами, ранеными в бою.

Попытки разработать гуманитарные законы для применения во время войн и конфликтов имеют давнюю историю. Традиция справедливой войны, зародившаяся в двенадцатом-пятнадцатом веках, была основана на христианской религиозной традиции, рыцарской традиции (корни которой уходят в более раннее понимание воинственности), римском праве и опыте использования силы на службе. Движение «Мир Бога», зародившееся на юге Франции в конце десятого века, представляло собой самые ранние попытки защитить лиц, связанных с церковью, крестьян и других людей от грабежей и насилия со стороны солдат и вооруженных групп. Показательными являются и инициативы местного духовенства по созыву городских советов, на которые дворяне были приглашены для принятия общих стандартов поведения во время войны. Эти инициативы не всегда были успешными. Однако к XIII в. принцип защиты мирных жителей был прочно закреплен в каноническом праве, и последующее развитие идеи защиты мирных жителей происходило в рамках рыцарской традиции. Рыцари должны были сражаться только с другими рыцарями и не использовались для оружия против таких групп, как женщины, дети, старики или больные, немощные или умственно отсталые. Традиция была четкой, что только люди, которые действительно участвуют в войне, должны рассматриваться как комбатанты; другие, независимо от статуса, не участвуют в боевых действиях. Гуго Гроций, основоположник международного права, подчеркнул важность защиты мирных жителей во время войны — традицию, закрепленную в военном праве.

Женевские конвенции 1864 и 1906 годов были посвящены комбатантам, которые были лишены возможности участвовать в боях из-за травм или болезней. Гагская конвенция (IV) о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. определяет гораздо более обширный перечень лиц и имущество, подлежащие защите: военнопленные (ст. 4—20); оккупированная тер-

ритория и ее жители (ст. 42—56), включая общественные здания, недвижимость, леса и сельскохозяйственные угодья; и ответственность муниципалитетов, институтов, занимающихся религией, благотворительностью и образованием, и искусством, и наукой, и историческими памятниками, произведениями искусства и науки. Хотя не существует определения класса «небоевой», существует общее понимание, что гражданские лица не должны подвергаться нападениям.

Международное гуманитарное право, также известное как право вооруженных конфликтов или право войны, представляет собой свод правил, которые защищают гражданских лиц и солдат, которые больше не участвуют в боевых действиях. Его цель — ограничить и предотвратить человеческие страдания во время конфликтов. Международное гуманитарное право направлено в первую очередь на государства, которые обязаны уважать его и обеспечивать его соблюдение. МГП применимо только во время вооруженного конфликта и не касается вопроса о том, является ли применение силы государствами или другими субъектами законным. Это также не применимо в случае стихийных бедствий или ситуаций, когда государства игнорируют безопасность своих гражданам. Другими словами, МГП принимает реальность того, что войны будут иметь место, и стремится смягчить последствия войны для гражданского населения. Это прагматический подход, далекий от пацифизма, который рассматривает войну как зло.

В августе 1949 г. на международной конференции в Женеве были согласованы тексты четырех конвенций о защите жертв вооруженного конфликта. Однако Женевские конвенции 1949 г. не были первыми международными договорами, регулирующими войны. Соглашения о защите раненых солдат существовали с момента принятия первоначальной Женевской конвенции 1864 г., и с тех пор были подписаны дополнительные конвенции, защищающие военнопленных и устанавливающие

правила ведения боевых действий. Но конвенции 1949 г. обеспечили окончательную кодификацию законов войны, как они понимались тогда, и остались краеугольным камнем права вооруженных конфликтов. По данным МККК, они являются единственными международными законами, получившими всеобщее признание — практически каждая страна в мире является их участницей. Сегодня основными инструментами международного гуманитарного права являются четыре Женевские конвенции 1949 г. и три дополнительных протокола к ним, выпущенные в 1977 и 2005 гг., дополненные другими документами, такими, как Женевский протокол 1925 г. о запрещении использования газа, Оттавская конвенция 1977 г. о запрещении противопехотных мин и Конвенция 1980 г. о некоторых видах обычного оружия.

Женевские конвенции применяются к международным вооруженным конфликтам, и они предусматривают, что гражданские лица и люди, более не принимающие участия в боевых действиях, такие как захваченные или раненые солдаты, должны иметь защиту и обращаться с ними необходимо гуманно. Кроме того, ст. 3 всех четырех конвенций уполномочивает МККК предлагать свои услуги в случае немеждународных вооруженных конфликтов и предусматривает определенные минимальные меры защиты для жертв таких конфликтов. Этот переход от войн к вооруженным конфликтам стал серьезным сдвигом с точки зрения повышения ответственности международного сообщества за развитие событий внутри государств. Это привело к более широкому пониманию ответственности международного сообщества за обеспечение соблюдения правил правильного поведения в вооруженном конфликте и к сдвигу в сторону рассмотрения нарушения правил как военного преступления, за которое отдельные лица могут быть привлечены к ответственности. В настоящее время 194 государства являются участниками Женевских конвенций, и от 157 до 162 государств являются участниками протоколов 1977 и 2005 гг.

Когда конвенции были разработаны в 1949 г., они предназначались для применения к войнам, которые велись между вооруженными силами национальных государств. Они основывались на европейском опыте. И хотя освободительные войны и борьба за независимость на большей части глобального Юга составляли большинство конфликтов второй половины двадцатого века, они не были отправной точкой для развития международного гуманитарного права. Два дополнительных протокола 1977 г. расширили сферу применения МГП в отношении войн, характерных для постколониального периода, например, национально-освободительных войн и внутренних конфликтов.

Первые три из Женевских конвенций устанавливают ряд правил для государств по обращению с ранеными солдатами и военнопленными. Но четвертая конвенция содержит набор мер защиты гражданских лиц, как тех, кто живет на оккупированных территориях или иным образом находится в руках стороны в конфликте. Два дополнительных протокола 1977 г. значительно расширили защиту гражданских лиц в международных вооруженных конфликтах, в частности, запретив нападения, которые, как можно было ожидать, могут причинить несоразмерный ущерб гражданскому населению. Последующие специальные конвенции установили ограничения на оружие, которое могут использовать комбатанты, такое как наземные мины и кассетные боеприпасы.

Библиография

1. Чернявский, А. Г. Международное гуманитарное право : учебник / А. Г. Чернявский, Н. А. Синяева, Д. И. Самодуров. — М., 2020.
2. Чернявский, А. Г. Права человека в России : учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки (специальности) «Юриспруденция» / А. Г. Чернявский, Л. Ю. Грудцина. — М., 2019.
3. Чернявский, А. Г. Роль и значение идеологии для государства и права : монография / А. Г. Чернявский. — М., 2020.
4. Чернявский, А. Г. Суверенитет и международное право: историко-правовые аспекты / А. Г. Чернявский // Образование и право. — 2019. — № 4. — С. 46—54.

5. Grimalskaya S. A., Stepashkin S. V., Khromova N. M., Khudin A. N., Chernyavsky A.G. Interna-

tional Tribunal at Nuremberg // Вопросы истории. — 2021. — № 2. — С. 127—133.
