



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 5 (63) 2020

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, ученый секретарь Института государства и права РАН

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

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

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

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

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

Издание включено в систему
Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 26 апреля 2019 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук** по группе научных специальностей 20.00.00 — Военные науки (№ 707 Перечня с 7 мая 2019 г.)

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

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

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| Указатель сокращений | 6 |
| Правовое обеспечение национальной безопасности | |
| 1. Дамаскин О. В. Проблемные аспекты цифровизации управления в сфере противодействия коронавирусной пандемии | 9 |
| 2. Евсеев Т. Е. Перспективы развития правового регулирования деятельности подразделений пограничных органов в период стабилизации обстановки на внешних границах государств-участников СНГ | 18 |
| 3. Корякин В. М., Попов А. А. Общественная безопасность как объект уголовно-правовой охраны и участие войск национальной гвардии в ее обеспечении | 24 |
| Теория и история военного права | |
| 4. Глушаченко С. Б. О мерах укрепления единоначалия в Красной Армии в предвоенный год: историко-правовой аспект | 31 |
| 5. Осипов А. О. История становления военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, дислоцированных за рубежом | 40 |
| 6. Тарадонов С. В. Становление концепции военного права как самостоятельной отрасли права (от советского периода до наших дней) | 47 |
| 7. Тарасенко Ю. А. Эволюция договора в удельный период Руси | 54 |
| Военные аспекты гражданского права | |
| 8. Васильева Л. П., Аксенова Т. Г. Проблемы приватизации государственного фонда в Российской Федерации и во- просы реализации высвобождаемого военного имущества | 59 |
| 9. Зайков Д. Е. Аренда недвижимого имущества военных организаций в условиях новой коронавирусной инфекции COVID-19 | 66 |
| 10. Иванов Р. В. Планирование и подготовка документации как подготовительная стадия закупок товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации | 72 |
| Военные аспекты административного права | |
| 11. Каняров Т. Х. Видовые особенности должностных лиц пограничного органа как субъектов военного права | 86 |
| 12. Рыбакова М. А. Некоторые вопросы совершенствования нормотворческой деятельности Министерства обороны Российской Федерации | 92 |

Юридическая ответственность военнослужащих и военнообязанных

| | |
|---|-----|
| 13. Журавлев Д. С. | |
| О соразмерности между лишением премии военнослужащего и совершением дисциплинарного проступка | 103 |
| 14. Кириченко Н. С. | |
| К вопросу о материальной ответственности командира (начальника) за издание незаконного приказа об увольнении | 107 |
| 15. Норенко И. В. | |
| Ответственность за неявку по призыву без уважительных причин в период мобилизации, в период военного положения и в военное время: некоторые теоретические вопросы правового регулирования | 114 |

Правовые аспекты обучения и воспитания

| | |
|--|-----|
| 16. Белых-Силаев Д. В. | |
| Проблемы правового регулирования подготовки полиграфологов в Вооруженных Силах Российской Федерации | 120 |
| 17. Леонтьев А. В. | |
| Правовые аспекты формирования политического сознания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации | 126 |
| 18. Романов А. Б., Федак А. Б. | |
| Социально-педагогические аспекты правового регулирования психолого-педагогической профилактики наркотического поведения личного состава войск национальной гвардии | 130 |
| 19. Федак Е. И., Атрошкин Д. А., Винник Г. А. | |
| Нормативно-правовые основы специальной парашютной подготовки | 136 |
| 20. Харитонов В. С. | |
| Некоторые вопросы правового регулирования подготовки граждан к военной службе в ДОСААФ по военно-учетным специальностям | 144 |

Уголовное право, уголовный процесс и криминология

| | |
|---|-----|
| 21. Овчаров А. В. | |
| Уголовная ответственность эксперта в сфере осуществления государственных закупок | 148 |
| 22. Санташов А. Л., Онищенко И. С. | |
| Уголовно-исполнительная система в механизме обеспечения внутренней безопасности общества | 155 |
| 23. Суденко В. Е. | |
| Следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия и их соотношение в уголовном процессе | 161 |
| 24. Харитонов С. С. | |
| О возмещении материального ущерба, причинённого вследствие совершенных военнослужащими преступлений (на примерах судебной практики) | 168 |
| 25. Холиков И. В. | |
| Рецензия на монографию доктора юридических наук, профессора Дамаскина О. В. «Преступность в XXI веке: проблемы и перспективы» | 173 |

| | |
|--|------------|
| 26. Щербак С. И. Нарушение территориальной целостности Российской Федерации посредством противоправного изменения Государственной границы Российской Федерации, как проявление экстремизма | 177 |
| 27. Юрченко А. В. Актуальные аспекты правового регулирования предмета преступного посягательства, предусмотренного частями 1 и 1.1 статьи 258 ¹ Уголовного кодекса Российской Федерации | 185 |
| Военные проблемы международного права | |
| 28. Алтухов А. В., Кашкин С. Ю., Слепак В. Ю., Тищенко С. А. Платформенные технологии и платформенное право в военно-промышленном комплексе России и Европейского Союза | 191 |
| 29. Холиков И. В., Плакса В. Н. Международно-правовая защита гражданского населения и гражданской инфраструктуры при использовании военного киберпотенциала | 200 |

Указатель сокращений

абз. — абзац

АО — акционерное общество

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВВП — валовый внутренний продукт

ВВСТ — вооружение, военная и специальная техника

ВДВ — Воздушно-десантные войска

ВКИ — Военный Краснознаменный институт

ВКП(б) — Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)

ВЛКСМ — Всесоюзный Ленинский коммунистический союз молодежи

ВМФ — Военно-Морской Флот

ВПК — военно-промышленный кодекс

ВУС — военно-учетная специальность

ВЮА КА — Военно-юридическая академия Красной Армии

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

гл. — глава

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГУП — государственное унитарное предприятие

дис. — диссертация

ДОСААФ России — Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России

ДП — Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям

ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации

ЕС — Европейский Союз

ИТУ — исправительно-трудовые учреждения

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КНР — Китайская Народная Республика

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КПК — Коммунистическая партия Китая

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МВФ — Международный валютный фонд

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МГП — международное гуманитарное право

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Минприроды России — Министерство природы и экологии Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МКК — Международный Комитет Красного Креста

млн. — миллион

млрд. — миллиард

МУП — муниципальное унитарное предприятие

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

НИИ — научно-исследовательский институт.

НИОКР — научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки

НКО — Народный комиссариат обороны

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт

ПВО — противовоздушная оборона

подп. — подпункт

РАН — Российская академия наук

РЛС — радиолокационная станция

РККА — Рабоче-Крестьянская Красная Армия

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

руб. — рубль, рублей

СБСЕ — Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе

СКПВ — Совет командующих пограничными войсками государств-участников СНГ

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

тыс. — тысяча

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

УИС — уголовно-исполнительная система

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УИК РФ — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФГУП — федеральное государственное унитарное предприятие

ФГКВОУ ВО — федеральное государственное казенное военное образовательное учреждение высшего образования

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ЦК — Центральный комитет

ч. — часть

Правовое обеспечение национальной безопасности

Проблемные аспекты цифровизации управления в сфере противодействия коронавирусной пандемии

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

Аннотация. В статье представлен взгляд на проблему коронавирусной пандемии с точки зрения ее влияния на глобальную и национальную безопасность. Рассматриваются состояние, потребности и возможности цифровизации управления в сфере противодействия коронавирусной пандемии. Сформулированы некоторые выводы и предложения по совершенствованию внедрения цифровых технологий в сферу противодействия глобальным экономическим и военным угрозам.

Ключевые слова: глобализм, экономика, право, коронавирусная пандемия, цифровизация управления, национальная безопасность.

Современная глобальная экономическая система ввергнута в экономический кризис, вызванный комплексным воздействием экономических, политических, социальных и административных факторов, сопряженных с коронавирусной эпидемией. При этом наблюдается явная деформация законности и правопорядка в мире, обуславливаемая начинающимся развалом системы международного права, коллективной безопасности, институтов солидарного реагирования на общие угрозы, суверенитета национальных государств. Глобальная мировая экономика парализуется под воздействием коронавирусной эпидемии, как своеобразного нового средства подавления, массового уничтожения и, возможно, биологического оружия. Есть основания полагать, что «научный поиск» в области вирусологии велся при координации и непосредственной финансовой поддержке определенных организаций и лиц.

Исследование технологии распространения коронавируса как средства гибридной войны, позволяет определить суть ее доминирующих

аспектов: биологического, социально-экономического, информационного. Поскольку война есть продолжение политики иными средствами, а политика — это концентрированное выражение экономики, коронавирусная пандемия, естественная или искусственная, — это кризис, который используется мировыми игроками для решения своих задач по созданию новой экономической реальности. Новая экономическая реальность будет формироваться в ближайшее время с активным использованием административных, политических, силовых инструментов. Она будет выражать переход мира в состояние конкуренции за пространственное влияние в противовес конкуренции за технологическое лидерство, характерной для ситуации 2018—2019 гг. Суть конкуренции за лидерство на данном этапе, как утверждают эксперты,¹ не в том, чтобы добиться контроля над важнейшими технологическими узлами в глобализованных производственных

¹ См.: Евстафьев Д. Мир после коронавируса: будущее постсоветской Евразии // Портал «Евразия. Эксперт». 24 марта 2020 г.

цепочках или обеспечить краткосрочное лидерство контролируемых компаний на наиболее перспективных направлениях потребления. Ее цель — создать кризисно-устойчивое, то есть технологически и промышленно относительно самодостаточное пространство, в котором будет обеспечен приоритет национальных правил игры.

Для понимания логики катастрофических событий, потрясающих сегодня Россию и мировое сообщество, прогноза перспектив, необходим учет истоков и закономерностей экономического развития. Исследованием кажущихся случайными и не связанными друг с другом событий выявляется объективная закономерность, понимание которой позволяет предвидеть кризисы, своевременно их демпфировать и использовать в конструктивных целях, изменением направленности.

В комплексе проблем государства и права, в период кризиса современной цивилизации¹, трансформации общественных отношений в XXI в.², особое место занимает проблема цифровизации управления в кризисных ситуациях. Нарастание объема публикаций, посвященных современным проблемам международного гуманитарного права³, свидетельствует об их актуализации в связи с новыми подходами к обеспечению национальной и международной безопасности. Научно-технический прогресс как приоритетное направление развития экономических и социальных отношений в обществе имеет дискретный характер, обусловливаемый разнообразными внутренними и внешними факторами угроз и опасностей. Кроме того, субъективизм

подходов к реализации этого процесса предопределяется конфликтом интересов его участников. В наиболее простом, распространенном и понятном случае это противоречие между интересами инициаторов внедрения новаций и его противниками.

Как показывает практика, интернет как социальное явление, может быть сточником больших проблем. Обзор современных публикаций позволяет констатировать, что триада «человек — общество — государство с глобальной сетью Интернет», образует ряд негативных последствий внедрения информационных технологий в нашу жизнь, обуславливает необходимость выявления природы и влияния Интернета на различные аспекты человеческого бытия в интересах национальной и международной безопасности.

В частности, основатель подразделений ФСБ России и МВД России по борьбе с киберпреступностью Б. Н. Мирошников⁴ в своей книге «Сетевой фактор. Интернет и общество»⁵, пришел к выводу, что люди все больше боятся пользоваться интернетом и в сети необходима отмена анонимности. При этом он подверг обоснованной критике и сторонников свободы слова в интернете, и борцов за его чистоту в лице «Лиги безопасного интернета», а также издержки реализации концепции «электронного правительства» в управлении в

¹ Савенков А. Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации : монография. М.: Проспект, 2020.

² Преступность XXI века. Транснациональный характер. Теневая экономика. Влияние на государство: сб. науч. тр. // под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019.

³ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Современные проблемы международного гуманитарного права // Современное право. 2017. № 5. С. 104 — 111.

⁴ Мирошников Б.Н. в 1998 г. стал первым руководителем Управления компьютерной и информационной безопасности ФСБ (нынешнее название — Центр информационной безопасности ФСБ). В 2001 г. Мирошников перешел в органы МВД, где возглавил Бюро специальных технических мероприятий (БСТМ). Под руководством Мирошникова в БСТМ было создано Управление «К», занимающееся борьбой с киберпреступностью. В 2011 г. Мирошников в звании генерал-полковника уволился из правоохранительных органов. Некоторое время он работал в банке «Уралсиб», платежной системе Cyberplat, а сейчас участвует в разработке решений для информационной безопасности «Гарда Технологии» (входящей в состав «ИКС Холдинга»).

⁵ Мирошников Б. Н. Сетевой фактор. Интернет и общество. М.: Кучково поле, 2015.

условиях коронапандемии. раскритиковал происходящие в государстве процессы информатизации, поскольку они, по его мнению, из-за отсутствия чувства меры приводят только к увеличению бюрократии, а концепция электронного правительства используется как прикрытие для освоения миллиардов. Термином «электронное правительство» называли внедряемый комплекс электронных услуг для населения, что конечно весьма далеко от управления государством. Разумеется, в лучшем случае это неудачная формулировка, а в худшем — прикрытие для освоения бюджетных миллиардов рублей, поскольку возведение технологии выдачи справок на уровень правительственной функции, несомненно, является плодом фантазии заинтересованных авторов.

На практике приходится сталкиваться с программным обеспечением, которое своей архитектурой и логикой захватывает пользователя в плен и ведет по удобному для себя, а не для пользователя пути. В сфере государственного управления на фоне действительного сокращения бумажного документооборота происходит увеличение количества документов электронных. Причем там, где бумажный документ мог содержать 3—4 строчки, дорвавшийся до власти программист, некомпетентный в существе регулируемого процесса, заставит вас заполнять десятки ненужных вам полей, но обязательных для электронного документооборота.

Технологии, призванные облегчать работу пользователей, превращаются в инструмент их изощренной перегрузки. Отсутствие чувства меры в информатизации приводит порой к парадоксальному результату: человек становится приложением к машине, компьютерной программе, а не наоборот, как первоначально задумывалось. И уже не компьютер для человека, а человек для компьютера. Наглядный пример тому дает современная практика цифровизации в сфере организации труда ученых и профессорско-преподавательского состава, относительно целеполагания, планирования и отчетности.

Знакомство с создаваемыми ситуационными центрами высших органов государственной власти и управления, ориентированными на создание условий для принятия осмысленных решений в меняющейся обстановке, обслуживаемые огромным и дорогостоящим штатом, в ряде случаев превращаются в интерьеры для кратковременного появления соответствующих руководителей, но по прямому назначению, как правило, не используются.

Традиция обязательно лично побывать на месте ЧП и именно там дать интервью средствам массовой информации означает доминирование внешней демонстрации над содержательной сущностью принимаемых решений и ответственности за них. Чаще, за этим стоит непонимание предназначения ситуационного центра или неготовности им пользоваться.

Образцом ситуационного центра может служить рабочий планшет офицера (противоздушная оборона), где синхронно отражается движение цели.

Истинная сиюминутность, развитие ситуации и принятие решения на достижение (поражение) цели. Все остальное — дорогие компьютерные комплексы, на которых разыгрывается имитация действия, при полном непонимании цели и эффективности, цены её достижения.

Актуальной проблемой продолжает оставаться необходимость контроля в интернете и ликвидация анонимности. Практика реализации комплекса мер по ограничению перемещения граждан, сокращения контактов, работы в удаленном, дистанционном режиме в целях противодействия распространению коронавирусной пандемии, со всей очевидностью показала насколько жизнь множества людей, как в нашей стране, так и за рубежом, сейчас начинает напрямую зависеть от функционирования глобальной сети, её содержания и направленности. Мы видим, как из интернета исходит вполне реальная, а отнюдь не виртуальная угроза гражданам, обществу и государству.

Поэтому, можем ли мы равнодушно наблюдать, как растет эта угроза, как множество мошенников, экстремистов и террористов, непорядочных и нечистоплотных людей, пользуются современным интернетом в своих корыстных, противоправных, преступных целях, из-за чего страдают нормальные граждане, молодежь, дети¹. Естественно, нужен контроль и регулирование использования интернета путем учета, то есть регистрации пользователя, выходящего в сеть. Необходимо понимание, как это правильно организовать, кто должен этим заниматься и до каких пределов.

Нужно тщательно взвесить и принять ответственные решения, обеспечивающие баланс интересов государства, общества и гражданина в информационном пространстве, с учетом права на информацию, права на защиту информации, например, персональных данных, право на защиту от информации, например, клеветы. Государство должно обеспечить гарантию этих прав. При этом контроль за использованием интернет-пространства должен быть нацелен на защиту прав и законных интересов не только физических и юридических лиц, но и всего нашего государства, органов власти и управления субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, сил обороны и безопасности.

Необходимо, возможно и разумно сочетание двух основных направлений борьбы за очищение интернета: первый — саморегулирование как самый быстрый и дешевый способ, второй — государственное регулирование. Борьба с анонимностью в интернете направлена на защиту человека, нормального, порядочного и законопослушного, защиту его прав, на обеспечение его безопасности.

Свобода слова не ограничивается фактом регистрации, но ориентирует на ответственность в рамках действующего законодательства.

Такая потребность в современных условиях предопределяется основными глобальными процессами в интернете. Во-первых, развитие глобального интернета как такового, прежде всего, как бизнес-проекта, в целях преодоления цифрового неравенства. Во-вторых, развитие национальных сегментов и национальных законодательств в области их регулирования и контроля, в интересах защиты суверенитета и национальной безопасности. В-третьих, развитие международного законодательства в области управления интернетом в целях стандартизации в области глобальной информатизации, обеспечивающей развитие в рамках единых требований, единого формата и единого подхода к безопасности.

Перспективным направлением является инициатива России и Китая узаконить регулирование интернета на национальных уровнях, в новой сети интернет с более высоким уровнем доверия, как естественное стремление к безопасности. В настоящее время часть людей впадает в интернет-зависимость, либо устает от интернета, что дает повод к изменению современного лица интернета. Это человек делает его орудием в информационных войнах, инструментом для совершения преступлений, рупором террористов и экстремистов, превращает в паутину для клеветников, растлителей и извращенцев. Вот кого на самом деле нужно выявлять, учитывать, регулировать на основе закона в интересах общества.

17 апреля 2020 г. Госдума приняла закон о едином электронном реестре. Экспертами констатируется, что реестр позволит выстроить на основании данных человека его семейные связи, соответственно, потом, используя информационные ресурсы других ведомств, можно будет рассчитать и доход семьи, среднедушевые доходы, обеспечить

¹ Противодействие современному экстремизму и терроризму : науч.-практ. пособие // О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019.

любые контроли, любые пороги и оказывать соответственно, правительству, президенту те помощи, которые будут нужны именно в данном случае. Вносятся изменения в Федеральный закон «О персональных данных», которыми устанавливаются, что все данные используются в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления. С 1 июля 2020 г. в Москве начат эксперимент по внедрению технологий искусственного интеллекта.

Законопроект предусматривает создание реестра добровольных участников эксперимента — юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Такие компании должны будут сообщать своим контрагентам о том, что они участвуют в таком эксперименте. Теперь любые компании, в которые мы обращаемся каждый день: такси, доставка еды, частные клиники, интернет магазины — все без исключения компании, которые станут участниками этого эксперимента, будут предоставлять информацию о пользователях не только своим контрагентам, но и государству, которое будет использовать эти данные «в целях повышения эффективного государственного и муниципального управления».

Сегодня в мире одновременно идут технологическая и институциональная революции, что случается один раз в столетие, заявил в интервью телеканалу РБК министр Евразийской экономической комиссии и бывший советник Президента России С. Ю. Глазьев: «Мы переживаем состояние резонанса. Оно бывает раз в столетие, когда одновременно происходит и технологическая революция, и управленческая революция».

По его мнению, нынешние меры государств по борьбе с коронавирусной инфекцией «целиком укладываются в логику формирования нового технологического уклада». Основными его характеристиками являются цифровизация

и внедрение информационно-коммуникационных технологий. МВФ предсказал наихудший спад мирового ВВП после Великой депрессии.

Что касается институциональной революции, на сегодняшний день свою эффективность доказали системы управления в Китае и Индии. Именно эти страны могут стать центрами нового мирового уклада. С. Ю. Глазьев отметил, что там присутствует сочетание стратегического планирования, контроля государством финансов, а также рыночная конкуренция и частное предпринимательство. Власти одновременно поддерживают бизнес, обеспечивают стабильные цены на энергоносители и транспортные услуги, а также инвестируют в инфраструктуру. Планирование общегосударственного масштаба в таких системах направлено на рост благосостояния людей. При этом оно не является директивным, поскольку компании работают с государством на договорно-правовой основе. «Государство дает ориентиры и определяет стимулы», — пояснил Глазьев.

Из-за кризиса в связи с распространением эпидемии коронавируса можно ожидать существенного изменения миропорядка и общественного устройства в ряде стран, говорил в интервью телеканалу РБК декан экономического факультета МГУ и учредитель Института национальных проектов Александр Аузан. По его словам, вызванный пандемией кризис может привести к усилению государственного капитализма и сокращению конкуренции. Аузан отметил, что особенно опасными эти тенденции могут быть для России, где госкапитализм активно развивался уже с 2014 г. «А вот сейчас, в кризис, это может чрезвычайно окостенеть, эти структуры государственного капитализма могут оказаться очень сильными и

непреодолимыми в будущем», — говорил Аузан.¹

Между тем в интервью журналу *Financial Times*, опубликованном 27 июня 2020 г., президент Владимир Путин заявил, что «либеральная идея себя изжила», так как вступила в конфликт с интересами подавляющего большинства населения. По его мнению, либералы не могут больше диктовать что-либо, как они пытались это делать последние десятилетия. Эта оценка Президента России В. В. Путина вызвала в определенных экономических кругах панику, поскольку именно либеральная модель настойчиво продолжает реализовываться в стране, в различных ее формах, вот уже более двадцати пяти лет и именно она завела экономику страны в тупик.

Суть идеологии классического экономического либерализма состоит в том, что ее сторонники категорически отрицают государственное регулирование экономики, обосновывая это тем, что главным средством обеспечения социально-экономического прогресса являются стихийные силы свободного рынка и неограниченной конкуренции, которые якобы сами способны обеспечить нормальное развитие.

Прошло двадцать пять лет «реформирования» России по модели экономического либерализма. За это время по промышленному производству в целом и по большинству отраслей Российская Федерация не вышла на уровень 1990 года, а кризис, особенно в наукоемком секторе экономики, год от года усиливается.

Россия утратила почти все секторы мирового рынка высокотехнологической продукции, на которых ранее доминировала. Если в 1989 г. в нашем экспорте товары с высокой добавленной стоимостью составляли 38,7 %, то в 2018 г. едва достигают 5 %. Если в 1991 г. наши самолеты составляли около 40 % мирового парка гражданской авиации, то сегодня —

менее 2 %. Высокие технологии (вооружение, космическая техника, ядерное оборудование) составляют в нынешнем российском экспорте 0,13 %, столько же, сколько у одной из самых отсталых стран Евросоюза — Португалии. Не лучше обстоят дела и в сельском хозяйстве. Ныне российское село — это высокая безработица, низкие зарплаты, высокая смертность, низкий уровень культуры, медицины, самые плохие дороги.

Особенно остро почувствовали «демократические преобразования» люди, работающие в секторе реальной экономики. По заработной плате в реальном исчислении россияне даже сегодня не вышли на уровень 1990 г., то есть отстали от самих себя почти на три десятка лет. В апреле 2019 г. Росстат опубликовал данные, характеризующие нынешний уровень жизни населения. Подавляющее большинство российских семей (79,5 %) испытывают трудности с покупкой вещей первой необходимости. Больше половины (53 %) не могут позволить себе неожиданные траты вроде срочного ремонта или лечения. Почти 50 % россиян не могут позволить себе отпуск вне дома, указывают социологи.

В результате «реформирования» экономики по либеральным моделям доля России в мировом ВВП сократилась с 9 % в 1990 г. до сегодняшних 2 %. С третьего места, которое занимала наша страна в мире, уступая по объему валового внутреннего продукта только США и Японии, мы переместились на шестнадцатое место при оценке ВВП по рыночному курсу доллара. И не видеть всех этих провалов на протяжении длительного промежутка времени могли только «эффективные менеджеры», коим безразлична судьба России, а озабочены они лишь вывозом своих капиталов за рубеж. Конечным итогом проведения политики экономической либерализации стало формирование в стране не экономики развития, а экономики торможения. Россия вошла в состояние

¹ См. подробнее на РБК: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e9745b49a794771c943c5c8>

стагнации и рецессии. В этих кризисных социально-экономических условиях россиян вполне естественно волнует вопрос: что может прийти на замену либерально-экономическому курсу, ввергшему страну в глубочайший кризис, в депрессию, какую альтернативную модель развития может предложить миру Россия.

Необходимость вывода страны на траекторию экономического роста объективно требует от гаранта Конституции Российской Федерации В. В. Путина отвергнуть принципиально монетаристскую неолиберальную модель «экономического роста», заведшую страну в тупик. В противном случае все призывы к «рывку», «стратегии прорыва» так и останутся словами, как это случилось с майскими указами 2012 г., с реализацией указов 2018 г. и национальных проектов.

Цифровые технологии неизбежны в XXI в. Цифровой контроль, искусственный интеллект, другие принципиально новые информационные технологии будут все больше наполнять нашу жизнь. Это естественное развитие человечества, со всем этим нам жить. Но если эти современные инструменты окажутся в руках бесконтрольного или тоталитарного режима, то под предлогом «необходимых мер безопасности», «экспериментов» или вовсе без предлога цифровые технологии в виде очередных электронных пропусков для граждан страны могут стать пропусками в цифровое рабство.

В Китае с помощью цифровых технологий цифровая система может анализировать данные о каждом гражданине, присваивая ему индивидуальный рейтинг. Законопослушных обладателей высокого рейтинга ждут льготы и поощрения, низкого — трудности и остракизм. С появлением новых технологий, действует всевидящее око — система социального доверия.

Госсовет КНР в 2014 г. опубликовал новый документ — «Программу создания системы социального кредита (2014—2020)». Из программы следует, что к

2020 г. не только каждая компания, но и каждый житель материкового Китая может отслеживаться и оцениваться этой системой в режиме реального времени. Рейтинг доверия физических лиц будет привязан к внутреннему паспорту. Рейтинги будут публиковаться в централизованной базе данных в интернете в свободном доступе. Обладатели высокого рейтинга будут пользоваться различными социальными и экономическими льготами. Тем, у кого рейтинг будет плохой, придется страдать — на них обрушится вся мощь административных санкций и ограничений.

Главная задача, и это прямо указывается в «Программе Госсовета», чтобы «оправдавшие доверие пользовались всеми благами, а утратившие доверие не могли сделать ни шагу». В середине декабря 2016 г. Си Цзиньпин на заседании Политбюро ЦК КПК заявил: «Для борьбы с острой проблемой недостатка доверия нужно крепко взяться за создание системы оценки надежности, покрывающей все общество. Нужно совершенствовать как механизмы поощрения законопослушных и добросовестных граждан, так и механизмы наказания тех, кто нарушает закон и утратил доверие, чтобы человек просто не осмеливался, просто не мог потерять доверие». Система уже работает в пилотном режиме примерно в тридцати городах Китая.

Передовиком в этом деле стал город Жунчэн в провинции Шаньдун. Всем жителям города (670 тыс. человек) дается стартовый рейтинг 1000 баллов. Далее в зависимости от их поведения рейтинг либо растёт, либо падает. Разрозненная информация о жизни и деятельности гражданина поступает из муниципальных, коммерческих, правоохранительных, судебных органов в единый информационный центр, где обрабатывается с помощью технологии big data, и рейтинг гражданина, соответственно, либо повышается, либо

снижается. В Жунчэне единый информационный центр анализирует, ни много ни мало, 160 тысяч различных параметров из 142 учреждений. Активно приветствуется и система доносов.

Гражданину, сообщившему куда следует о всяких нехороших делах своего соседа, полагается, как минимум, пять баллов. Какого-либо единого документа, где было бы четко прописано, что делать можно, а что нельзя и что за это будет, система не предполагает. Известно лишь, что если твой рейтинг больше 1050 баллов, то ты образцовый гражданин и маркируешься тремя буквами А. С тысячей баллов можно рассчитывать на АА. С девятьюстами — на В. Если рейтинг упал ниже 849 — ты уже подозрительный носитель рейтинга С, тебя выгонят со службы в государственных и муниципальных структурах.

Тем, у кого 599 баллов и ниже, несдобровать. Их записывают в черный список с припиской D, они становятся изгоями общества, их не берут почти ни на какую работу (даже в такси с черной меткой D работать нельзя), не дают кредиты, не продают билеты на скоростные поезда и самолеты, не дают в аренду автомобиль и велосипед без залога. Соседи от тебя шарахаются как от огня, ведь не дай бог кто-то увидит, как ты общаешься с человеком D, на тебя сразу донесут, и твой рейтинг тоже стремительно пойдет вниз (Маслов А. В. Цифровая диктатура в Китае или всевидящее око XXI века // Вести. 11 января 2019 г.).

Последние события в России: трансформация Конституции, перекладывание на регионы

ответственности за борьбу с коронавирусной эпидемией, сомнительные попытки применения искусственного интеллекта для контроля за гражданами показывают, что задача создания в нашей стране честной, прозрачной, легитимной власти, задача построения правового государства, которому можно было бы доверять и которое служило бы людям, становится все более актуальной и неотложной. Выполнить эту задачу могут только сами граждане, объединенные в реальную политическую силу на основе социализации нравственного и правового сознания.

Библиография

1. Евстафьев Д. Мир после коронавируса: будущее постсоветской Евразии / Д. Евстафьев // Портал «Евразия. Эксперт». 24 марта 2020 г.
2. Дамаскин, О. В. Современные проблемы международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Современное право. — 2017. — № 5. — С. 104—111.
3. Маслов, А. В. Цифровая диктатура в Китае или всевидящее око XXI века / А. В. Маслов // Вести. 11 января 2019 г.
4. Мирошников, Б. Н. Сетевой фактор. Интернет и общество / Б. Н. Мирошников. — М.: Кучково поле, 2015. — 283 с.
5. Преступность XXI века. Транснациональный характер. Теневая экономика. Влияние на государство: сб. науч. тр. // под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2019.
6. Противодействие современному экстремизму и терроризму : науч.-практ. пособие // О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. — 143 с.
7. Савенков, А. Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации : монография / А. Н. Савенков. — М.: Проспект, 2020.

Problematic aspects of digitalization of management in the field of countering the coronavirus pandemic

© **Damaskin O. V.**,

Professor, doctor of law, honored lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences

Annotation. The article presents a view on the problem of the coronavirus pandemic in terms of its impact on global and national security. The state, needs and opportunities of digitalization of management in the field of countering the coronavirus pandemic are considered. Some conclusions and proposals for improving the implementation of digital technologies in the field of countering global economic and military threats are formulated.

Keywords: globalism, economy, law, coronavirus pandemic, digitalization of management, national security.

Перспективы развития правового регулирования деятельности подразделений пограничных органов в период стабилизации обстановки на внешних границах государств-участников СНГ

© **Евсеев Тимофей Евгеньевич**,
специалист юридического отдела Центра исследования проблем Российского права «Эквитас»

Аннотация. Статья посвящена анализу законодательства в части касающейся деятельности пограничных органов в период стабилизации обстановки на внешних границах государств-участников СНГ. В настоящей статье автор последовательно раскрывает ряд проблем, возникающих в практической деятельности пограничных органов на внешних границах СНГ и предлагает пути их решения.

Ключевые слова: пограничные органы, страны-участники Содружества Независимых Государств, стабилизация обстановки на внешних границах, урегулирование кризисных ситуаций, внешние границы.

Российская Федерация, как и в целом международное сообщество, столкнулась с новыми угрозами и опасностями. Глобальный характер приобрели международный терроризм и другие виды транснациональной преступности. Вопросы пограничной, военной, информационной, экологической и иных видов безопасности, в силу происходящих интеграционных процессов между государствами в различных сферах жизнедеятельности, получили международное звучание и постоянно исследуются учеными правоведами¹.

Развитие скоординированной пограничной деятельности² обуславливается

¹ См., напр.: Аулов В. К., Туганов Ю. Н. 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; Туганов Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности // Военное право. 2018. № 6 (52). С. 50—54.

² В данном контексте пограничная деятельность рассматривается как категория с большим объемом, нежели определение, которое закреплено в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» и включающее направления деятельности пограничных органов исключительно в пределах территории Российской Федерации, на которую распространяется суверенитет и юрисдикция. См. подробнее: «... пограничная

дальнейшим формированием интеграционных процессов государств-участников СНГ, проходящих в современных условиях под рядом факторов:

— во-первых, это эскалация угроз пограничной безопасности, как на внутренних³, так и на внешних границах государств-участников СНГ, послужившая причиной проведения борьбы с международным терроризмом на Ближнем Востоке и в частности на территории Сирийской Арабской Республики;

— во-вторых, продолжением процесса развития сотрудничества пограничных ведомств государств-участников СНГ;

— в-третьих, необходимостью совершенствования правового регулирования, связанного с обеспечением безопасности внешних границ государств-участников СНГ, осуществляющих функции по обеспечению пограничной безопасности.

деятельность — деятельность (систем мер), осуществляемая государственными органами, местного самоуправления, организациями, общественными объединениями и гражданами, направленная на обеспечение безопасности государства в пограничной сфере» // Модельный Закон «О пограничной безопасности» : постановление № 35-10 от 28 октября 2010 г.

³ См., напр.: Коляда В., Туганов Ю. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. 2013. № 3. С. 15—17.

Безусловно, проблемы обеспечения стабильности и безопасности в настоящее время, выходят за рамки интересов отдельных государств. Для государств-участников СНГ, имеющих значительные по протяженности внешние границы¹, их надежная охрана стала иметь все большее значение.

Российская Федерация наращивает сотрудничество с государствами-участниками СНГ в сфере обеспечения взаимной безопасности, в том числе и на внешних границах стран-участников СНГ, осуществляет совместное противодействие общим угрозам безопасности, таким как международный терроризм, экстремизм, наркопреступность, транснациональная преступность и незаконная миграция.

Основными направлениями в рамках данного сотрудничества можно выделить нейтрализацию террористической угрозы и наркопреступности, исходящих с территории Афганистана и недопущение попыток западом различными способами дестабилизировать обстановку в Центральной Азии и Закавказье.

В условиях сложившихся угроз особая роль в противодействии им и обеспечении интересов Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации принадлежит пограничным органам.

Вопросы правового регулирования деятельности подразделений пограничных органов, направляемых на стабилизацию обстановки на внешних границах государств-участников СНГ, осталась практически за рамками научного интереса ученых, несмотря на явную теоретическую и практическую значимость.

¹ Внешняя граница — участки государственных границ государств-участников СНГ с государствами, не входящими в СНГ. Об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах : Положение от 5 октября 2007 г. : приложение к Протоколу об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах.

Деятельность пограничных органов регламентируется, прежде всего, на уровне межведомственных договоров. Их роль достаточно всеобъемлюща в регулировании деятельности пограничных органов, поскольку стабильность, устойчивое развитие современного государства зависят не только от имеющихся собственных сил и средств обеспечения безопасности, но и от того насколько эффективно используются международные механизмы, в том числе и правового характера для преодоления возникающих опасностей, и угроз.

В Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640, определено, что приоритетным направлением внешнеполитической деятельности России является развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками СНГ и дальнейшего укрепления СНГ — основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах².

Важно заметить, что Российская Федерация стремится к интеграции в области урегулирования (ликвидации) кризисных ситуаций³ на внешних границах государств-участников СНГ через создание системы коллективной безопасности. Важное значение в деле обеспечения международной, региональной и национальной без-

² О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605.

³ Урегулирование (ликвидация) кризисной ситуации — комплекс согласованных неотложных организационных и практических мер Сторон, направленных на локализацию, стабилизацию и ликвидацию кризисной ситуации. Положение об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах : приложение к Протоколу об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 октября 2007 г.

опасности имеют двусторонние договоренности между государствами.

Современное состояние оперативно-служебной деятельности ФСБ России обусловлено воздействием ряда факторов, одним из которых является присутствие на договорной основе в ряде иностранных государств пограничных органов федеральной службы безопасности, в том числе оперативных пограничных групп, групп пограничного содружества.

Для более тесной интеграции во всех сферах совместной деятельности государства-участники СНГ заявили во многих основополагающих документах о стремлении к созданию единого правового поля. Эта тенденция выражается в принятии целого ряда договоров, программ и модельных законодательных актов в целях упорядочения правового регулирования отношений между странами в различных областях.

Так, например, Соглашением о взаимодействии Пограничных войск государств-участников СНГ при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах (далее — Соглашение) установлены положения, касающиеся деятельности уполномоченных органов при возникновении кризисных ситуаций. В ст. 2 указанного Соглашения закреплено, что «... в случае возникновения или угрозы возникновения кризисной ситуации на каком-либо из участков внешних границ со стороны государства, не входящего в Содружество, Стороны по инициативе одного или нескольких государств-участников Содружества и по просьбе государства, на участке внешних границ которого возникла кризисная ситуация или создалась угроза ее возникновения, незамедлительно осуществляют консультации и определяют меры помощи по обеспечению стабильного положения на этих участках». Ст. 3 определяет, что каждая из Сторон с учетом своего законодательства и возможностей формирует и готовит воинские формирования для выполнения задач по стабилизации обстановки на участках внешних границ при возникновении кризисных ситуаций. Потребность сил и средств и условия

пребывания пограничной группировки Стороны будут определять в соответствии с задачами в каждой конкретной обстановке. Руководство пограничной группировкой будет возлагаться на назначаемого Советом глав государств-участников Содружества командующего по представлению Совета командующих Пограничными войсками и согласованию с соответствующими органами государства, на участке внешней границы которого возникла кризисная ситуация. Стороны определяют права и обязанности назначенного ими командующего, которыми он будет пользоваться (руководствоваться) на период действия пограничной группировки в районе кризисной ситуации.

При командующем создается Объединенный штаб, состоящий из представителей пограничных войск сторон.

Очевидно, что безопасность России в пограничной области связана с обеспечением безопасности внешних границ государств-участников СНГ и предполагает совершенствование правового регулирования в сфере международного сотрудничества в целях обеспечения коллективной безопасности стран Содружества. Так, например, анализ норм Соглашения позволил прийти к следующим предложениям.

Ввиду того, что стороны легально закрепили обязанность оказывать так называемые меры помощи в случае возникновения кризисных ситуаций, было бы рациональным определить, какие именно меры помощи вправе оказывать друг другу государства-участники Соглашения, выделяющие личный состав из числа пограничных ведомств, направляемых для стабилизации обстановки на внешних границах, в связи с чем предлагается продолжить ведение переговоров на межведомственном уровне по соблюдению подписанных обязательств всеми сторонами Соглашения.

Ключевым аспектом в рассматриваемом Соглашении является необходимость закрепления четких и определенных задач резервных подразделений государств-участников СНГ. Данное предложение является весьма актуальным в силу того, что позволит использовать подразделения по-

граничных органов исключительно по прямому назначению в целях противодействия угрозам на внешних границах.

Нормы права составляют основу правового регулирования, они содержатся в различных нормативных правовых актах, издаваемых уполномоченными органами и должностными лицами с целью определения границ дозволенного и недозволенного, разделения труда, осуществления рациональной кооперации и специализации.

Такие акты издаются, начиная с федерального уровня и заканчивая ведомственными приказами, а также локальными правовыми актами, например, определяющими должностные регламенты сотрудников. Именно весь процесс выработки средств юридической регуляции и использования их в практической деятельности субъектов права для достижения фактических результатов в конкретной сфере общественных отношений и образует понятие правового обеспечения¹.

Законодательством Российской Федерации определено, что охрана государственной границы является составной частью защиты государственной границы и осуществляется пограничными органами федеральной службы безопасности, Вооруженными Силами Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации².

Защита внешних границ государств-участников СНГ предъявляет высокие требования к правовому регулированию деятельности подразделений пограничных органов, обеспечивающих безопасность России за ее пределами.

Вместе с тем, на уровне законодательства России вопрос об участии подразделений пограничных органов не нашел отражения в Законе Российской Федерации

«О Государственной границе Российской Федерации». Объективно, участие указанных подразделений требует именно законодательного закрепления, поскольку их деятельность связана с риском для жизни и здоровья военнослужащих, а также реализации специальных полномочий за пределами территории России. В этой связи особую актуальность приобретает проблема правового статуса сотрудников пограничных органов, реализующего свои полномочия на внешних границах СНГ. В настоящее время вопрос об участии пограничных органов закреплен на ведомственном уровне в приказе ФСБ России.

В стабилизации обстановки на участках внешних границ государств-участников СНГ основная роль отводится пограничным органам.

На заседании СКПВ был обсужден целый комплекс вопросов по подготовке национальных формирований, включаемых в состав пограничной группировки³, направляемой для урегулирования (ликвидации) кризисных ситуаций⁴.

В целях реализации Решения Совета глав государств СНГ от 16 октября 2015 г. и раздела II Плана мероприятий по реализации Протокола об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 октября 2007 г. (далее — Протокол), утвержденного Решением Совета глав государств СНГ от 5 декабря 2012 г., *Совету командующих (курсив мой — Т.Е.)* предписано организовать работу

³ Пограничная группировка — формирование сил и средств пограничных войск государств-участников Содружества, выделенное Сторонами для выполнения задач по усилению охраны участков внешних границ в районе кризисной ситуации. См.: Соглашение о взаимодействии Пограничных войск государств-участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах.

⁴ Кризисная ситуация — это совокупность военно-политических и социальных конфликтов, которые дестабилизируют положение на участках внешней границы и требуют коллективных мер по ее стабилизации. Там же.

¹ Кардашов А. А. Организационное и правовое обеспечение формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне : дис. ... канд. юрид. наук. М.: Акад. упр. МВД России, 2014. С. 125.

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

пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ по обеспечению заблаговременной подготовки формирований пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ, включаемых в состав группировки (проведение тренировок, командно-штабных и оперативно-тактических учений)¹.

Была одобрена работа по подготовке рабочего плана проведения совместных командно-штабных учений и тренировок подразделений пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ, а также предложения по организации подготовки руководителей этих подразделений.

Роль пограничной группировки, направляемой для стабилизации обстановки на внешних границах государств-участников СНГ, а также перечень задач, возлагаемых на них, не достаточно определены и в различных условиях обстановки не нашли должного отражения в нормативно правовой базе и требуют большей определенности.

Таким образом, для определения порядка деятельности подразделений пограничных органов, направляемых для стабилизации обстановки на внешних границах государств-участников СНГ существует необходимость определить круг задач стоящих перед ними в современных условиях и закрепить их законодательно, в связи, с чем предлагается внести дополнения в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», в частности, в ст. 30, закрепляющую полномочия пограничных органов, где более предметно определить условия, при которых военнослужащие привлекаются к защите интересов России за ее пределами, а также права и обязанности подразделений пограничных органов, принимающих уча-

стие в стабилизации обстановки на внешних границах.

Резюмируя вышесказанное, представляется необходимым сделать следующие выводы:

1. Более четко на законодательном уровне определить перечень задач в различных условиях обстановки, возлагаемых на подразделения пограничных органов, направляемых для стабилизации обстановки на внешних границах. В частности, внести соответствующие дополнения в Закон Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации»

2. Есть необходимость в разработке для личного состава пограничных органов, направляемых для стабилизации обстановки на внешних границах в соответствии с международными договорами России, дополнений в должностной регламент, в котором необходимо будет отразить перечень специальных задач для личного состава, выполняющего задачи по стабилизации обстановки на внешних границах.

Библиография

1. Аулов, В. К. Юридическая практика в сфере уголовной ответственности за финансирование террористического сообщества и террористических организаций: краткий анализ составляющих / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 4 (226). — С. 85—89.

2. Кардашов, А. А. Организационное и правовое обеспечение формирования кадрового состава подразделений уголовного розыска территориальных органов МВД России на районном уровне : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Кардашов. — М.: Ак. управления МВД России, 2014.

3. Коляда, О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации / В. Коляда, Ю. Туганов // Самоуправление. — 2013. — № 3. — С. 15—17.

4. Туганов, Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности / Ю. Н. Туганов // Военное право. — 2018. — № 6 (52). — С. 50—54.

¹ См.: Справка по вопросу «О механизме выполнения Плана мероприятий по реализации Протокола от 5 октября 2007 года об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 декабря 2012 года».

Prospects for the development of legal regulation of the activities of the reserve units of the border authorities during the period of measures to resolve (eliminate) crisis situations on the external borders of the States members of the Commonwealth of Independent States.

© **Evseev Timothy E.**

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

Abstract. The Article is devoted to the analysis of the legislation concerning the activities of reserve units of border authorities during the activities for the settlement (liquidation) of crisis situations on the external borders of the CIS member States. In this article, the author consistently reveals a number of problems arising in the practice of reserve units at the external borders of the CIS and offers ways of their solutions.

Key words: border authorities, reserve units, member countries of the Commonwealth of Independent States, the settlement of crises, external borders.

Общественная безопасность как объект уголовно-правовой охраны и участие войск национальной гвардии в ее обеспечении

© **Корякин Виктор Михайлович**,
доктор юридических наук, профессор, заместитель
директора Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ), профессор
Военного университета

© **Попов Александр Александрович**,
адъюнкт кафедры уголовного права Военного
университета Министерства обороны
Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматривается содержание понятия «общественная безопасность», его соотношение со смежными понятиями – «национальная безопасность», «безопасность общества», проанализированы различные подходы к определению понятия «общественная безопасность». Показаны место и роль войск национальной гвардии в обеспечении общественной безопасности, сформулировано авторское определение понятия «обеспечение общественной безопасности войсками национальной гвардии». Анализируются вопросы применения уголовно-правовых средств обеспечения общественной безопасности, в том числе уголовной ответственности военнослужащих за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, общественная безопасность, общественный порядок, правопорядок, войска национальной гвардии, уголовная ответственность военнослужащих.

Согласно Конституции Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72) обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии с п. 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, национальная безопасность Российской Федерации представляет собой состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Национальная безопасность Российской Федерации включает:

а) оборону страны, имеющую целью:

— создание условий для мирного и динамичного социально-экономического развития Российской Федерации;

— обеспечение военной безопасности Российской Федерации;

б) виды безопасности:

— государственная безопасность;

— общественная безопасность;

— информационная безопасность;

— экологическая безопасность;

— экономическая безопасность;

— транспортная безопасность;

— энергетическая безопасность;

— безопасность личности.

Исходя из указанных доктринальных положений, можно констатировать, что общественная безопасность является неотъемлемым структурным элементом общей системы национальной безопасности нашего государства.

При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в Стратегии национальной безопасности (п. 42 — 47) общественная безопасность рассматривается в неразрывном единстве с государственной

безопасностью. В качестве стратегических целей государственной и общественной безопасности определены защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Государственная и общественная безопасность раздельно существовать не могут: деятельность по обеспечению государственной безопасности создает условия для общественной безопасности и наоборот — обеспечение безопасности общества способствует безопасности функционирования государства и его институтов.

Официальное определение понятия «общественная безопасность» содержится в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. Под *общественной безопасностью* в данном документе понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Различные подходы к определению понятия «общественная безопасность» имеются в научной литературе:

— А. М. Воронов определяет общественную безопасность как правовое состояние защищенности личности и общества от факторов, создающих потенциальную и реальную опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства, выраженных, в частности, в общественно опасных действиях (бездействии) и охраняемых системой норм административного, информационного, уголовного, экологического и других отраслей права¹;

— сходным образом трактует общественную безопасность А. И. Сапожников: это социально-правовое явление, под которым понимается совокупность общественных отношений, регулируемых системой юридических норм в целях предотвращения, локализации и ликвидации условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность жизненно важным интересам граждан и обществу в целом²;

— Е. А. Дрожжина обращает внимание на многозначность понятия «общественная безопасность» и утверждает, что под данным явлением можно понимать, во-первых, вид безопасности, выделенный на основе объекта защиты — общества (в данном значении «общественная безопасность» тождественна «безопасности общества»), а во-вторых, вид безопасности, выделенный на основе специфических опасностей и угроз безопасности — общественно опасных и противоправных посягательств, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера³;

— Р. В. Закомолдин определяет общественную безопасность как состояние защищенности общественных отношений, урегулированное нормами уголовного права, обеспечивающее безопасные условия жизни людей и их деятельности от преступных деяний, посягающих на здоровье и экологическое благополучие населения, а также безопасность обращения с источниками повышенной опасности⁴ (ценность данного определения состоит в рассмотрении общественной безопасности через призму уголовно-правовой охраны);

проблемы обеспечения и организации управления : монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004. С. 35.

² Сапожников А. И. Административно-правовой режим общественной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 6.

³ Дрожжина Е.А. Общественная безопасность как объект преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 19.

⁴ Закомолдин Р. В. Ответственность за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности по уголовному законодательству России : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2001. С. 6.

¹ Воронов А. М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые

— важный теоретический вывод относительно рассматриваемого понятия сформулировали И. В. Ильичев и Э. В. Богмацера: проанализировав его соотношение с понятием «безопасность общества», они пришли к аргументированному выводу о том, что безопасность общества — это более масштабная категория, чем общественная безопасность. Общественную безопасность следует воспринимать как один из элементов, безусловно, очень важный, безопасности общества. Безопасность общества и общественная безопасность, таким образом, соотносятся как целое и его часть¹;

— Б. П. Кондрашов рассматривает общественную безопасность как разновидность социальной безопасности, систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из свободного гражданского оборота, а также от явлений негативного социального, природного, техногенного характера и других особых обстоятельств²;

— предельно широко трактует понятие общественной безопасности А. В. Степанов: данное явление понимается им как государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз в различных областях общественной жизни (социальной и межнациональной, правоохрани-

тельной, пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной)³. По нашему мнению, здесь имеет смешение различных видов безопасности, предусмотренных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации; общественная безопасность по мнению данного автора поглощает иные виды безопасности, что неправомерно;

— по мнению Е. Г. Федотовой, под общественной безопасностью следует понимать безопасность всех в совокупности общественных интересов и общественных отношений, в том числе тех, которые не являются правоотношениями. Исходя из данного определения, указанный автор определяет цель обеспечения общественной безопасности: выявление, устранение и предупреждение угроз, способных нанести ущерб общественным интересам, соответствующим общественным отношениям во всех сферах;

— Юридический энциклопедический словарь (1984 г.) дает развернутую характеристику общественной безопасности, определяя ее как систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий⁴.

В научных работах имеется множество иных определений общественной безопасности, в тех или иных вариациях уточняющих приведенные выше определения. Обобщая приведенные научные и нормативные положения, можно выделить следующие базовые признаки общественной безопасности, раскрывающие ее содержание и сущность:

¹ Ильичев И. В., Богмацера Э. В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 1. С. 17. С. 11—19.

² Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 10.

³ Степанов А. В. Общественная безопасность: теоретико-правовой анализ // Вестник Прикамского социального института. Серия Правоведение. 2015. № 1 (69). С. 29—37.

⁴ Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев. М., 1984. С. 204.

а) это разновидность, неотъемлемый элемент общей системы национальной безопасности Российской Федерации. Будучи тесно связанной с иными элементами системы национальной безопасности, общественная безопасность в то же время носит относительно самостоятельный характер, что подтверждается, в частности, изданием специального документа – Концепции общественной безопасности Российской Федерации;

б) это государственно-правовой институт, что вытекает из упоминания данной категории в Конституции Российской Федерации, закрепления правовых основ ее обеспечения в федеральных законах и многочисленных подзаконных актах;

в) это системное свойство общества, позволяющее ему развиваться в общих интересах граждан и организаций в условиях различных опасностей и угроз; это совокупность общественных отношений, создающая нормальные, безопасные условия общественной жизни;

г) это такое состояние общественных отношений, которое не формируется само по себе, а является результатом постоянной, целенаправленной деятельности государства и его институтов во взаимодействии с гражданским обществом. Обеспечение общественной безопасности представляет собой реализацию определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (подп. «б» п. 6 Концепции национальной безопасности в Российской Федерации);

д) для обеспечения общественной безопасности государство создает специальные государственные органы, именуемые правоохранительными, сотрудники которых на профессиональной основе занимаются деятельностью по обеспечению общественной безопасности. В первую оче-

редь данную функцию выполняют органы внутренних дел Российской Федерации (полиция), а также войска национальной гвардии.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» войска национальной гвардии являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Участие в обеспечении общественной безопасности отнесено к одной из задач, возлагаемых на данные войска.

В целях успешного решения задач по обеспечению общественной безопасности войска национальной гвардии и военнослужащие этих войск в соответствии с упомянутым выше законом наделяются соответствующими полномочиями:

1) производить досмотр плавучих средств (судов) при несении службы по охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности на акваториях водных объектов (п. 12 ч. 1 ст. 9);

2) пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия (п. 21 ч. 1 ст. 9);

3) производить вскрытие транспортного средства, в том числе проникновение в него для обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях (п. 2 ч. 1 ст. 11);

4) входить (проникать) в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями независимо от форм собственности (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств

международных организаций), для защиты (спасения) жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях (п. 1 ч. 1 ст. 12);

5) ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов, плавучих средств (судов) и пловцов при оцеплении (блокировании) участков местности (акватории), если это необходимо для обеспечения безопасности граждан и общественного порядка (ч. 2 ст. 13);

6) применять боевую и специальную технику, состоящую на вооружении войск национальной гвардии, для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях (п. 7 ч. 1 ст. 22).

Исходя из изложенных теоретических положений и нормативных предписаний можно сформулировать следующее определение: *обеспечение общественной безопасности войсками национальной гвардии* представляет собой совокупность мер, реализуемых войсками национальной гвардии в пределах предоставленных им полномочий во взаимодействии с другими государственными органами, и направленных на предотвращение, локализацию и ликвидацию условий и факторов, создающих потенциальную и реальную опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства и создание тем самым надлежащих условий для динамичного и поступательного развития общества.

Приоритетной задачей участия войск национальной гвардии в обеспечения общественной безопасности является защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина. В этом состоит высокая социальная ответственность войск национальной гвардии Российской Федерации¹.

¹ Котов А.М. Социальная ответственность войск национальной гвардии в вопросах обеспечения государственной и общественной безопасности в Российской Федерации // Развитие современной науки: теоретические и прикладные аспекты : Сборник

Обеспечение общественной безопасности осуществляется применением комплекса правовых средств, в том числе – уголовно правовых. Согласно ст. 2 УК РФ охрана общественного порядка и общественной безопасности от преступных посягательств отнесены к числу ключевых задач уголовного закона (наряду с охраной от такого рода посягательств прав и свобод человека и гражданина, собственности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации).

Преступления против общественной безопасности выделены в уголовном законе в отдельную группу (гл. 24 УК РФ), включающую 42 статьи (ст. 205 — 227), содержащие составы преступлений, посягающих на общественную безопасность. К их числу отнесены преступления террористической направленности, нарушения правил проведения публичных мероприятий, нарушения требований безопасности при обращении с предметами и веществами, создающими угрозу безопасности граждан и др. Объединяющим признаком преступлений данной группы является создание указанными деяниями реальной или потенциальной угрозы жизни, здоровью, собственности неопределённого круга лиц (в отличие, например, от преступлений против личности, предусмотренных гл. 16 – 20 УК РФ, где объектом преступных посягательств выступают, как правило конкретные граждане).

Участие войск национальной гвардии в обеспечении общественной безопасности направлено на предупреждение, пресечение и минимизацию последствий именно этих преступлений.

Несение военнослужащими войск национальной гвардии службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности строго и детально регламентировано нормативными правовыми актами, основным из которых является Устав внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденный Указом Президен-

научных статей студентов, магистрантов, молодых ученых и преподавателей / под общ. ред. Т. М. Сигитова. Пермь, 2017. С. 96—99.

та Российской Федерации от 3 августа 2009 г.¹

Нарушение военнослужащими войск национальной гвардии правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности влечет дисциплинарную ответственность, а если такое нарушение совершено военнослужащим, входящим в состав войскового наряда, и причинило вред правам и законным интересам граждан или повлекло тяжкие последствия, то это влечет уголовную ответственность такого военнослужащего, предусмотренную ст. 343 «Нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности» УК РФ. Данное преступление отнесено к категории преступлений против установленного порядка прохождения военной службы².

Статистика нарушений правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности позволяет сделать вывод о распространенности таких преступлений в войсках национальной гвардии (ранее – внутренних войсках)³ и об их большой общественной опасности. Так, в 2009 г. было расследовано 139 преступлений, в 2010 г. — 134 преступления, в 2011 г. — 32 преступления, в 2012 г. — 132 преступления, в 2013 г. — 113 преступлений, в 2014 г. — 61 преступление, в 2015 г. — 32 преступления, в 2016 г. — 53 преступления, в 2017 г. — 32 преступления, в 2018 г. — 16 преступлений, в 2019 г. — 18 преступлений.

Нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспе-

чению общественной безопасности причиняет вред гражданам и организациям, поскольку не оправдывают ожидания общества в получении помощи и защиты от противоправных посягательств.

Важно отметить, что к уголовной ответственности по данной статье могут быть привлечены только военнослужащие войск национальной гвардии. Сотрудники иных правоохранительных органов, например, полиции, за аналогичные правонарушения привлекаются либо к дисциплинарной ответственности, либо к уголовной ответственности по иным статьям УК РФ (например, ст. 286 «Превышение должностных полномочий», ст. 286.1 «неисполнение сотрудником органов внутренних дел приказа», ст. 293 «Халатность» и др.).

Таким образом, общественная безопасность как предмет уголовно-правовой охраны имеет две взаимосвязанные стороны:

— во-первых, она охраняется посредством применения к нарушителям мер уголовно-правового воздействия, предусмотренных гл. 24 УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»;

— во-вторых, ее охрана осуществляется путем применения мер уголовной ответственности к сотрудникам правоохранительных органов, включая военнослужащих войск национальной гвардии, за преступное нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Библиография

1. Воронов, А. М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения и организации управления : монография / А. М. Воронов. — М.: ВНИИ МВД России, 2004. — 204 с.
2. Дрожжина, Е. А. Общественная безопасность как объект преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Дрожжина. — М., 2015.
3. Закомолдин, Р. В. Ответственность за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности по уголовному

¹ Действие данного Устава сохранено в отношении войск национальной гвардии как правопреемника внутренних войск МВД России впредь до принятия Устава войск национальной гвардии Российской Федерации, проект которого разработан.

² Попов А. А. К вопросу об уголовной ответственности военнослужащих за нарушение правил несения специальных видов военной службы в войсках национальной гвардии // Военное право. 2020. № 4. С. 185—192.

³ Состояние преступности в поднадзорных войсках: статистический сборник Главной военной прокуратуры.

законодательству России : дис. ... канд. юрид. наук / Р. В. Закомолдин. — Самара, 2001.

4. Ильичев, И. В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий / И. В. Ильичев, Э. В. Богмацера // Проблемы правоохранительной деятельности. — 2018. — № 1. — С. 11—19.

5. Кондрашов, Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук / Б. П. Кондрашов. — М., 1998.

6. Попов, А. А. К вопросу об уголовной ответственности военнослужащих за нарушение правил несения специальных видов военной службы в войсках национальной гвардии / А. А. Попов // Военное право. — 2020. — № 4. — С. 185—192.

7. Сапожников, А. И. Административно-

правовой режим общественной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Сапожников. — М., 2006. — 18 с.

8. Степанов, А. В. Общественная безопасность: теоретико-правовой анализ / А. В. Степанов // Вестник Прикамского социального института. Серия Правоведение. — 2015. — № 1 (69). — С. 29—37.

9. Котов, А. М. Социальная ответственность войск национальной гвардии в вопросах обеспечения государственной и общественной безопасности в Российской Федерации / А. М. Котов // Развитие современной науки: теоретические и прикладные аспекты : Сборник научных статей студентов, магистрантов, молодых ученых и преподавателей / под общ. ред. Т. М. Сигитова. — Пермь, 2017. — С. 96—99.

Public security as an object of criminal law protection and the place of national guard troops in its provision

© **Viktor Koryakin**,

doctor of law, Professor, Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT), Professor of the Military University

© **Alexander Popov**,

adjunct of the Department of criminal law of the Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Annotation. The article examines the content of the concept of "public security", its relationship with related concepts – "national security", "public security", analyzes various approaches to the definition of "public security". The author shows the place and role of the national guard troops in ensuring public security. The author defines the concept of "ensuring public security by the national guard troops". The article analyzes the application of criminal legal means to ensure public security, including the criminal liability of military personnel for violating the rules of service for the protection of public order and ensuring public security.

Keywords: national security, public security, public order, law and order, national guard troops, criminal liability of military personnel.

Теория и история военного права

О мерах укрепления единоначалия в Красной Армии в предвоенный год: историко-правовой аспект

© Глушаченко Сергей Борисович,
профессор, доктор юридических наук,
заведующий кафедрой государственного права
РГПУ им. А. И. Герцена

Аннотация. В статье проводится анализ причин, содержания и последствий реформирования правовых основ укрепления воинской дисциплины в Красной Армии. Хронологические рамки исследования — реформы 1940 года. 1940 г. явился переломным в укреплении воинской дисциплины.

Ключевые слова: Красная Армия, Зимняя война, Нарком обороны, военно-политическое руководство, командир, комиссар, единоначалие, воинская дисциплина, ложный демократизм.

В настоящее время является непреложной истиной положение о том, что «успех в бою зависит не только от численности и выучки бойцов, от мощи и обилия технических средств, но и от моральных сил»¹. В связи с этим вопросы формирования эффективных правовых мер укрепления воинской дисциплины традиционно находятся в центре внимания военных юристов (см., например, работы В. М. Корякина², Ю. Н. Туганова³, С. В. Полунина⁴,

С. С. Харитонов⁵ и др.). При этом особую ценность представляет историко-правовой

сущность и содержание воинской дисциплины: принципы, субъекты, институционализация (историко-правовой анализ) // Вестник Екатеринбургского института. 2015. № 2 (30). С. 36—43; Туганов Ю. Н. Военная реформа: воинская дисциплина как правовой институт военной службы // Военно-юридический журнал. 2015. № 10. С. 9—12, и др.

⁴ См., например: Полунин С. В. Роль организаций армейской общественности в поддержании воинской дисциплины в Красной Армии // Военно-юридический журнал. 2017. № 11. С. 23—27; Лысенков С. Г., Полунин С. В. Проблемы поддержания воинской дисциплины в Красной Армии в период Второй мировой войны: историко-правовой аспект // Военное право. 2016. № 3 (39). С. 23—32; Полунин С. В. Ляхов А. В., Шевченко И. В., Тимофеев М. И. Дисциплинарная практика — правовой инструмент укрепления воинской дисциплины // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 9 (254). С. 8—15; Полунин С. В. Правовая работа по укреплению воинской и служебной дисциплины и правопорядка в войсках национальной гвардии : учебно-методическое пособие. Новосибирск, 2020, и др.

⁵ См., например: Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков (по материалам судебной практики) // Военное право. 2020. № 2 (60). С. 162—167; Моргуленко Е. А., Харитонов С. С. О декриминализации части 1 статьи 335 и статьи 336 Уголовного кодекса Российской Федерации // Военное право. 2020. № 3 (61). С. 232—239; Харитонов С. С. О справедливости и законности дисциплинарных

¹ О боевой и политической подготовке войск на 1941 учебный год: Приказ НКО СССР № 30 от 21 янв. 1941 г. // РГВА. Ф. 4. Оп. 12-а. Д. 96. Лд. 74—114.

² См., например: Корякин В. М. Правовые основы воспитательной работы в вооруженных силах Российской Федерации: (юрид. справ.) / под ред. Н. И. Резника. М.: За права военнослужащих, 2005; Корякин В. М. Разграничение полномочий командиров (начальников) и органов военной полиции в работе по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 6 (216). С. 2—7; Корякин В. М. Грубые дисциплинарные проступки: вопросы квалификации и правоприменения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 4 (237). С. 2—6; Корякин В. М. Военно-административное право : учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 209—241, и др.

³ См., например: Туганов Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009; Туганов Ю. Н. Правопорядок в Вооруженных Силах: от Петра I до реформ Александра II // Военное право. 2015. № 2 (34). С. 130—140; Туганов Ю. Н., Казаков В.Н. Понятие,

анализ эволюции законодательства в периоды социальных потрясений, в, так называемые, переломные этапы. Один из таких наиболее значимых этапов укрепления воинской дисциплины пришёлся на предвоенный 1940 год.

В канун Великой Отечественной войны Европа и Азия уже пылали множеством локальных вооружённых конфликтов. Вторжение немецко-фашистских войск на территорию Польши явилось началом Второй мировой войны. После разгрома Польши, используя стратегическую паузу, германские вооружённые силы вели активную подготовку к наступлению на западноевропейские государства. Напряжённая обстановка в Европе и мире в целом, реальная угроза агрессии заставили политическое и военное руководство страны предпринять дополнительные меры по обеспечению безопасности Советского Союза и укреплению Вооружённых Сил. Проблема состояния боеспособности РККА в целом и воинской дисциплины в частности обозначилась перед военно-политическим руководством Советского Союза ещё в конце 30-х годов и требовала принятия адекватных мер. Необходимость осуществления таких мер стала особенно очевидной после советско-финляндской войны (30.11.1939 г. — 13.03.1940 г).

Втягиваясь в войну, советское командование рассчитывало на быструю победу с минимальными потерями. В результате затяжных кровопролитных боёв Финляндия потеряла территории Карельского перешейка и Западной Карелии. СССР удалось отодвинуть границу от Ленинграда до 150 км, страна стала единоличной хозяйкой акватории Ладожского озера. Всего в результате советско-финляндской войны территория СССР увеличилась на 40 000 кв. км.

Однако стране Советов Зимняя война обошлась очень дорого. По предварительным донесениям, за период войны потери РККА в личном составе составили: безвозвратные — 63 990 человек; санитарные — 207 538 человек (в

том числе: раненые и контуженные — 187 829, обмороженные — 17 867, обожженные — 1 851)¹. Первые официальные цифры потерь советских воинов были обнародованы на сессии Верховного Совета СССР 26 марта 1940 г.: 48 475 погибших и 158 863 раненых, больных и обмороженных². Для сравнения, согласно официальному заявлению, опубликованному в финской печати 23 мая 1940 г., общие безвозвратные потери личного состава финской армии за войну составили: убитыми — 19 576 и пропавшими без вести — 3 263, то есть всего — 22 839 человек³. По современным подсчётам: убитыми — около 26 600 человек; ранеными — 40 000 человек; пленными — 1 000 человек⁴.

Советско-финляндская война вскрыла крупные недостатки в подготовке Красной Армии, недочёты в обучении и воспитании личного состава. «В отдельных случаях состояние дисциплины не обеспечивало твердого выполнения войсками поставленных им боевых задач»⁵. Во время войны с Финляндией в армии были случаи саморанений и дезертирства красноармейцев и младших командиров, а также уклонений от участия в боевых действиях. Существовавшая система воспитания и боевой подготовки войск не обеспечивала должной выучки войск. Слабая дисциплина приводила к нарушениям на фронте и в тылу, что выражалось в «неточном выполнении боевых приказов на фронте и создании недопустимой путаницы»⁶.

¹ ЦАМО. Ф. 16а. Оп. 2951. Д. 209. Л.121.

² Соколов Б. В. Тайны финской войны. М.: Вече, 2000. С. 340.

³ Цит. по: Советско-финская война 1939—1940 годов (Зимняя война). Справка // РИА Новости, 30.11.2009 [Сайт]. URL: <https://ria.ru/20091130/195623619.html> (дата обращения: 12.07.2020).

⁴ Там же.

⁵ О боевой и политической подготовке войск в летний период 1940 учебного года : Приказ НКО СССР от 16 мая 1940 г. № 120 // РГВА Ф. 4. Оп. 15. Д. 30 Л. 336-356.

⁶ Итоги и задачи боевой подготовки сухопутных войск, ВВС и оперативной подготовки высшего начсостава : доклад начальника Генерального штаба Красной Армии генерала армии

Далеко не лучшим образом обстояли дела с дисциплиной и в повседневной жизни Красной Армии. В сводках ПУ РККА часто появлялась информация об участвовавших случаях самовольных отлучек и дезертирства красноармейцев, об увеличении количества происшествий, аварий, самоубийств, поджогов. В сводках и политдонесениях встречались сообщения о значительном числе дисциплинарных нарушений, в том числе коллективных, и всякого рода протестов (голодовок). В докладе начальника ПУ РККА Центральному комитету ВКП(б) от 23.05.1940 г. указывалось, что «пьянство продолжа[ло] оставаться бичом армии. Особенно безобразные формы принима[ло] пьянство среди начсостава»¹.

Состояние боеспособности армии в условиях реальной угрозы агрессии вызывало серьезную озабоченность у советского военно-политического руководства. Причины низкого уровня боеспособности РККА были официально обнародованы в акте от 7.05.1940 г. «О приеме Наркомата Обороны Союза СССР тов. Тимошенко С. К. от тов. Ворошилова К. Е.» (далее — Акт). В документе указывалось, что в боевой подготовке войск допускалось много условностей, войска не тренировались в обстановке, приближенной к боевой. Политическая работа не была органически связана с задачами боевой подготовки, укрепления дисциплины в армии и поднятия авторитета командного состава. Воинская дисциплина не обеспечивала точного выполнения боевых задач. Имелись упущения в привитии стремления «выполнить приказ беспрекословно, точно и быстро, несмотря ни на какие трудности и преодолевая их. Вместо этого зачастую

допуска[л]ся ложный демократизм, подрыв авторитета командира»².

Акт сыграл положительную роль в определении стратегического направления развития военной организации. Он заставил критически оценить действительное состояние армии. Заострить внимание на ключевых проблемах, требовавших незамедлительного решения. Акт положил конец настроениям самодовольства, необоснованной самоуверенности и вынудил руководящие военно-политические кадры посмотреть на боеготовность и боеспособность подчиненных войск другими глазами³. Требовалось проведение системных преобразований, направленных на коренное укрепление воинской дисциплины.

Война обнажила слабые места в подготовке командиров и штабов к руководству войсками в боевой обстановке. Она потребовала улучшения организационной структуры войск, их технического оснащения и материального обеспечения, повышения уровня морально-политического состояния и дисциплинированности личного состава. Подготовка командного состава не отвечала предъявляемым требованиям. В приказе Наркома обороны СССР от 16 мая 1940 г. № 120 указывалось: «Командиры не командовали своими подразделениями, не держали крепко в руках подчиненных, теряясь в общей массе бойцов. Авторитет комсостава в среднем и младшем звене невысок. Требовательность комсостава низка. Командиры порой преступно терпимо относились к нарушениям дисциплины, к пререканиям подчиненных, а иногда и к прямым неисполнениям приказов. Наиболее слабым звеном являлись командиры рот, взводов и отделений, не

К. А. Мерецкова на совещании высшего руководящего состава РККА 23—31 декабря 1940 г. // РГВА. Ф. 4. Оп. 18. Д. 55. Л. 3-45.

¹ Доклад начальника ПУ РККА ЦК ВКП(б) от 23 мая 1940 г. (Цит. по: Жарков В. В. РККА в 30-е гг. XX века: проблемы воинской дисциплины // Ярославский педагогический вестник. 2010. № 1. С. 242).

² Акт о приеме Наркомата Обороны Союза ССР тов. Тимошенко С. К. от тов. Ворошилова К. Е. // ЦАМО. Ф. 32. Оп. 11309. Д. 15. Лл. 1-31.

³ О накоплении начальствующего состава и пополнении им Рабоче-крестьянской Красной Армии : справка-доклад начальника Управления по начальствующему составу РККА Наркомата Обороны СССР Е. А. Щаденко от 20 марта 1940 г. // Известия ЦК КПСС. 1990. № 1. С. 177.

имеющие, как правило, необходимой подготовки, командирских навыков и служебного опыта»¹.

Война заставила по-иному оценить всю систему военно-политического руководства в армии и на флоте. С. К. Тимошенко подчеркивал, что в армии невозможно навести настоящий порядок без полного единоначалия². Существовавшая система управления предполагала коллегиальность управления командира и военного комиссара. Воссозданный в 1937 г.³ институт военных комиссаров, предполагавший коллегиальную форму управления, на деле же означал двоевластие. Военный комиссар наравне с командиром (начальником) отвечал за политико-моральное состояние части, за выполнение воинского долга, за боевую, оперативную и мобилизационную готовность, за состояние вооружения и войскового хозяйства. Командир (начальник) совместно с военным комиссаром осуществлял аттестование командного и начальствующего состава части; этими же лицами подписывались аттестации. Вопросы назначения на воинские должности и снятия с воинских должностей лиц командного и начальствующего состава решались также совместно командиром (начальником) и военным комиссаром. Представление к награждению и присвоению очередных воинских званий требовало обоюдного

решения командира (начальника) и комиссара. В силу приказа Наркома обороны № 165 «все приказы по части (соединению, управлению, учреждению и пр.) подписыва[лись] командиром и комиссаром», однако формально они отдавались от имени соответствующего командира (начальника)⁴.

В условиях боевых действий коллегиальная форма управления (двоевластие) продемонстрировала свою нежизнеспособность, поскольку существенно ограничивала возможности командира при решении любых вопросов⁵. Советское военно-политическое руководство пришло к выводу о необходимости передачи командиру всей полноты власти с одновременным возложением на него ответственности за все стороны служебно-боевой деятельности своего подразделения (части). «Ложный демократизм», по мнению военно-политического руководства, подрывал основу дисциплины⁶.

В целях осуществления полного единоначалия и дальнейшего повышения авторитета командира на основании Указа Президиума Верховного Совета Союза ССР от 12 августа 1940 г.⁷ приказом Наркома обороны № 262⁸ институт

¹ О боевой и политической подготовке войск в летний период 1940 учебного года : Приказ НКО СССР от 16 мая 1940 г. № 120 // РГВА Ф. 4. Оп. 15. Д. 30. Л. 336-356.

² Советские Вооруженные Силы накануне войны. Укрепление обороноспособности СССР // [Сайт]. URL:

http://referatwork.ru/category/istoria/view/77284_sovet_skie_vooruzhennye_sily_nakanune_voiny_ukreplenie_oboronosposobnosti_sssr (дата обращения: 12.07.2020).

³ Учреждение института военных комиссаров было осуществлено в начальный период строительства Рабоче-крестьянской Красной Армии — в 1918 г. Основной целью являлось осуществление надзора за деятельностью военных специалистов, привлечённых в Красную Армию из числа «бывших». Прим. автора.

⁴ С объявлением постановления ЦИК и СНК СССР «Об утверждении положения о военных комиссарах Рабоче-крестьянской Красной Армии»: Приказ НКО СССР от 20 авг. 1937 г. № 165 // РГВА Ф. 4. Оп. 2. Д. 643. Л. 13-14.

⁵ Советские Вооруженные Силы накануне войны. Укрепление обороноспособности СССР // РЕФ.РФ [Сайт]. URL: http://referatwork.ru/category/istoria/view/77284_sovet_skie_vooruzhennye_sily_nakanune_voiny_ukreplenie_oboronosposobnosti_sssr (дата обращения: 12.07.2020).

⁶ Доклад начальника Политического управления Красной Армии Л. З. Мехлиса о военной идеологии от 10 мая 1940 г. // РГВА Ф. 9. Оп. 36. Д. 4252. Л. 114а – 154.

⁷ Об укреплении единоначалия в Красной Армии и Военно-Морском Флоте : Указ Президиума Верховного Совета Союза ССР от 12 авг. 1940 г. // РГВА Ф. 4. Оп. 15. Д. 30 Л. 739.

⁸ С объявлением Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об укреплении единоначалия в Красной Армии и Военно-Морском Флоте»:

военных комиссаров был упразднён. Единоначалие было определено в качестве основного, базового принципа руководства при котором командир (начальник) наделялся всей полнотой распорядительной и дисциплинарной власти по отношению к своим подчинённым и был персонально ответственен за все стороны служебно-боевой деятельности вверенного подразделения (части, соединения). Функции военных комиссаров (заместителей командиров по политчасти) были сведены к политическому воспитанию красноармейцев. На замполитов возлагалась обязанность по оказанию помощи командованию в укреплении единоначалия и повышении авторитета командира.

Важная роль в укреплении воинской дисциплины, повышении боеспособности армии советским правительством была отведена деятельности партийных и комсомольских организаций. Начальник Политуправления Красной Армии армейский комиссар 1 ранга Л. З. Мехлис в докладе ЦК ВКП(б) подверг критике деятельность этих организаций: «В некоторых парторганизациях неправильно понимают критику и самокритику и вместо того, чтобы направить ее на повышение боевой подготовки и укрепление воинской дисциплины, содействуют подрыву авторитета начсостава»¹. Из доклада следовало, что в 1939 г. за различные проступки к партийной ответственности было привлечено 10 814 человек, при этом большинство — лица командного и начальствующего состава. Младшие командиры на собраниях, «перед лицом своих товарищей», порой подвергались необоснованной критике. Это, по мнению политуправления РККА, приводи-

ло к тому, что многие младшие командиры чувствовали себя неуверенно, боялись строго взыскивать с подчиненных за разгильдяйство и недисциплинированность. Исходя из того, что «командный состав Красной Армии не избирается, а назначается», был сделан вывод о запрете обсуждения и критики на комсомольских собраниях деятельности командного состава и допущенных ими проступков. Политуправление РККА предложило «запретить обсуждать и критиковать на собраниях комсомольских организаций ... служебную деятельность и проступки командиров-комсомольцев»². Дела о комсомольских проступках командиров-комсомольцев было предложено рассматривать на бюро ВЛКСМ части.

Система правовых средств укрепления воинской дисциплины предвоенного периода дополнительно предусматривала дисциплинарные правомочия для организаций армейской общественности — товарищеских судов³. Выборные организации армейской общественности были призваны «еще выше поднять авторитет командования и помочь ему в деле большевистского воспитания всего личного состава и еще большего укрепления железной воинской дисциплины»⁴. Осенью 1940 г. по вопросу целесообразности и эффективности функционирования товарищеских судов в Красной Армии развернулась активная дискуссия. Прокуратура СССР настаивала на упразднении этих судов, мотивируя тем, что «все дисциплинарные проступки

Приказ НКО СССР от 14 авг. 1940 г. № 262 // Там же.

¹ О работе Политического Управления Красной Армии: доклад Политического управления Красной Армии Центральному комитету ВКП(б) от 23 мая 1940 г. // Страницы отечественной истории: 1917—1941 гг. Хрестоматия, Ставрополь, 2009. Refdb.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://refdb.ru/look/2696327-p85.html> (дата обращения: 12.07.2020).

² Директива ПУ РККА от 11 июля 1940 г. утверждена ЦК ВКП(б) // Партийно-политическая работа в Красной Армии. Документы. Июль 1929 г. — май. 1941 г. М.: Воениздат, 1985. С. 425. (Цит. по: Сувениров О. Ф. Приказ отменять не будем // Военно-исторический журнал. 1989. № 4. С. 39).

³ Выборные организации армейской общественности (красноармейские товарищеские суды, товарищеские суды младших командиров РККА срочной и сверхсрочной службы, товарищеские суды чести командного, политического и начальствующего состава РККА) были введены приказами НКО СССР от 15.04.1938. № 92, от 17.01.1939 г. № 8.

⁴ О введении в действие положений о товарищеских судах в РККА: приказ НКО СССР от 17 янв. 1939 г. № 8 // РГВА. Ф. 4, оп. 15, д. 25, л. 25–32. П. 3.

лиц рядового и младшего начсостава срочной службы ... должны решаться властью командира в порядке, установленном дисциплинарным уставом». Наркомат обороны, в свою очередь, стремился сохранить этот институт общественности. С. М. Будённый в письме на имя заместителя Председателя СНК СССР Р. С. Землячки писал: «... суд товарищей пресекает всякие попытки некоторых нарушителей дисциплины апеллировать к массам на строгость взыскания»¹. Несмотря на эти споры, решение о ликвидации товарищеских судов принято не было.

Осуществляемая в соответствии с доктринальными установками военно-политического руководства страны модернизация Вооружённых Сил воплощалась в жизнь через приказы и директивы Наркома обороны СССР. В целях дальнейшего укрепления воинской дисциплины приказом Наркома обороны СССР от 22 июня 1940 г. № 175 были внесены изменения в Устав внутренней службы РККА 1937 года по порядку отдания воинской чести (воинского приветствия) в строю и вне строя. Установленный порядок воинского приветствия рассматривался как важная мера укрепления воинской дисциплины и поднятия авторитета начальствующего состава². Неотдание чести рассматривалось как «ложный демократизм». Большое значение в укреплении дисциплины красноармейцев и младших командиров имел изданный в августе 1940 г. приказ НКО «О культурном виде бойца и командира». Состояние внешнего вида расценивалось как первейший показатель состояния дисциплины военнослужащего и того подразделения, в котором он служит³.

Укреплению авторитета младшего начальствующего состава Красной Армии способствовало установление воинских званий⁴.

Согласно Временному дисциплинарному уставу РККА 1925 г. военнослужащим разрешалось обжаловать действия и решения прямого начальника вышестоящему командиру. В 1940 г. случаи подобных обращений участились. По мнению Наркома обороны, «ложный демократизм» препятствовал дальнейшему укреплению дисциплины⁵. В целях повышения авторитета командира — непосредственного начальника маршал С. К. Тимошенко издал приказ о порядке обращения по служебным вопросам и подачи жалоб военнослужащими. Приказ категорически запретил обращаться к вышестоящим начальникам по служебным вопросам и жалобам без разрешения на то непосредственных начальников. Обращение военнослужащего не по команде следовало рассматривать как нарушение советской воинской дисциплины. В дальнейшем указанное нововведение нашло своё отражение в новом дисциплинарном уставе.

Введение в действие 12 октября 1940 г. Дисциплинарного устава Красной Армии⁶ стало знаковым событием для военного строительства Советских Вооружённых Сил. Устав отражал общую линию военно-политического руководства по укреплению боеспособности Вооружённых Сил СССР. Средством решения этой актуальной задачи явилось повышение требовательности к командному и личному составу, расширение дисциплинарных полномочий должностных лиц и ужесточение мер принуждения. Нормативное закрепление дисципли-

http://thelib.ru/books/portugalskiy_r/marshal_s_k_timoshenko-read.html (дата обращения: 12.07.2020).

⁴ Об установлении воинских званий для рядового и младшего начальствующего состава Красной Армии и введении в действие положения о прохождении службы младшим начальствующим составом: Приказ НКО СССР от 2 нояб. 1940 г. // РГВА Ф. 4. Оп. 15. Д. 31. Лл. 183-185.

⁵ Португальский Р. М. Указ. соч.

⁶ Дисциплинарный устав Красной Армии : утв. приказом НКО СССР от 12 окт. 1940 г. № 356. М.: Военное издательство Народного комиссариата обороны СССР, 1940.

¹ Жарков В.В. РККА в 30-е гг. XX века: проблемы воинской дисциплины // Ярославский педагогический вестник. 2010. № 1. С. 242.

² Русский Архив: Великая Отечественная: Приказы народного комиссара обороны 1937 г. — 21 июня 1941 г. Т. 13 (2-1). М.: ТЕРРА, 1994. С. 335.

³ Португальский Р. М. Маршал С.К. Тимошенко / Р.М. Португальский, Доманк А.С., Коваленко А.П. // ЭБ TheLib.Ru [сайт] — URL:

нарных прав командиров (в том числе самой многочисленной части командного состава — младших командиров) явилось важным результатом проводимой работы по повышению авторитета командиров.

Дисциплинарный устав закрепил требование: «Приказ командира и начальника — закон для подчинённого. Он должен быть выполнен безоговорочно, точно и в срок. Командир не несёт ответственности за последствия, если он для принуждения не повинующихся приказу и для восстановления дисциплины и порядка будет вынужден применить силу или оружие»¹.

Проведённые системные преобразования правовых основ укрепления воинской дисциплины позволили укрепить единоначалие как основу управления войсками, поднять роль и значение командного состава армии, повысить авторитет командира.

Промежуточные итоги воплощения в жизнь правовых нововведений, выработанных на основе опыта Зимней войны, были подведены на совещании высшего руководящего состава РККА с 23 по 31 декабря 1940 г. Наиболее острой была полемика по вопросам воинской дисциплины и исполнительности

на всех уровнях. Участники совещания подтвердили свою приверженность избранному курсу на укрепление единоначалия. В большинстве выступлений речь шла о позитивных сдвигах в вопросах укрепления воинской дисциплины, но вместе с тем не остались без внимания и проблемные вопросы.

В выступлениях К. А. Мерецкова, Н. Н. Вашугина, Я. А. Доронина, И. Т. Гришина и других была высказана обеспокоенность увеличением фактов грубого искривления некоторыми командирами-единоначальниками дисциплинарной практики, произвольного толкования уставных положений: «... теперь можно бить красноармейца чем попало, даже ломом, топором...»², «применяй силу ору-

жия, иначе сам будешь отвечать», «видишь, что койка не заправлена, вызови этого красноармейца и дай ему в зубы»³. Одной из причин искривления дисциплинарной практики явилось неправильное толкование и разъяснение требований нового дисциплинарного устава, что, по мнению С. К. Тимошенко, могло повлечь за собой «большие неприятности»⁴. Работа по разъяснению положений военной присяги и «скандальных» положений Дисциплинарного устава была определена как одно из направлений работы по укреплению воинской дисциплины.

Несмотря на издание Указа Президиума Верховного Совета СССР от 18 октября 1940 г. «О порядке назначения к слушанию в военных трибуналах дел о самовольных отлучках ...», проблема самовольных отлучек и дезертирства так и не была снята; их количество заметно уменьшилось, однако исчислялось «пока не десятками, а несколькими сотнями». Одним из проблемных вопросов морально-психологического состояния был вопрос об антисоветских настроениях среди отдельных военнослужащих, что становилось причиной дезертирства, «измены Родине и ухода за границу»⁵.

Корпусным комиссаром Н. Н. Вашугиным отмечалось, что «в отдельных частях имеется много случаев пьянства, которые обычно связаны с целым рядом различных чрезвычайных происшествий, иногда [связанных] с гибелью людей»⁶. На этом же совещании командир 137-й стрелковой дивизии полковник И. Т. Гришин обратил внимание на неизжитые случаи пьянства среди начальствующего состава⁷.

Участники совещания были единодушны во мнении о том, что проведённая реформа Красной Армии поставила на принципиально новые основы воспитание в армии и правовое положение командира. Вскрытые проблемы укрепления воинской

архив: Великая Отечественная. Т. 12 (1). М.: «ТЕРРА», 1993. С. 60.

³ Там же. С. 62.

⁴ Там же. С. 103.

⁵ Там же. С. 61.

⁶ Там же. С. 60.

⁷ Там же. С. 74.

¹ Там же. Ст. 7.

² Материалы совещания высшего руководящего состава РККА 23—31 декабря 1940 г. // Русский

дисциплины требовали своего разрешения на следующем этапе реформирования.

Наиболее значимые выводы совещания нашли своё отражение в приказе Наркома обороны № 30 от 21 января 1941 г.: «Дисциплина является главной силой армии. Недостаточно, чтобы наш боец бессознательно подчинялся требованиям дисциплины из-за боязни наказания. Он должен быть убежден, что дисциплина в армии необходима, что его начальники тоже подчиняются ей (дисциплине). В основу дисциплины нужно положить воинское воспитание и личный пример командира. Командир должен быть образцом и примером. Он должен быть на голову выше своих подчиненных. Нужно неустанно работать над совершенствованием подготовки нашего командира, постоянно руководить и помогать ему в служебной работе»¹.

Спустя многие годы С. К. Тимошенко, анализируя свою деятельность на посту Наркома обороны СССР, констатировал, что «сороковой год, несмотря на все ошибки, упущения и издержки, можно все же назвать переломным в укреплении дисциплины во всех звеньях вооруженных сил. И если бы эта работа не была тогда проделана, армия перед лицом вражеской агрессии оказалась бы в еще более тяжелом положении, чем это было»².

Формирование российского военного законодательства прошло различные этапы своего исторического развития, в ходе которых формировались и эволюционировали принципы функционирования военной организации государства. Одним из таких был принцип единоначалия.

В современном отечественном законодательстве единоначалие — это один из базовых принципов формирования и функционирования военной организации государства. Указанный принцип нормативно закреплён в ст. 33 УВС ВС РФ. Суть его состоит в том, что командир (началь-

ник) наделён властными организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, для реализации которых он обеспечен необходимой распорядительной и дисциплинарной властью. На командира (начальника) государством возлагается персональная ответственность за принятое решение, за отданный приказ, за законность применения своих властных полномочий, а также за все иные стороны повседневной и служебно-боевой деятельности воинской части (подразделения), жизни и деятельности каждого подчинённого.

Организационно-правовой принцип единоначалия «всцело вытекает из характера военной организации и является непреложным принципом служебных отношений, стержнем воинской дисциплины»³. Успешно пройдя испытание суровыми условиями войны и условиями мирного времени, принцип единоначалия доказал свою состоятельность, жизнеспособность и незаменимость в вопросах управления вооружёнными силами, принятия решений и их исполнения, взаимоотношений между военнослужащими. В силу своей универсальности, рассматриваемый принцип обрёл межотраслевой характер и нашёл своё нормативное закрепление и применение не только в военном праве, но и в других сферах правового регулирования⁴.

Библиография

1. Жарков, В. В. РККА в 30-е гг. XX века: проблемы воинской дисциплины / В.В. Жарков // Ярославский педагогический вестник. — 2010. — № 1. — С. 240—245.

³ Кудашкин А. В. Военная служба Российской Федерации: теория и практика правового регулирования // Специально для системы ГАРАНТ, 2009 г.

⁴ См., например, федеральные законы: от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации (ст. 4); от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 4); от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы"» (Ст. 4).

¹ О боевой и политической подготовке войск на 1941 учебный год: Приказ НКО СССР от 21 янв. 1941 г. № 30 // РГВА. Ф. 4. Оп. 12-а. Д. 96. Л. 74-114.

² Португальский Р.М. Указ. соч.

2. Корякин, В. М. Военно-административное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019. — 562 с.

3. Корякин, В. М. Грубые дисциплинарные проступки: вопросы квалификации и правоприменения / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 4 (237). — С. 2—6.

4. Корякин, В. М. Правовые основы воспитательной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации : юрид. справочник / В. М. Корякин; под ред. Н. И. Резника. — М.: За права военнослужащих, 2005. — 655 с.

5. Корякин, В. М. Разграничение полномочий командиров (начальников) и органов военной полиции в работе по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 6 (216). — С. 2—7.

6. Кудашкин, А. В. Военная служба Российской Федерации: теория и практика правового регулирования / А. В. Кудашкин // Специально для системы ГАРАНТ, 2009 г.

7. Лысенков, С. Г. Проблемы поддержания воинской дисциплины в Красной Армии в период Второй мировой войны: историко-правовой аспект / С. Г. Лысенков, С. В. Полуниин // Военное право. — 2016. — № 3 (39). — С. 23—32.

8. Моргуленко Е. А. О декриминализации части 1 статьи 335 и статьи 336 Уголовного кодекса Российской Федерации / Е. А. Моргуленко, С. С. Харитонов // Военное право. — 2020. — № 3 (61). — С. 232—239.

9. Полуниин, С. В. Дисциплинарная практика — правовой инструмент укрепления воинской дисциплины / С. В. Полуниин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 9 (254). — С. 8—15.

10. Полуниин, С. В. Правовая работа по укреплению воинской и служебной дисциплины и правопорядка в войсках национальной гвардии : учебно-методическое пособие / С. В. Полуниин, А. В. Ляхов, И. В. Шевченко, М. И. Тимофеев / Новосибирский военный институт им. генерала

армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации. — Новосибирск, 2020. — 120 с.

11. Полуниин, С. В. Роль организаций армейской общественности в поддержании воинской дисциплины в Красной Армии / С. В. Полуниин // Военно-юридический журнал. — 2017. — № 11. — С. 23—27.

12. Португальский, Р. М. Маршал С. К. Тимошенко / Р. М. Португальский, А. С. Доманк, А. П. Коваленко // Электронная библиотека TheLib.Ru [сайт]. — URL: http://thelib.ru/books/portugalskiy_r/marshal_s_k_timo_she_nko-read.html (дата обращения: 12.07.2020).

13. Соколов, Б. В. Тайны финской войны / Б. В. Соколов. — М.: Вече, 2000. — 416 с.

14. Сувениров, О. Ф. Приказ отменять не будем // Военно-исторический журнал. — 1989. — № 4. — С. 32—39.

15. Туганов, Ю. Н. Военная реформа: воинская дисциплина как правовой институт военной службы // Военно-юридический журнал. — 2015. — № 10. — С. 9—12.

16. Туганов, Ю. Н. Понятие, сущность и содержание воинской дисциплины: принципы, субъекты, институционализация (историко-правовой анализ) / Ю. Н. Туганов, В. Н. Казаков // Вестник Екатеринбургского института. — 2015. — № 2 (30). — С. 36—43.

17. Туганов, Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооружённых Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. Н. Туганов. — М., 2009. — 473 с.

18. Туганов, Ю. Н. Правопорядок в Вооружённых Силах: от Петра I до реформ Александра II // Военное право. — 2015. — № 2 (34). — С. 130—140.

19. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков (по материалам судебной практики) / С. С. Харитонов // Военное право. — 2020. — № 2 (60). — С. 162—167.

On measures to strengthen unity of command in the Red Army in the pre-war year: historical and legal aspect

© Glushachenko S. B.,

Professor, doctor of legal Sciences, Head of the Department of State Law of the Russian State Pedagogical University named after A.I. Herzen

Annotation. The article analyzes the causes, content and consequences of reforming the legal framework for strengthening military discipline in the Red Army. The chronological framework of the study is the 1940 reforms. 1940 was a turning point in strengthening military discipline.

Keywords: Red Army, Winter war, People's Commissar of defense, military-political leadership, commander, commissar, unity of command, military discipline, false democracy.

История становления военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, дислоцированных за рубежом

© Осипов Алексей Олегович,

руководитель 519 военного следственного отдела
Следственного комитета Российской Федерации,
подполковник юстиции

Аннотация. В статье исследуются вопросы возникновения, становления и развития военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации за рубежом с учетом геополитических изменений на международной арене и размещения российских воинских контингентов за пределами Российской Федерации.

Ключевые слова: Следственный комитет, военные следственные органы Следственного комитета за рубежом, становление военных следственных органов.

Федеральным законом от 5 июля 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», вступившим в силу 7 сентября 2007 г., в составе прокуратуры России образован Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации, в связи с чем функции осуществления уголовного преследования лиц, совершивших преступления, ранее осуществлявшиеся органами прокуратуры, переданы новому органу.

С этой даты берет свое начало и процесс формирования военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации за ее пределами.

До издания названного закона военные следователи осуществляли свою деятельность в составе военных прокуратур. При этом в разные периоды советской и российской истории в группах советских войск в Германии, Чехословакии (Центральная группа войск), Польше (Северная группа войск), Венгрии (Южная группа войск) функционировали военные прокуратуры окружного и гарнизонного звеньев, существовали военные прокуратуры в Республике Куба, Социалистической Республике Вьетнам¹.

После распада СССР и образования Содружества Независимых Государств функцию уголовного преследования российских военнослужащих, совершивших преступления, за пределами России выполняли военные следователи в военных прокуратурах группы российских войск в Закавказье, Грузии, Республиках Армения, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Туркменистане и Киргизской Республике.

После образования Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации его сотрудники продолжали оставаться прокурорскими работниками, входили в систему органов прокуратуры, а Следственный комитет возглавил первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации — Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Одновременно с созданием Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в центральном аппарате ведомства сформировано военное следственное управление во главе с заместителем Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации — руководителем военного следственного управления, в военных округах и гарнизонах — подчиненные ему военные следственные управления окружного и гарнизонного звеньев, а вся система военных следователей объединена одним названием — военные следственные органы След-

¹ Прокурорский надзор за законностью осуществления деятельности российскими войсками, находящимися за пределами Российской Федерации [Электронный ресурс]: Рыбчинский А. И., Паршаков А. С., Беляков В. Н. Научно-методические рекомендации, М., 2009, URL:

ственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Таким образом, с 7 сентября 2007 г. военные следователи, формально оставаясь прокурорскими работниками, вместе с другими следственными сотрудниками органов прокуратуры фактически выведены в отдельное ведомство, а ранее объединенные в одном органе функции предварительного расследования преступлений и надзора за его осуществлением разделены между двумя структурами.

При этом функция осуществления уголовного преследования в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в том числе за пределами Российской Федерации в местах дислокации российских военных баз, в Следственном комитете выделена в отдельное направление и возложена на военные следственные органы.

В этой стадии формирования военных следственных органов на базе ряда прокуратур гарнизонов созданы военные следственные отделы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в Республиках Армения (г. Гюмри), Казахстан (г. Приозерск), Таджикистан (г. Душанбе), Грузии (Батуми) и Украине (г. Севастополь), следственный участок в Республике Киргизия (г. Кант), а функции по обеспечению законности в сфере уголовного судопроизводства в отношении воинских контингентов Российской Федерации, размещенных в Республике Беларусь и Приднестровье, возложены соответственно на военные следственные отделы по Смоленскому и Брянскому гарнизонам.

Дальнейшее изменение политической ситуации, необходимость поддержания стабильности и безопасности на Северном и Южном Кавказе, участие российских войск в операции по принуждению Грузии к миру и дальнейшее их нахождение за пределами территории России в Республиках Абхазия и Южная Осетия привели к ликвидации в ноябре 2007 г. военного следственного отдела в г. Батуми (Грузия) и формированию в августе-сентябре 2008 г. военных следственных отделов Следственного комитета при прокуратуре Рос-

сийской Федерации в Республиках Абхазия¹ и Южная Осетия².

15 января 2011 г. Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ Следственный комитет Российской Федерации выведен из состава органов прокуратуры России и наделен статусом федерального государственного органа, осуществляющего в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства³.

Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 утверждено Положение о Следственном комитете Российской Федерации и штатная численность сотрудников, в том числе военных следственных органов, включая военнослужащих, проходящих военную службу в военных следственных отделах за пределами страны.

После вхождения в 2014 г. Республики Крым в состав Российской Федерации расформирован ранее существовавший за пределами России военный следственный отдел гарнизонного уровня в г. Севастополе. Вместо него тогда же сформировано военное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Черноморскому флоту и шесть подчиненных ему гарнизонных военных следственных отделов, расположенных в городах Джанкой, Евпатория, Севастополь, Симферополь, Феодосия и Ялта.

Вместе с тем, несмотря на окончательное выделение Следственного комитета как самостоятельного федерального государственного органа включенные в состав Следственного комитета военнослужащие военных следственных органов продолжали содержаться за счет штатной численности Минобороны России, МВД России и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена во-

¹ Приказ заместителя Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации — руководителя военного следственного управления от 1 августа 2008 г. № 85.

² Приказ заместителя Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации — руководителя военного следственного управления от 15 сентября 2008 г. № 103.

³ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», ст. 1, 36.

енная служба, в связи с чем вопросы присвоения им воинских званий и обеспечения различными видами довольствия остались в ведении соответствующих органов.

С 1 января 2017 г. в соответствии с внесенными в Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» изменениями военнослужащие военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, ранее включенные в штатную численность Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, переведены для дальнейшего прохождения службы в Следственный комитет, в котором с указанного времени предусмотрено прохождение военной службы.

Включение военнослужащих военных следственных органов в штатную численность Следственного комитета окончательно определило дальнейшее развитие системы военного следствия, в том числе органов, дислоцированных за границей нашей страны на территории размещения российских воинских контингентов, в составе Следственного комитета Российской Федерации.

Следует отметить, что процесс формирования военных следственных органов Следственного комитета за рубежом неразрывно связан с размещением воинских формирований Российской Федерации за пределами России, их численностью и составом.

В этой связи в 2017 г. уже в новом формате существования военных следственных органов в составе Следственного комитета Российской Федерации для осуществления полномочий в сфере уголовного судопроизводства, обеспечения законности в пределах дислокации российского воинского контингента в Сирийской Арабской Республике на территории российской военной базы «Хмеймим» сформирован военный следственный отдел.

Анализ опыта легитимного участия российских военнослужащих в вооруженном конфликте в Сирии актуализирует потребности и возможности совершенствования правового обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации

за рубежом¹. Одним из основных назначений государства является обеспечение реализации жизненно важных интересов граждан и, в первую очередь, их достойного и безопасного существования². В этой связи присутствие в местах дислокации российских воинских контингентов за рубежом специалистов военных следственных органов, обусловленное необходимостью организации проведения профилактических мероприятий по предупреждению нарушений закона, а также обеспечения соблюдения прав каждого военнослужащего и членов его семьи, абсолютно логично и оправдано. Отсутствие необходимых правовых знаний и навыков в сложных ситуациях приводит к формированию неверной модели поведения, что, в свою очередь, с учетом особой «внимательности» иностранных средств массовой информации к действиям наших военнослужащих за рубежом, влечет освещение таких действий и формирование общественного мнения в негативном ключе. Обзор ряда зарубежных и отдельных российских источников информации позволяет констатировать их «русофобскую» направленность, включенность в активную «антироссийскую» информационную войну, представляющую угрозу национальной и международной безопасности, что обуславливает потребность адекватного противодействия³.

Формирование в Российской Федерации нового органа — Следственного комитета и создание в его составе военных следственных органов с дислокацией за пределами России привело к необходимо-

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. 22.

² Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные проблемы защиты российской государственности и национального суверенитета в современных условиях // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2017. № 4 (155). С. 1—5.

³ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов // Вестник Академии военных наук. 2018. № 4 (65). С. 124—125.

сти внесения изменений в международные договоры Российской Федерации со странами пребывания ограниченных воинских контингентов Вооруженных Сил России, поскольку военные следственные отделы Следственного комитета в действовавших на тот момент документах не предусматривались в качестве компетентных органов Российской Федерации, осуществлявших деятельность в местах размещения российских военных баз.

Так, заключенным в 2012 г. Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан в качестве компетентных органов Российской Федерации предусмотрены любые органы российской стороны, к компетенции которых относятся вопросы, регулируемые Соглашением¹.

Соглашением между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о статусе и условиях пребывания объединенной российской военной базы на территории Киргизской Республики от 20 сентября 2012 г. военные следственные органы, действующие в месте дислокации объединенной российской военной базы, прямо предусмотрены в качестве компетентного органа российской стороны².

Ранее действовавшие Соглашения с Киргизской Республикой о порядке использования российских военных объектов на территории Киргизской Республики и статусе военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в Киргизской Республике от 5 июля 1993 г. и с Республикой Таджикистан о правовом статусе воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации, находящихся на территории Республики Таджикистан,

от 25 мая 1993 г., в которых участие Следственного комитета не предусматривалось, утратили силу³.

В ряде случаев следственные органы Следственного комитета в качестве компетентного органа включены в действовавшие до 2007 г. международные договоры, связанные с пребыванием российских воинских формирований на территориях иностранных государств, соответствующими письмами Министерства иностранных дел России.

Таковыми явились Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о российской военной базе на территории Республики Армения от 16 марта 1995 г., Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с нахождением российской военной базы на территории Республики Армения от 29 августа 1997 г.⁴, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с временным пребыванием воинских формирований Российской Федерации из состава Стратегических Сил на территории Республики Беларусь от 6 января 1995⁵, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Казахстан от 20 января 1995 г.⁶,

³ См. подробнее: Холиков И. В., Амонулов Ш. П. Правовое регулирование реализации военного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан // Военное право. 2020. № 3 (61). С. 352—361.

⁴ Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 14.02.2012 № 1059/4дснг в адрес Посольства Республики Армения в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

⁵ Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 30.01.2012 № 981/2дснг в адрес Посольства Республики Беларусь в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

⁶ Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 31.01.2012 № 1012/3дснг в адрес Посольства Республики Казахстан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан, ст. 1 [Электронный ресурс]: Душанбе, 05.10.2012. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

² Соглашение о между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о статусе и условиях пребывания объединенной российской военной базы на территории Киргизской Республики, ст. 2 [Электронный ресурс]: Бишкек, 20.09.2012. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Российской Федерации на территории Киргизской Республики от 28 марта 1996 г.¹ и Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Республики Таджикистан от 21 января 1997 г.²

При этом заключенные Российской Федерацией после образования военных следственных органов Следственного комитета международные договоры, связанные с пребыванием в иностранных государствах российских воинских контингентов, в этой части подобной корректировки не требуют, поскольку участие военных следственных органов в качестве компетентного органа российской стороны прямо предусмотрено указанными документами³.

Федерации [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

¹ Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 14.06.2012 № 7889н/Здснг в адрес Посольства Киргизской Республики в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

² Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 03.02.2012 в адрес Посольства Республики Таджикистан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

³ См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия об объединенной российской военной базе на территории Республики Абхазия (Москва, 17.02.2010), Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия об объединенной российской военной базе на территории Республики Южная Осетия (Москва, 07.04.2010), Соглашение между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о расширении территории пункта материально-технического обеспечения Военно-Морского Флота Российской Федерации в районе порта Тартус и заходах военных кораблей Российской Федерации в территориальное море, внутренние воды и порты Сирийской Арабской Республики (Дамаск,

Функционирование каждого военного следственного органа Следственного комитета России, дислоцированного за границей, имеет свои особенности и осуществляется в тесном взаимодействии с военными прокуратурами гарнизонов и военными судами, расположенными за пределами России в местах дислокации российских воинских контингентов.

Вместе с тем, помимо военных следственных отделов, все сотрудники которых являются военнослужащими, за пределами России сформирован и функционирует следственный отдел (на правах управления) Следственного комитета Российской Федерации на территории комплекса «Байконур» в Республике Казахстан, сотрудники которого статуса военнослужащих не имеют.

Условиями Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти на период аренды комплекса «Байконур» Российской Федерацией город Байконур в отношении с Россией наделен статусом, соответствующим городу федерального значения Российской Федерации, с особым режимом безопасного функционирования объектов, предприятий и организаций, а также проживания граждан⁴.

В соответствии с заключенным в его развитие Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» правопорядок – безопасность, особый режим проживания на территории комплекса, а также его охрану обеспечивают правоохранительные органы Российской Федерации. Дела и материалы о правонарушениях, совершенных на территории комплекса, рассматривают-

18.01.2017) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти, ст. 1 [Электронный ресурс]: Москва, 23.12.1995. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

ся правоохранительными органами Российской Федерации, за исключением случаев совершения преступлений на территории комплекса гражданами Республики Казахстан, а также гражданами третьих государств и лицами без гражданства, зарегистрированными на территории Республики Казахстан, вне территории комплекса «Байконур»¹.

С учетом изложенной компетенции полномочия по осуществлению уголовного преследования в пределах административной территорией комплекса «Байконур», распределены в зависимости от субъекта, совершившего преступление, между следственным отделом (на правах управления) Следственного комитета Российской Федерации на территории комплекса «Байконур» и расположенным на расстоянии свыше 1,5 тыс. км от места нахождения комплекса в г. Приозерске Карагандинской области Республики Казахстан 496-м военным следственным отделом военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ракетным войскам стратегического назначения.

Кроме того, поскольку законодательство Российской Федерации допускает существование за пределами России в местах дислокации российских воинских контингентов исключительно военных судов, все административные, гражданские и уголовные дела на территории комплекса «Байконур», подлежащие рассмотрению федеральными судами общей юрисдикции, подсудны расположенному в г. Байконуре 26-му гарнизонному военному суду Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время все военные следственные отделы Следственного комитета, расположенные за рубежом, имеют статус и полномочия военных следственных отделов гарнизонного звена. Правовую основу их деятельности состав-

ляют вышеперечисленные международные договоры и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, а также организационно-распорядительные документы Председателя Следственного комитета, его заместителя – руководителя Главного военного следственного управления и руководителей военных следственных управлений окружного звена, в подчиненность которых входят эти отделы.

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. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Вестник Академии военных наук. — 2018. — № 4 (65). — С. 121—128.
3. Дамаскин, О. В. Актуальные проблемы защиты российской государственности и национального суверенитета в современных условиях / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2017. — № 4 (155). — С. 1—5.
4. Рыбчинский А. И., Паршаков А. С., Беляков В. Н. Прокурорский надзор за законностью осуществления деятельности российскими войсками, находящимися за пределами Российской Федерации [Электронный ресурс]: Научно-методические рекомендации. — М., 2009. URL: <https://www.bestreferat.ru/referat-193546.html> (дата обращения 20.08.2020).
5. Холиков, И. В. Правовое регулирование реализации военного сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан / И. В. Холиков, Ш. П. Амонулов // Военное право. — 2020. — № 3 (61). — С. 352—361.

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур», ст. 1, 4, 5 (с изменениями, внесенными Протоколом от 03.10.2006 в г. Уральске) [Электронный ресурс]: Алма-Ата, 04.10.1997. Доступ из справ.-правовой системы «ГАРАНТ».

History of formation of military investigative bodies of the Investigative Committee of the Russian Federation stationed abroad

© Alexey O. Osipov,

head of 519 military investigation department of Investigative Committee of the Russian Federation

Abstract. The article examines the issues of the emergence, formation and development of military investigative bodies of the Investigative Committee of the Russian Federation abroad, taking into account the geopolitical changes in the international arena and the deployment of Russian military contingents outside the Russian Federation.

Keywords: Investigative Committee, military investigative bodies of the investigative Committee abroad, the establishment of the military investigative bodies.

Становление концепции военного права как самостоятельной отрасли права (от советского периода до наших дней)

© Тарадонов Сергей Валерьевич,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Военного университета, доцент кафедры гражданского права, международного частного права и гражданского процесса Российского университета транспорта (РУТ (МИИТ))

Аннотация. В настоящей статье предпринята попытка теоретического осмысления процесса становления концепции военного права, определения его места и роли в системе права.

Ключевые слова: система права, отрасль права, комплексная отрасль права, военное право, предмет правового регулирования, тенденции развития военно-правовой науки.

В последнее время в юридической науке отчетливо намечается тенденция более гибкого подхода к классификации традиционных отраслей права. Данная область знаний является как предметом диссертационных исследований¹, так и систематизируется в учебниках, монографиях и научных статьях по теории права. В основе этой тенденции лежит живой и реальный процесс развития законодательства, дифференциация и интеграция его отраслей, необходимость комплексного регулирования многих областей жизни и государственного управления, потребности преподавания права и научного изучения законодательства не только в рамках давно сложившейся системе отраслей.

¹ Волкогон Т. А. Система права в условиях обновляющегося общества : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2006; Головина А. А. Критерии образования самостоятельных отраслей в системе российского права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; Курдюк Г. П. Отрасль права как элемент системы права: Теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004; Макеева Е. М. Система права Российской Федерации: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Петров Д. Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015; Петров Д. Е. Отрасль права : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; Пилипенко Е. А. Система российского права: структурно-сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на Дону, 2003; и др.

Определение правовой природы военного права как нормативного образования требует глубокого научного осмысления. К сожалению, комплексному изучению понятия и сущности военного права в российской правовой науке длительное время не уделялось должного внимания. Изучение было направлено на отдельные сферы деятельности военной организации государства: военно-административного, военно-уголовного, военно-судебного права и иных сфер².

Так, например, бригадюр юрист С. Ромазан указывал, что в довоенный период в «защиту советского социалистического военного права, как самостоятельной отрасли советского социалистического права, вообще было сказано очень мало (вернее почти ничего не сказано), так как эта проблема, к стыду советских военных юристов, совершенно ими не разрабатывалась»³.

² Виноградов Н. А. Предмет, система и источники советского военно-административного права : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВЮА, 1944; Чхиквадзе В. М. Военно-уголовное право : дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ВЮА, 1946; Голунский С. А. О предмете и системе военно-судебного права // Труды Военно-юридической Академии Красной Армии. М.: Изд. Академии. 1940. С. 14—23.

³ Ромазан С. К вопросу о проблеме военного права // Труды Военно-юридической Академии Красной Армии. М.: Изд. Академии, 1940. С. 3.

В послевоенный период военное право понималось в первую очередь как комплексная отрасль советского законодательства¹.

Справедливости ради надо отметить, что военные научные исследования советского периода находились в общей парадигме юридической мысли о системе права своего времени.

Теоретическое обоснование понятие «отрасль права» получила лишь в 1936 г. в связи с реструктурированием системы права. Изменение в государственном строе России явилось причиной отказа от системы буржуазного права, результатом чего стало создание системы советского социалистического права, основанного на отраслевом делении.

В процессе формирования системы советского права, определения места и роли понятия «отрасль права» в данной системе, а также по критериям деления права на отрасли возможно обозначить три основных этапа, выразившихся в научных дискуссиях, которые освещались на страницах журнала «Советское государство и право».

Результатом первого этапа (1939—1946 г.) явилась концепция обоснования предмета правового регулирования как основного критерия деления права на отрасли².

Военные юристы также активно участвовали в данной дискуссии. В ходе состоявшейся в период 9—11 мая 1940 г. первой научной конференции ВЮА КА также активно обсуждался вопросы предмета и метода правового регулирования. Интересное мнение было высказано бригаою юристом С. Ромазаном: «В нашей правовой литературе выдвинуто два таких

принципа, а именно: принцип предмета регулирования и принцип метода регулирования. Существующая система права не выдерживает до конца ни одного из этих принципов, так как часть отраслей советского социалистического права определена по принципу предмета регулирования, а часть отраслей — метода регулирования. В этом — еще одно подтверждение порочности системы. Одновременное определение отраслей права в одном случае по предмету регулирования, а в другом случае по методу регулирования неправильно и потому, что различные объекты регулирования могут требовать различных методов регулирования. Поэтому система советского социалистического права должна быть построена только по предмету регулирования. При этом условии создается совершенно стройная система деления на отрасли советского социалистического права, система, в которую, наряду с иными отраслями, входит полноправным членом и право военное»³.

Однако, целый ряд участников конференции (проф. Абрамович-Барановский, акад. А. Я. Вышинский, проф. М. С. Строгович, тов. Каменев и др.) выступили против возможности признания военного права самостоятельной отраслью, т.к. «военное право нельзя противопоставлять другим отраслям права, ... все нормы издаются одним законодателем и их противопоставление не допустимо»⁴.

Дискуссия по данному вопросу продолжилась на заседании ученого совета Всесоюзного института юридических наук Минюста СССР от 25 ноября 1946 г. в ходе рассмотрения диссертации начальника кафедры военно-уголовного права Военно-юридической академии В. М. Чхиквадзе. Член-корреспондент АН СССР профессор М. С. Строгович, выступая в качестве официального оппонента по указанной диссертации, отметил, что военное право — «... это искусственная и ненужная конструкция, в свое время предложенная Ло-

¹ Орлов Г. Ф. Предмет правового регулирования комплексной отрасли советского законодательства // Сборник статей № 21. М.: ВКИ, 1985. С. 194—200.

² Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права // Советское государство и право. 1939. №3. С. 26—35; Братусь С. Н. О предмете советского гражданского права // Советское государство и право. 1946. № 2. С. 31; Кечекьян С. Ф. О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1946. № 2. С. 41—50 и др.

³ Ромазан С. Указ. соч. С. 10.

⁴ Труды Военно-юридической Академии Красной Армии. М.: Изд. Академии, 1940. С. 38—45.

ренцом Штейном и с тех пор изредка всплывающая на поверхность...»¹.

На втором этапе (60-е годы XX в.) общетеоретическая научная мысль была направлена на обоснование наличия второго критерия — метода правового регулирования в качестве дополнительного к предмету критерия деления права на отрасли².

В данный период дискуссия юристов о месте и роли военного права также активно продолжалась. В 1954 и 1956 гг. концепция военного права, равно как и существование самостоятельных подотраслей и учебных дисциплин — военно-административного, военно-уголовного и военно-судебного права, была признана надуманной, научно несостоятельной и практически вредной, противоречащей принципам единой социалистической законности и задачам борьбы за укрепление единого правопорядка в Советском государстве³. Один из основных доводов против этой концепции также состоял в том, что признание военного права в качестве комплексной отрасли якобы включает в себе некое противопоставление армии народу и права, действующего в Вооруженных Силах, — общей советской правовой системе»⁴. Эти доводы не имели под собой никаких реальных оснований. Со-

глашаясь с П. И. Романовым, не было и тем более нет сейчас оснований отказываться от концепции военного права⁵.

Однако сама жизнь, объективный ход развития правовой системы показали ошибочность данного вывода. В 70-е гг. прошлого века военно-правовая наука вновь вернулась к идее рассмотрения военного права в качестве относительно самостоятельной отрасли правовой системы нашего государства.

Общетеоретические дискуссии о структуре системы права на третьем этапе (конец 80-х — начало 90-х гг. XX в.) были не менее острыми. Так, одни ученые (В. Д. Сорокин, В. В. Лаптев, В. П. Шахматов и др.) предлагали отказаться от метода правового регулирования, другие (В. Н. Кудрявцев, Т. Е. Абова и др.) отказывались и от предмета, и от метода правового регулирования, третьи (Ц. А. Ямпольская, Р. З. Лившиц) утверждали, что отрасли права вообще не существует⁶.

Несмотря на столь противоречивые взгляды, большинство ученых сходились во мнении, что предмет правового регулирования является основным критерием, а метод — дополнительным критерием для деления права на отрасли.

Конечно, дебаты вокруг отрасли права и ее критериев не ограничивались исключительно публикациями в журнале «Советское государство и право». Разные точки зрения в этой области высказывались и продолжают высказываться в различных периодических изданиях и трудах ученых.

¹ Труды Военно-юридической академии Красной Армии. Вып. VI. М.: ВЮА, 1947. С. 177.

² Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 88; Тадевосян В. С. Некоторые вопросы системы советского права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 100; Ямпольская Ц. А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 92—93; Ефимочкин В. П. К вопросу о принципах построения системы права // Советское государство и право, 1957. № 3. С. 86—87; Галесник Л. С. О проблеме системы советского права // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 112; Павлов И. В. О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 11 и др.

³ Материалы сессии Совета академии, посвященной теоретическим вопросам советского военного законодательства, 14—15 апреля 1954 г. М., 1954. С. 154—156.

⁴ Труды Военно-юридической академии. Вып. XXIII. М., 1956. С. 1—7 и др.

⁵ Романов П. И. Военное право как отрасль советского законодательства, учебная и научная дисциплина // Вопросы теории военного законодательства и практики его применения. Сборник научных статей. М., 1974. С. 42.

⁶ Сорокин В. Д. О едином методе правового регулирования // Советское государство и право. 1975. № 7; Лаптев В. П., Шахматов В. П. Цели правового регулирования и система права // Правоведение. 1976. № 4; Лившиц Р. З. Отрасль права — отрасль законодательства // Советское государство и право. 1984. № 2; Круглый стол журнала «Советское государство и право». Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 84—99; Алексеев С. С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Советское государство и право. 1979. № 9.

Каковы же место и роль военного права в системе современного российского права? В юридической науке сложилось устойчивое мнение, что военное право является комплексной отраслью права. Практически во всех учебниках и учебных пособиях по военному праву авторы, как правило, сходятся во мнении, что военное право относится к числу комплексных отраслей права, а общественные отношения, составляющие предмет его правового регулирования, имеют комплексный характер¹. На этой же позиции стоят и авторы учебника по военно-уголовному праву².

В. М. Корякин вполне аргументированно отмечает, что военное право как правовое образование носит комплексный, смешанный характер, что проявляется в следующем:

— во-первых, оно вбирает в себя многие нормы практически всех других отраслей права;

— во-вторых, оно учитывает и применительно к военной деятельности государства отражает нормы международного права, регулирующие отношения между государствами;

— в-третьих, военное право включает в себя большое количество норм, не относящихся к другим отраслям права и регулирующих вопросы в сфере военной деятельности государства (порядок комплектования военной организации государства;

боевое применение подразделений, воинских частей, соединений и объединений по их предназначению и управление ими; мобилизационная подготовка органов власти, экономики и населения и др.)³.

Обобщая имеющиеся научные точки зрения на обозначенную проблему можно выделить две абсолютно противоположные точки зрения⁴. Первая — существование комплексных отраслей права невозможно, т.к. они образуются путем соединения разнородных предметов и методов правового регулирования и не обладают самостоятельной идентичностью. Второе мнение допускает образование комплексных отраслей в системе российского права как с собственным предметом и методом правового регулирования, так только с предметом правового регулирования.

Одним из наиболее видных ученых советского периода, занимавшихся изучением проблем системы права, является проф. С. С. Алексеев. Многие из выдвигаемых им положений дискуссионны и не бесспорны. Он, в частности, предлагает делить все отрасли на профилирующие (традиционные); другие основные отрасли (уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное право); комплексные (специализированные) отрасли (право — морское, воздушное, горное, лесное, банковское, жилищное, бюджетное и др.) и комплексные (интегрированные) отрасли (например, природоохранительное и природоресурсное право). Существование комплексных правовых общностей есть, несомненно, объективный факт, в них есть существенные особенности (особые принципы, специальные приемы регулирования и др.), что не вмещается целиком в основные отрасли. «Думается, — говорит автор,

¹ Военное право : учебник / под ред. Н. И. Кузнецова. М.: ВУ, 1996; Бурыкин В. В., Казаков Ю. Г. Военное право : учебное пособие. Ч. 1. М.: Изд. Юрид. колледж МГУ, 1996; Котляров И. Г. Военное право : учебник / под ред. Г. А. Золотухина. М.: Прок, 1997; Военное право : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М.: За права военнослужащих, 2004; Петров М. И. Военное право России : учебник. М.: Приор-издат, 2004; Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.. Военное право : учебник. М.: Юрлитинформ, 2005; Военное право : краткий учебный курс / под ред. А. Я. Петроченкова. М.: Норма, 2006; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Военное право : учебник. М.: Юрист, 2008; Корякин В. М. Военное право : учебник. М.: Юстиция, 2019; Корякин В. М. Военно-административное право : учебник. М.: Юстиция, 2019.

² Военно-уголовное право : учебник / под ред. В. В. Ершова и В. В. Хомчика. М.: ФГБОУ ВО РГУП, 2020.

³ Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1(2). С. 44.

⁴ Скуднов С. М. К вопросу о месте комплексных образований в системе российского права // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 7А. С. 44.

— здесь мы встречаемся со своеобразным явлением — удвоением права»¹.

В современной юридической науке также имеются мнения о наличии комплексных отраслей права. Например, Г. П. Курдюк проводит типологизацию отраслей права по следующим основаниям: по методике и особенностям организации предмета правового регулирования (интегрирующие, комплексные, предметные отрасли права); по способу образования (профилирующие (базовые, основные), комплексные, специальные отрасли права) и т.д.²

Вместе с тем, необходимо отметить, что в научной литературе имеется и подход, что «именование межотраслевых правовых образований комплексными отраслями права является терминологическим недоразумением. С конца 1950-х гг. для подобных правовых образований выработан термин «межотраслевой (комплексный) правовой институт»³.

С этим выводом соглашается и С. В. Поленина, отмечая, что признак комплексности не может быть присущ отрасли права с точки зрения самой природы этого явления. Лишь после структурной интеграции, утраты признака комплексности совокупность экс-межотраслевых институтов может считаться самостоятельной отраслью права⁴. Признак «комплексности» означает принадлежность нормативного образования к нескольким различным отраслям права, поэтому представляется, что категории «отраслевое регулирование» и «комплексное регулирование» являются, скорее, противоположными по значению⁵.

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 1. С. 142—144.

² Курдюк Г. П. Отрасль права как элемент системы права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 10.

³ Петров Д. Е. Отрасль права : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

⁴ Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 7—8.

⁵ Петров Д. Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 16.

Оценивая данный подход Т. Н. Назаренко⁶ вполне обоснованно высказывает мнение, что не вполне корректно использовать в качестве устоявшейся дефиниции определение военного права как комплексной отрасли, одновременно заявляя о ее самостоятельном отраслевом положении в системе права.

Таким образом, вопросы о роли и месте военного права в системе права были едва ли не самыми дискуссионными в советской правовой науке, и остаются безусловно актуальными в настоящее время.

Система права любого государства — динамично меняющийся механизм, его структура постоянно корректируется под реально складывающиеся общественные отношения. Вследствие этого система права есть весьма сложное, многоуровневое правовое образование.

Процесс военного реформирования требует постоянного дальнейшего развития и совершенствования законодательства об обороне и безопасности в целях оптимизации той части государственного механизма, в которой учреждена военная служба, т.е. военной организации государств.

Поиск ответов на поставленные вопросы требует проведения фундаментальных теоретических научных исследований, тем более, как точно подметил А. А. Толкаченко, что «сейчас уже нет необходимости, как 40 лет назад, доказывать существование воинских отношений, их самостоятельность, самостоятельность и безальтернативность их детальной правовой регламентации»⁷.

Библиография

1. Алексеев, С. С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения / С. С. Алексеев // Советское государство и право. — 1979. — № 9.

2. Алексеев, С. С. Проблемы теории права: в 2 т. / С. С. Алексеев. — Свердловск: Изд-во: Свердл. юрид. ин-та, 1972. — Т. 1. — 396 с.

⁶ Назаренко Т. Н. Военное право в контексте современных подходов к отраслевому делению системы права // Вестник военного права. 2016. № 2. С. 21—28.

⁷ Толкаченко А. А. Современное состояние военно-юридической (военно-правовой) науки и ее роль в укреплении безопасности России // Право и безопасность. 2007. № 3—4.

3. Аржанов, М. А. О принципах построения системы советского социалистического права / М. А. Аржанов // Советское государство и право. — 1939. — № 3. — С. 26—35.
4. Братусь, С. Н. О предмете советского гражданского права / С. Н. Братусь // Советское государство и право. — 1946. — № 2.
5. Бурькин, В. В. Военное право : учебное пособие. Ч. 1 / В. В. Бурькин, Ю. Г. Казаков. — М.: Изд. Юрид. колледж МГУ, 1996. — 226 с.
6. Виноградов, Н. А. Предмет, система и источники советского военно-административного права : дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Виноградов. — М.: ВЮА, 1944.
7. Военное право : учебник / под ред. Н. И. Кузнецова. — М.: ВУ, 1996.
8. Военное право : краткий учебный курс / под ред. А. Я. Петроченкова. — М.: Норма, 2006.
9. Военное право : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. — М.: За права военнослужащих, 2004. — 640 с.
10. Военно-уголовное право : учебник / под ред. В. В. Ершова и В. В. Хомчика. — М.: ФГБОУ ВО РГУП, 2020. — 624 с.
11. Волкогон, Т. А. Система права в условиях обновляющегося общества : дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Волкогон. — Барнаул, 2006. — 153 с.
12. Галесник, Л. С. О проблеме системы советского права / Л. С. Галесник // Советское государство и право. — 1957. — № 2.
13. Головина, А. А. Критерии образования самостоятельных отраслей в системе российского права : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Головина. — М., 2012. — 195 с.
14. Голунский, С. А. О предмете и системе военно-судебного права / С. А. Голунский // Труды Военно-юридической Академии Красной Армии. — М.: Изд. Академии, 1940. — С. 14—23.
15. Дембо, Л. И. О принципах построения системы права / Л. И. Дембо // Советское государство и право. — 1956. — № 8.
16. Ефимочкин, В. П. К вопросу о принципах построения системы права / В. П. Ефимочкин // Советское государство и право. — 1957. — № 3. — С. 86—87.
17. Кечекьян, С. Ф. О системе советского социалистического права / С. Ф. Кечекьян // Советское государство и право. — 1946. — № 2. — С. 41—50.
18. Корякин, В. М. Военно-административное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019. — 562 с.
19. Корякин, В. М. Военное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019. — 430 с.
20. Корякин, В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 1(2). — С. 40—49.
21. Котляров, И. Г. Военное право : учебник / под ред. Г. А. Золотухина. — М.: Прок, 1997. — 238с.
22. Курдюк, Г. П. Отрасль права как элемент системы права: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Г. П. Курдюк. — Краснодар, 2004. — 221 с.
23. Лаптев, В. П. Цели правового регулирования и система права / В. П. Лаптев, В. П. Шахматов // Правоведение. — 1976. — № 4.
24. Лившиц, Р. З. Отрасль права — отрасль законодательства / Р. З. Лившиц // Советское государство и право. — 1984. — № 2.
25. Макеева, Е. М. Система права Российской Федерации: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Макеева. — М., 2006. — 189 с.
26. Мигачев, Ю. И. Военное право : учебник / Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. — М.: Юрлитинформ, 2005. — 456 с.
27. Назаренко, Т. Н. Военное право в контексте современных подходов к отраслевому делению системы права / Т. Н. Назаренко // Вестник военного права. — 2016. — № 2. — С. 21—28.
28. Орлов, Г. Ф. Предмет правового регулирования комплексной отрасли советского законодательства / Г. Ф. Орлов // Сборник статей. — № 21. — М.: ВКИ, 1985. — С. 194—200.
29. Павлов, И. В. О системе советского социалистического права / И. В. Павлов // Советское государство и право. — 1958. — № 11.
30. Петров, Д. Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права : дис. ... д-ра юрид. наук / Д. Е. Петров. — Саратов, 2015. — 505 с.
31. Петров, Д. Е. Отрасль права : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Е. Петров. — Саратов, 2001.
32. Петров, М. И. Военное право России : учебник / М. И. Петров. — М.: Приор-издат, 2004.
33. Пилипенко, Е. А. Система российского права: структурно-сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Пилипенко. — Ростов на Дону, 2003. — 179 с.
34. Поленина, С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С. В. Поленина // Государство и право. — 1999. — № 9. — С. 7—8.
35. Попов, Л. Л. Военное право : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. — М.: Юрист, 2008.
36. Ромазан, С. К вопросу о проблеме военного права / С. Ромазан // Труды Военно-юридической Академии Красной Армии. — М.: Изд. Академии, 1940. — С. 3—10.
37. Романов, П. И. Военное право как отрасль советского законодательства, учебная и научная дисциплина / П. И. Романов // Вопросы теории военного законодательства и практики его применения : Сборник научных статей. — М., 1974. — С. 22—43.
38. Скуднов, С. М. К вопросу о месте комплексных образований в системе российского права / С. М. Скуднов // Вопросы российского и

международного права. — 2018. — Том 8. — № 7А. — С. 41—47.

39. Сорокин, В. Д. О едином методе правового регулирования / В. Д. Сорокин // Советское государство и право. — 1975. — № 7.

40. Тадевосян, В. С. Некоторые вопросы системы советского права / В. С. Тадевосян // Советское государство и право. — 1956. — № 8.

41. Толкаченко, А. А. Современное состояние военно-юридической (военно-правовой) науки и ее роль в укреплении безопасности России /

А. А. Толкаченко // Право и безопасность. — 2007. — № 3—4.

42. Чхиквадзе, В. М. Военно-уголовное право : дис. ... д-ра юрид. наук / В. М. Чхиквадзе. — М.: ВЮА, 1946.

43. Ямпольская, Ц. А. О месте административного права в системе советского социалистического права / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. — 1956. — № 9. — С. 92—93.

Elaboration of the "Military law" concept as an independent branch of law (from the Soviet period to the present day)

© Taradonov S. V.,

Sc. Law, docent the docent of the Theory and History of State and Law Department of the Military University, the docent of civil law, international private law and civil procedure, Russian University of transport cand

Annotation. This article attempts to make a theoretical understanding of the formation process of the "Military law" concept, determining its place and role in the legal system.

Key words: Key words. Legal system, branch of law, complex branch of law, military law, subject of legal regulation, military legal science development trends.

Эволюция договора в удельный период Руси

© Тарасенко Юрий Александрович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Гражданское право, международное частное
право, гражданский процесс» Юридического ин-
ститута Российского университета транспорта
(МИИТ)

Аннотация. В удельный период, несмотря на распад общего экономического и политического пространства древней Руси, частное право продолжило своё развитие. Благодаря активным контактам северо-западных русских земель (Великого Новгорода, Пскова, Смоленска) с западными торговыми союзами (Ганзой, Готландом, Ригою) активно развивалось договорное право. И хотя самого понятия «договор» право этого времени ещё не знало, в правовой оборот вошли такие важнейшие для договорного права принципы и категории, как свобода заключения договора, система учёта заключаемых сделок, структура договора. Указанные особенности нашли своё отражение в нормах Псковской судной грамоты — документа, вобравшего в себя все достижения в сфере договорных отношений, знаменующих конец периода феодальной раздробленности Руси.

Ключевые слова: договор, удельная Русь, договорное право, форма договора, эволюция договора.

Основными источниками, оказавшими влияние на развитие русского договорного права в удельный период Руси, стали договоры северо-западных княжеств (Великого Новгорода, Пскова, Смоленска) с западными торговыми союзами и нормы Псковской судной грамоты 1467 г. Анализ указанных документов позволяет выделить особенности заключения договоров, способы их оформления и сложившуюся систему учёта заключённых сделок.

Особенности заключения договоров. В отличие от оформления договоров с Византией, процесс заключения соглашений с Ганзейским союзом уже существенно отличался.

Во-первых, на уровне договорных условий постепенно формируется такой принцип, характерный и для современного права, как свобода покупать и продавать товары. Например, договор Смоленска с Ригою и Готским берегом 1229 г. прямо устанавливал, что как немецкие (готские) купцы, так и русские могут беспрепятственно продавать свои товары и покупать на русской и немецкой земле соответственно (ст. 19 и ст. 30).

Во-вторых, структура договора принимает более-менее устойчивое значение. Если первые договоры русских с Византией были продуктом всецело греческим и

построены по византийским лекалам, то соглашения с немецкими землями и торговыми объединениями свидетельствуют уже о разработке своих подходов к договорам.

Как правило, при проведении переговоров достигнутые соглашения первоначально излагались на древнерусском языке и лишь после заверения русскими данного текста переводились ганзейцами на немецкий язык.

Сделки, совершаемые в письменной форме, подчинялись определённым правилам. Речь идёт о наличии определённой структуры, которую можно представить следующим образом: 1) определение участвующих в сделке сторон; 2) описание (с той или иной степенью подробности) объекта сделки; 3) указание на то действие, которое стороны совершают (покупают ли, передают в залог, на хранение, берут в займы и т.п.). Эти атрибуты характерны для всех сделок. В зависимости от вида договора, указанные атрибуты дополнялись условиями, характерными для конкретного отношения (например, для купли необходимым условием была цена; для процентного займа — указание на срок и т.п.). Очень часто после указанных непеременимых атрибутов, в договорах оговаривалось следующее: сторонам (если

речь шла о купеческих договорах), гарантировались «чистые» пути, какие-либо торговые привилегии, оговаривались меры наказания за недостойное поведение, уточнялись правила торговли.

По-разному оформлялась и заключительная часть договоров. В русском тексте заключительная часть содержит традиционную формулу крестоцелования: *«А се старая наша правда и грамота, на чьмъ цѣловали отци ваши и наши крестъ. А гдѣ ся тяжя родить, ту ю кончати. А иное грамоты у нас нѣтуть, ни потаили есмы, ни вѣдаемъ. На томъ крестъ цѣлуемъ»* [Полное собрание русских летописей. Т. 3].

Такая процедура предполагала дополнительные гарантии в соблюдении условий договора — те, кто их нарушал, считались клятвopеступниками. В речевом формуляре договоров немецкой стороны такой формулы нет. В западных договорах обычно совсем другая формула в конце — «в подтверждение свою печать навесили». Противень договора, скреплённого печатью или печатями одной из сторон, должен был храниться у той из них, которой печати не принадлежали.

Способы оформления сделок (договоров). Анализ текста Псковской судной грамоты (далее — ПСГ, Грамота) позволяет увидеть, что в регламентации обязательств происходит серьёзное изменение по сравнению с тем, как это было принято по нормам Русской Правды. Устная форма сделки постепенно вытесняется письменной. В связи с этим, происходит отказ от доминирующего ранее (в Русской Правде) привлечения послухов (свидетелей) в качестве основного доказательства заключения сделки. Грамота формализует процесс заключения сделок. Все основные обязательства удостоверяются письменными документами, в качестве которых выступают доски, записи, долговые расписки (рядницы). Речь идёт о таких обязательствах, как заклад, заём, ссуда, поручительство, поклада. Указанные виды обязательств опосредовали возникновение долговых

отношений или способов их обеспечения, поэтому нуждались в процедурном закреплении на случай возникновения в дальнейшем спора. Купля, мена имели другой режим оформления — такие сделки осуществлялись, как правило, при самом их совершении, а поэтому письменно не закреплялись.

Что послужило для столь радикального изменения подхода к оформлению традиционных договорных форм? В первую очередь, конечно, развитие общественных отношений и, как следствие, их усложнение. Но анализ текста Грамоты позволяет прийти ещё к одной причине. Обязательства, облачаемые в письменную форму, имели определённую социальную ориентированность и осуществлялись, главным образом, состоятельной прослойкой общества (боярами, купцами). Для данных сделок был характерен определённый объём — речь шла не о мелкой торговле, а об операциях на весьма значительные суммы. Именно существенность, серьёзность таких сделок потребовала письменной фиксации — только так можно было доказать в случае спора свою правоту.

Произошедшие изменения, не означали, однако, отказ от традиционных форм сделок. Устное заключение договора так же остаётся. Такие сделки в ряде случаев подтверждались свидетельскими показаниями. Как правило, свидетели требовались не во всех случаях, а только если речь шла об истребовании приобретённого на рынке имущества у лица, неуполномоченного его отчуждать, о чём покупатель не мог знать (ст. 56 Русской Правды), либо о спорах, связанных с наследством, личном найме и некоторых других, не относящихся к предмету торгового права, обязательствах.

Свидетельскими показаниями охватывались действия, совершаемые, как правило, либо малоимущими слоями населения, либо опосредующие какие-либо незначительные бытовые потребности, например, покупки на рынке. Устная форма сделок преобладала в родственном быту, в отно-

шениях внутри верви. Объясняется это тем, что члены одной верви, как правило, были связаны той или иной степенью родства и хорошо знали друг друга (в т. ч. и имущественное состояние каждого). Учитывая тот факт, что подобные сделки носили исключительно бытовой характер, сфера их не выходила за пределы того, что принято называть обычным, патриархальным правом. В таких случаях прибегать к письменному оформлению не было никакой целесообразности.

Другое дело — сделки с людьми пришлыми (купцами, гостями и т.п.). Уровень доверия в такого рода отношениях, как с той, так и с другой стороны, был минимальным. Найти послухов для лиц приезжих, было не просто. Учитывая это, да и то, что торговля пришлыми купцами не относилась к мелкой бытовой, данные сделки требовали письменного подтверждения.

В зависимости от того, в какую форму облекалась та или иная сделка, различалась и юридическая сила документа.

Наибольшей силой обладали рядницы и записи. Рядница представляла собой разновидность заёмного письма или квитанции в платеже долга. Записью обозначался вообще всякий домашний акт, например — соглашение о найме земель или работников, запись о ссуде. Заём, ссуда и поручительство — сделки, которые теперь требовали соблюдения определенных формальностей. Их возникновение, как правило, подтверждались расписками либо поручительством (ст. 33 ПСГ). Прекращение договорных отношений по указанным сделкам также нуждалось в соответствующем оформлении. Так, факт возврата долга подтверждался исключительно распиской.

Доказательная сила досок была самой низшей. Доска представляла собой некую запись, сделанную кредитором для себя (чтобы не забыть) о существовавшей сделке. Иными словами, это был документ по своему характеру односторонний, часто не подробный, и поэтому имеющий небольшое доказательственное значение. Это наиболее архаичная письменная форма, относительно которой полагают, что она

представляла собой некую деревянную бирку с нанесёнными на неё числом занятых денег (кун) или метку об имени заёмщика. Указанную дощечку разделяли на две части, которые получали заключившие сделку стороны.

В отличие от рядницы и записи, достоверность доски часто оспаривалась, поэтому в силу небольшого своего процессуального значения доски могли подтверждать совершения сделок до одного рубля включительно (см. ст. 30 ПСГ). Так, Грамота принимала во внимание существование обязательства, оформленного доской, но в отличие от записей, допускала процессуальное его оспаривание. Например, согласно ст. 92, если кто-либо станет взыскивать с кого деньги, вложенные в (любое) совместное предприятие, кроме купеческого, или ещё что-нибудь, предъявив в подтверждение (своих претензий) доску, то дело передаётся на усмотрение того, на ком взыскивают: он может сам присягнуть, (подтвердив тем самым свои показания), или возратить истцу на суде (искомое) или пойти с ним на поединок. Иными словами, присяга должника обесценивала силу обязательства, оформленного доской.

Субъектами указанных сделок выступали лично свободные категории граждан, а также иностранное и чужеземное купечество. Причём, следует отметить, что в мелко-торговые операции в Новгороде и Пскове оказывается вовлечённым не только зажиточное слои населения, но и большая часть простого народа, что свидетельствует о проникновении товарно-денежных отношений в самые широкие слои средневекового общества.

Система учёта письменных сделок. Правовая сила сделок напрямую зависела от факта их учёта. Учёту подлежали рядницы и записи. Так, например, с расписки снималась копия, которая передавалась на хранение в архив Троицкого собора Пскова. В самом притворе Троицкого собора находилась вечевая канцелярия и архив, которыми заведовали вечевые дьяки. Там же хранилась печать, которая прикладывалась к документам, утверждённым вечем. Сама по себе расписка, без приобщённой

копии, не рассматривалась в качестве надлежащего доказательства и не свидетельствовала о прекращении долговых обязательств. Иными словами, можно говорить о некоем аналоге регистрационной системы при совершении ряда сделок. Ключевое значение надлежащего оформления (внесения списка в архив собора) состояло в том, что после этого запись невозможно было оспорить.

Появление нового для русского права института (оформление письменных сделок) было обусловлено, в том числе, увеличением количества совершаемых операций. Важную роль тут, конечно, играли именно операции торговые. Прежний порядок, когда для оформления ссуды требовалось представить свидетелей, уже не мог удовлетворить хозяйственный оборот, прежде всего потому, что обязывал каждый раз при возникновении спора представлять на суд указанных свидетелей, что, при совершении таких операций вне относительно небольшого круга людей общины, было весьма непросто.

Письменное оформление сделки (записью ли, на доске и т.п.) ознаменовало новый этап развития товарных отношений. Имущественный оборот стал более мобильным и стабильным, поскольку архаичный процесс со свидетелями факта сделки был изменён на более универсальный, гарантирующий существование сделки при соблюдении формальных требований к её форме.

Завершая общую характеристику сделок, надлежит отметить, что, как и ранее, все совершаемые сделки носили реальный, а не консенсуальный характер. Об этом свидетельствуют формулировки соответствующих правовых институтов.

Единая преемственность договорных отношений. Анализ содержания договоров, заключённых северо-западными землями Руси с немцами, диктует необходимость ответить на вопрос — существовала ли преемственность выработанных положений или каждый договор был самостоятельным соглашением?

Дело в том, что если рассматривать каждый договор в качестве отдельного до-

кумента, не имеющего взаимосвязи с последующим, то, в отсутствие общих принципов, складывается весьма нелогичная картина: конкретный договор решает конкретные спорные моменты только на протяжении своего действия. Любой заключённый в дальнейшем договор никак не связан с предыдущим и регламентирует только то, что в нём прописано.

При таком подходе получается следующее: установление, например, таких важнейших для торговли гарантий, как запрет произвольного ареста, недопущения конфискации имущества и определения места рассмотрения спора в договоре 1189 г. (между Новгородом и Готским берегом) никак не распространялось бы на торговые отношения в период договора 1270 г. (между Новгородом, немецкими городами и Готландом), который лишь регламентировал лоцманские услуги, определял порядок взыскания долга и ограничивал долговую ответственность зимних и летних купцов.

Очевидно, это не так. Анализ дошедших до нашего времени договоров позволяет прийти к выводу о том, что согласованные условия в ранее заключённых соглашениях автоматически подразумевались при подписании нового. Они не повторялись, вероятно, из-за экономии, поскольку тексты бы выростали до размеров летописей, что противоречило бы самой сути торговых соглашений.

О преемственности старых соглашений обычно свидетельствуют имеющиеся в преамбулах (или первых статьях) любого договора обороты: «согласно с прежним миром», «подписали старый мир», «подтверждаем мир старый» и т.п. Иными словами, заключая новый договор, стороны подразумевали, что все ранее существующие условия остаются в силе, а новые условия уточняют те аспекты, которые ранее не подвергались регламентации, либо отменяют (изменяют) прежние условия.

В завершении отметим следующее. Несмотря на довольно активное взаимодействие с западными торговыми объединениями, а также на достаточно проработанную систему оформления сделок в

Псковской судной грамоте, право феодальной Руси ещё не выработало понятия «договор».

Достигнутые договорённости, в зависимости от содержания, назывались по-разному: «правда» (договор о, как правило, комплексе вопросов — либо торговых, либо общественно-политических), «ряд» (соглашение о приобретении чего-либо, как правило, на торгу), «крестное целование» (заключение договора, подтверждённое целование креста с одновременной дачей клятвы).

Принимая во внимание изложенное выше (подходы к заключению договора, его структуру и содержание, систему учёта совершённых сделок и т.п.), можно предпринять попытку дать определение категории «договор» применительно к рассматриваемому периоду: *под договором (правдой, рядом, крестным целованием) в удельный период понималось соглашение между свободными людьми, устанавливающее определённые правила поведения, которыми должны были руководствоваться стороны.*

Evolution of the contract in the specific period of Russia

© Yuriy Al. Tarasenko

Candidate of Law, associate professor of the department “Civil law, International private law, civil process” of the Law Institute of the Russian University of Transport (МИИТ)

Abstract. In the specific period, despite the collapse of the common economic and political space of ancient Russia, private law continued its development. Thanks to the active contacts of the northwestern Russian lands (Veliky Novgorod, Pskov, Smolensk) with western trade unions (Hansa, Gotland, Riga), contract law was actively developing. And although the very concept of “contract” was not yet known by the law of that time, such important principles and categories for contract law as the freedom to conclude a contract, the system of accounting for transactions concluded, and the structure of the contract entered into legal circulation. These features are reflected in the norms of the Pskov court letter - a document that has incorporated all the achievements in the field of contractual relations, marking the end of the period of feudal fragmentation of Russia.

Keywords. Contract, specific Rus, contract law, contract form, contract evolution.

Военные аспекты гражданского права

Проблемы приватизации государственного фонда в Российской Федерации и вопросы реализации высвобождаемого военного имущества

© **Васильева Людмила Петровна**,
кандидат экономических наук, доцент ФГКВОУ
ВО «Военный университет» Министерства обо-
роны Российской Федерации

© **Аксенова Татьяна Геннадьевна**,
старший преподаватель ФГКВОУ ВО «Военный
университет» Министерства обороны Россий-
ской Федерации

Аннотация. Статья посвящена вопросам формирования института приватизации государственного фонда в Российской Федерации. Цель исследовательской работы — провести анализ нормотворчества, в котором значительная роль отводилась нормативно-правовым актам, регулирующим отношения по приватизации государственного фонда Российской Федерации и реализации высвобождаемого военного имущества. Результатами работы стали выявленные правовые проблемы общего законодательства о собственности и приватизационного законодательства, которые на практике создают имущественные и экономические риски для субъектов гражданских правоотношений.

Ключевые слова: приватизация, договор, военное имущество, обязательства, объекты недвижимости, предприятие, правоотношения, реорганизация.

В Российской Федерации процесс приватизации является закономерным. Он является реформатором отношений собственности. Приватизация является предпосылкой развития рыночной экономики и формирования слоя частных собственников.

Приватизация в 80-е годы прошлого века стала фактором реформ системы экономики, проводимых во многих странах мира. Это необходимый этап и процесс, который сопровождает переход общества от государственной формы собственности и централизованной системы экономики к обществу с рыночными отношениями, многообразием организационно-правовых форм собственности и предпринимательства.

Свое развитие рыночная экономическая система в России начинает в 1992 г., создавая базовые институты рынка. Для проведения в жизнь реформаторских планов стало необходимым создание принципиально новой правовой базы.

Эффективное развитие экономической системы зависит от способности правового обеспечения и ее государственного регулирования.

Процесс приватизации государственного и муниципального имущества нуждается периодически в систематической модернизации, так как является экономическим элементом, от которого зависит стабильность социальной сферы. Учитывая политизированность процесса приватизации, а также неэффективность реформирования экономической системы, это явление усугубляло социальное положение определенных слоев общества. Крайне спешное проведение приватизации, ее непоследовательность и чрезмерная корыстная составляющая привели к необходимости ее законодательного регулирования.

Гражданско-правовой институт приватизации появился в системе права в связи с нормативным закреплением многообразия форм собственности и переходом к рыночной экономике.

В России приватизация развивается этапами. Выделяют периоды:

1) стихийная (1987—1991 гг.), возникла до официального начала процесса приватизации и легального закрепления понятийного аппарата системы приватизации в законодательстве;

2) в период с 1992—1994 гг. прошла ваучерная приватизация, в процессе которой собственность государства перешла в частную путем обмена ценными бумагами;

3) до 1997 г. прошла денежная приватизация, в процессе которой прошла продажа активов. В связи с невозвратом кредитов, выданных под залог акций государственных корпораций, в собственность коммерческих банков перешли пакеты акций основополагающих для российской экономики предприятий;

4) с 2001 г. началась точечная приватизация, которая характеризуется изменением приоритетов и направлена на повышение эффективности управления имуществом на базе увеличения количества эффективных собственников¹.

Приватизация для каждого государства является одним из главных факторов развития экономики. Этот процесс имел и имеет большое значение как для физических, так и для юридических лиц, малого и среднего предпринимательства, и, следовательно, для всего государства в целом. Президентом подписан Федеральный закон № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества», который принят Государственной Думой 19 марта 2019 г. и одобрен Советом Федерации 27 марта 2019 г. Указанный нормативный правовой акт направлен на совершенствование порядка приватизации государственного и муниципального имущества. В связи с этим можно предположить, что приближается очередной активный этап приватизации государственного

и муниципального имущества. Таким образом, исследование вопросов приватизации, анализа ее итогов, осмысление пройденных этапов и выявление проблем, возникающих в процессе приватизации, бесспорно, является актуальным и необходимым для совершенствования и развития института приватизации².

Процесс приватизации осуществляется в соответствии с принципами открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, признания равенства покупателей имущества, на возмездной основе, что следует из положений ст. 1 и п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Бесплатная приватизация — это исключение, которое регулируется отдельными нормативными правовыми актами и обусловлено специальными социальными целями, которые отличаются от целей приватизации в целом.

Субъекты системы приватизации — это продавцы и покупатели имущества, находящегося в публичной собственности. Органы, уполномоченные публичным собственником осуществлять продажу государственного (муниципального) имущества, являются продавцами. Покупателями государственного и муниципального имущества могут быть как юридические, так и физические лица. В отношении покупателей федеральными законами установлены ограничения участия в приватизационных отношениях отдельных категорий физических и юридических лиц. Так, в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» покупателями не могут выступать государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения; юридические лица, в уставном капитале

¹ Прихожаев А. В. История и перспективы приватизации государственной собственности в России // В сб.: Научные труды студентов Ижевской ГСХА / Гл. ред. А. И. Любимов; научный редактор Н. М. Итешина; ФГБОУ ВО Ижевская ГСХА. Ижевск, 2019. С. 804.

² Подгузова Е. И., Князев А. А. Эволюция российского законодательства о приватизации // В сб.: Актуальные вопросы модернизации института прав человека в конституционном и международном праве. 2015. С. 139.

которых доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превышает 25 процентов, и др.

Реализация высвобождаемого военного имущества осуществляется на внутреннем рынке — на аукционе, посредством публичного предложения или без объявления цены в соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹.

Спорным является мнение некоторых авторов в том, что приватизация государственного и муниципального имущества относится к первичным способам приобретения права собственности². Приватизация является специфической сделкой по передаче имущества из публичной собственности в частную. Поэтому приватизация государственного и муниципального имущества — это производный способ приобретения права собственности.

Возникающие правоотношения в процессе приватизации имущества регулируются гражданско-правовыми, административно-правовыми нормами, а некоторые вопросы находятся в плоскости финансового, налогового права. Таким образом, приватизационное законодательство является комплексным.

На практике двусмысленность в вопросе о соотношении общего законодательства о собственности и приватизационного ведет к множеству проблем. Этот вопрос применительно к приватизации муниципального имущества является актуальным. Примером служит закрепление в ст. 132 Конституции Российской Федерации принципа самостоятельности при осуществлении деятельности органами местного самоуправления.

Отсутствие законодательной нормы о контроле, в том числе финансовом, про-

цесса приватизации публичного имущества является одной из правовых проблем.

Государственная политика в сфере приватизации государственного и муниципального имущества акцентирована на повышение эффективности в управлении собственностью, открытости деятельности государственных органов власти и местного самоуправления и применение прозрачных приватизационных процедур.

Тем не менее, в Законе о приватизации не закреплены положения о контроле соблюдения законности проведения приватизационных мероприятий; для сделок по приватизации, проведенных с нарушением законодательства, не установлен порядок применения мер ответственности, признания указанных сделок недействительными, применения последствий недействительности ничтожных сделок, устранения нарушений законодательства Российской Федерации о приватизации, привлечения к ответственности виновных лиц. Перечисленные пробелы в регулировании приватизации государственного и муниципального имущества создают предпосылки для развития коррупционной составляющей этого процесса.

В связи с вышеизложенным, на наш взгляд, необходима систематизация приватизационного законодательства путем принятия единого комплексного нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере приватизации государственного и муниципального имущества. Данный документ должен содержать положения о контроле соблюдения субъектами приватизации, а также учитывать особенности приватизации различных объектов публичной собственности.

Одной из тенденций российской экономики в последние годы стало акционирование унитарных предприятий. Для полного понимания специфики процесса приватизации унитарных предприятий рассмотрим существующие сегодня определения унитарных предприятий.

Унитарное предприятие — это особая организационно-правовая форма юридиче-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1165 «О реализации высвобождаемого движимого военного имущества».

² Вопросы развития правовой информатизации в условиях формирования информационного общества : Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2017. С. 53.

ского лица¹. Согласно Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Необходимо рассмотреть ряд положений в федеральных законах и ГК РФ относительно имущества, закупок и прибыли для понимания специфики реорганизации унитарных предприятий в акционерные общества

Согласно Федеральному закону «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не распределяется по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

В соответствии со ст. 50 и ст. 113 ГК РФ унитарные предприятия имеют право использовать прибыль, полученную от своей деятельности, по своему усмотрению, но согласно ст. 17 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», обязаны передавать 25 % прибыли в федеральный бюджет.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» все закупки унитарные предприятия осуществляют через аукцион и на собственные средства, полученные от коммерческой деятельности.

¹ Минина А. А., Перепада О. А. Гражданско-правовое положение государственного унитарного предприятия // В сб.: Теоретические аспекты юридические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения / Сборник статей по материалам XXI международной научно-практической конференции. 2019. С. 33.

Как известно, унитарные предприятия классифицируются по трем типам: ФГУП — федеральное государственное унитарное предприятие; МУП — муниципальное унитарное предприятие; ГУП — государственное унитарное предприятие субъекта Российской Федерации.

Практически все, и в первую очередь, наиболее крупные унитарные предприятия работают в сфере социально значимых услуг, что вполне закономерно, с одной стороны, и что вызывает закономерный вопрос относительно цели их акционирования, с другой.

По большинству мнений, цель реорганизации унитарных предприятий в акционерные общества заключается в том, чтобы приспособить организацию под быстроизменяющийся рынок товаров или услуг.

Однозначно можно сказать, что этот процесс является очень сложным как с юридической точки зрения, так и с точки зрения фактической подготовки и передачи управления в частные руки. Это утверждение основано на том, что в Российской Федерации имеется опыт реорганизации федеральных государственных унитарных предприятий в акционерные общества.

Углублённо можно выделить три основных этапа реорганизации, которые прошли в прошлом российские унитарные предприятия, сегодня находящиеся в статусе акционерных обществ: подготовка к реорганизации, фактическая передача ответственности и полномочий, работа в новой организационно-правовой форме.

Понятно, что наиболее сложным, трудоемким и ответственным является первый этап, поскольку именно на этом этапе предприятие должно понять, сможет ли оно в принципе поменять организационно-правовую форму и с какой выгодой или какими потерями это произойдет.

Основные задачи включает в себя первый этап реорганизации: создание управленческой команды; создание комитета по аудиту, в том числе организации в целом; выбор листингового предприятия; создание позитивного имиджа; подготовка и в дальнейшем постановка финансовой от-

четности по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО); оценка кадрового потенциала; подготовка и «настройка» системы управления на работу в публичной организации; подготовка к корпоративному управлению; разработка стратегии и плана развития будучи акционерным обществом; информационное сопровождение, то есть вся работа, которая поможет привлечению максимального количества инвесторов¹.

По оценкам, первый этап может занимать от двух до пяти лет. При его реализации необходимо качественно проверить организацию на предмет готовности к такому стратегическому действию. Однако при реорганизации ФГУП в АО этот процесс может занять гораздо больше времени, так как ФГУП не имеет право управлять в полном объеме имуществом, закрепленным за ним. Поэтому в Российской Федерации для передачи этого имущества Государственная Дума должна разработать законопроект для конкретного предприятия, преобразовываемого из ФГУП в АО.

Основными действиями, осуществляемыми российскими унитарными предприятиями во время прохождения второго этапа реорганизации, были: подготовка проспекта эмиссии ценных бумаг; назначение президента организации; договор с андеррайтером; предоставление в открытый доступ финансовой информации за предыдущие периоды; формальная передача части организации в частные руки².

Пройдя первые два этапа, организация изначально приняла стратегическое решение, и обратный путь может либо ликвидировать ее из-за больших затрат, либо значительно ухудшить ее финансовое состояние.

Третий этап представляет собой осуществление деятельности в новой организационно-правовой форме и с таким каче-

ством, и ответственностью, которая присуще акционерному обществу.

Основные процессы третьего этапа реорганизации предприятия: осуществление стратегии и плана, построенного на первом этапе; абсолютно новое взаимодействие со СМИ и инвесторами; осуществление открытой финансовой отчетности и отчетности по МСФО; осуществление и совершенствование корпоративного управления.

В настоящее время продолжается реформирование деятельности унитарных предприятий в Российской Федерации. ФАС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)», в котором обозначено, что участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках и влечет их монополи³.

Предполагаем, что проект федерального закона (принятый Государственной Думой в I чтении 11 декабря 2018 г.) ускорит процесс приватизации унитарных предприятий, так как основная идея законопроекта в том, чтобы подвергнуть тотальной приватизации транспортные компании, аптеки, котельные, водоканалы и прочие предприятия коммунального комплекса, имеющие статус государственных и муниципальных унитарных.

Предполагаем, что данный закон об упразднении всех ГУП и МУП и передаче их в частные руки может стать причиной того, что тарифы выйдут из-под контроля государства, и практически все коммунальные услуги в стране вырастут в цене.

Стремясь сократить участие государства в унитарных предприятиях, важно не повторить ошибок приватизации девяностых годов, отдавая в частные руки такие социально-значимые объекты. Передача унитарных предприятий жилищно-

¹ Разумова Е. В. Приватизация как основной инструмент управления государственной собственностью в России // Финансовая жизнь. 2019. № 1. С. 39.

² Чернецова Н. А. Проблемы государственного регулирования приватизации государственного и муниципального имущества // Студенческий форум. 2018. № 28 (49). С. 113.

³ Баранов К. О., Губенко Д. С., Турк С. Н. Приватизация в России: плюсы и минусы // В сб.: Социально-гуманитарный вестник. Всероссийский сборник научных трудов. Краснодар, 2019. С. 87.

коммунального направления в частную собственность может повлечь за собой, прежде всего, снижение качества предоставляемых услуг и их удорожание, что в итоге отразится на населении.

Ведущими мировыми экономистами доказано, что приватизация государственной или муниципальной собственности является механизмом, повышающим эффективное развитие экономики страны, так как государство не несет затраты, их берет на себя потенциальный собственник.

В данной ситуации считаем необходимым до процесса тотальной приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий разработать систему нормативных правовых актов, регулирующих процесс перехода предприятий коммунального комплекса в частные руки, финансовую поддержку государства в указанных предприятиях с целью сдерживания роста тарифов.

При разработке проекта Государственной программы приватизации государственного имущества в Российской Федерации предусмотреть положения, устанавливающие порядок продажи на льготных условиях части реализуемых акций открытых акционерных обществ, создаваемых на базе предприятий и организаций, выведенных из состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, уволенным с военной службы лицам из числа военнослужащих, проходивших военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (кроме военнослужащих, проходивших военную службу по призыву)¹.

В настоящее время приватизационные процессы необходимо проводить, учитывая исторические ошибки приватизационных процессов. В ином случае государственные и муниципальные предприятия

окажутся в руках недобросовестных владельцев, в руках олигархов и чиновников через подставных лиц. В связи с этим необходимо соблюдать основные принципы проводимой приватизации:

1) принцип определенности: применительно к каждому объекту управления (группе объектов) государством должны быть сформированы и нормативно определены цель, для достижения которой служит объект, и способ ее достижения;

2) принцип прозрачности: обеспечение открытости и доступности информации о субъектах и объектах управления, непрерывности процессов управления и контроля, выявление и учет данных об объектах управления;

3) принцип обеспечения баланса интересов: национальной безопасности, обороноспособности страны, социальной ответственности и экономических интересов;

4) принцип непрерывности осуществления контроля: непрерывный контроль за достижением установленных целей и задач, показателей их достижения, а также соблюдением принципов и механизмов управления;

5) принцип ответственности: обеспечение профессионализма, мотивации и ответственности всех участников процесса управления за результат и достижение установленных показателей деятельности.

Библиография

1. Баранов, К. О. Приватизация в России: плюсы и минусы / К. О. Баранов, Д. С. Губенко, С. Н. Турк // В сб.: Социально-гуманитарный вестник. Всероссийский сборник научных трудов. — Краснодар, 2019.
2. Жогов, Н. Г. Способ приватизации государственного и муниципального имущества / Н. Г. Жогов // Актуальные вопросы развития правовой информатизации в условиях формирования информационного общества : Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. — Уфа, 2017. — С. 52—54.
3. Корякин, В. М. Льготы в военном праве / В. М. Корякин // Государство и право. 2006. № 12. С. 88—97.
4. Минина, А. А. Гражданско-правовое положение государственного унитарного предприятия / А. А. Минина, О. А. Перепада // Теоретические аспекты юридические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения :

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 775 «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли». Более подробно см.: Корякин В. М. Льготы в военном праве // Государство и право. 2006. № 12. С. 88—97.

Сборник статей по материалам XXI международной научно-практической конференции. — М., 2019. — С. 32—36.

5. Подгузова, Е. И. Эволюция российского законодательства о приватизации / Е. И. Подгузова, А. А. Князев // В сб. : Актуальные вопросы модернизации института прав человека в конституционном и международном праве. — Рязань, 2015. — С. 137—144..

6. Прихожаев, А. В. История и перспективы приватизации государственной собственности в России / А. В. Прихожаев // В сб.: Научные труды

студентов Ижевской ГСХА. Электронный ресурс. Гл. ред. А. И. Любимов; научный ред. Н. М. Итешина. — Ижевск, 2019.

7. Разумова, Е. В. Приватизация как основной инструмент управления государственной собственностью в России / Е. В. Разумова // Финансовая жизнь. - 2019. — № 1.

8. Чернецова, Н. А. Проблемы государственного регулирования приватизации государственного и муниципального имущества / Н. А. Чернецова // Студенческий форум. — 2018. — № 28 (49).

Problems of privatization of the state fund in the Russian Federation and issues of implementation of released military property

© **Vasilieva Lyudmila Petrovna**,

PhD in Economics, Associate Professor
FGKVOU VO "Military University" of the Ministry
of Defense of the Russian Federation

© **Aksenova Tatyana Gennadevna**,

Senior Lecturer, Federal University for Higher Education "Military University" of the Ministry of Defense of the Russian Federation

Annotation. The article is devoted to the formation of the privatization institution of the state fund in the Russian Federation. The purpose of the research work is to analyze the rulemaking, in which a significant role was given to the regulatory legal acts regulating relations on the privatization of the state fund of the Russian Federation and the implementation of the released military property. The results were identified legal problems of the general legislation on property and privatization legislation, which in practice create property and economic risks for subjects of civil legal relations.

Keywords: privatization, contract, military property, obligations, real estate, enterprise, legal relations, reorganization.

Аренда недвижимого имущества военных организаций в условиях новой коронавирусной инфекции COVID-19

© Зайков Денис Евгеньевич,

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

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования и проблемы практики применения арендных отношений с участием военных организаций, выступающих в роли арендодателей имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и порожденных ею последствиях.

Ключевые слова: договор аренды, арендатор, арендодатель, военные организации, федеральное имущество, коронавирусная инфекция.

Новая коронавирусная инфекция COVID-19 оказала на общество и все сферы его деятельности значительное влияние. Не осталась в стороне и юриспруденция, для которой такие вызовы явились причиной значительного изменения существующих подходов, взглядов и даже основ правопорядка. Одним из показательных примеров этого являются арендные отношения.

Сдача в аренду недвижимого имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, несмотря на ее неоднозначную оценку¹, является важным источником доходов как для Минобороны России, так и

подведомственных ему военных организаций², что обуславливает необходимость учета изменяющегося правового регулирования арендных отношений в современных условиях.

В целях преодоления негативных последствий от введения на соответствующих территориях субъектов Российской Федерации режима повышенной готовности (чрезвычайной ситуации), что повлекло приостановление (ограничение) деятельности большинства организаций и индивидуальных предпринимателей³, был принят Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее — Закон № 98-ФЗ), ст. 19 которого установила следующие права арендаторов:

— на получение отсрочки уплаты арендной платы⁴ (ч. 1);

¹ См., напр.: Иванов А. Л. Правовое регулирование и особенности аренды военного имущества // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2004. № 2. С. 35—39; Терешкович С. В. О некоторых вопросах распоряжения недвижимым имуществом военных организаций // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2006. № 11, 12; Шукюров А. Т. Порядок сдачи недвижимого имущества федеральных государственных унитарных предприятий Министерства обороны Российской Федерации в аренду существенно изменился // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 6. С. 72—73; Зайков Д. Е. Порядок передачи в аренду военного имущества учреждениями, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 3. С. 71—76; Харитонов С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием воинских частей // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 13—16 и др.

² Федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия, находящиеся в ведомственном подчинении Мин обороны России.

³ См., напр.: Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности».

⁴ См.: Требования к условиям и срокам отсрочки уплаты арендной платы по договорам аренды недвижимого имущества, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 439 (далее — Требования).

— на снижение размера арендной платы за период 2020 г. в связи с невозможностью использования имущества, связанной с принятием решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации¹ (ч. 3).

С 8 июня в указанную норму были внесены важные изменения в части дополнения прав арендаторов², отвечающих предъявляемым требованиям, следующими положениями:

— право потребовать уменьшения арендной платы на срок до одного года, а в случае недостижения соглашения об этом с арендодателем в течение 14 рабочих дней с момента соответствующего обращения арендатора к арендодателю — право не позднее 1 октября 2020 г. отказаться от договора аренды, заключенного на определенный срок, в порядке, предусмотренном ст. 450.1 ГК РФ³ (ч. 4);

— право на заключение в 2020 г. дополнительного соглашения к договору аренды о продлении срока аренды на срок до одного года на тех же условиях или иных согласованных сторонами условиях, не ухудшающих положение арендатора без проведения торгов и оценки рыночной стоимости объекта аренды (ч. 5).

Ст. 19 Закона № 98-ФЗ не содержит никаких исключений относительно круга субъектов — арендодателей, на которых она распространяется, что обуславливает

ее применение, в том числе и военными организациями, выступающими в качестве арендодателей имущества.

Вместе с тем, данное утверждение, основанное на буквальном толковании рассматриваемого положения, в практической деятельности столкнулось с параллельным правовым регулированием арендных отношений.

Так, еще в самом начале эпидемии в целях поддержки арендаторов имущества были издано распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 марта 2020 г. № 670-р (далее — распоряжение № 670-р), п. 2 которого возлагал на Минобороны России обязанность по принятию мер, направленных на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, путем заключения по соглашению сторон дополнительных соглашений к договорам аренды имущества.

Вместе с тем, какие-либо виды и критерии конкретных мер поддержки, сроки их осуществления в распоряжении № 670-р отсутствовали, указание на соглашение сторон как основание определения таких мер и их характеристик создавало неопределенность относительно порядка и условий заключения таких соглашений.

Некоторая ясность была внесена разъяснениями Департамента имущественных отношений Минобороны России от 16 апреля 2020 г. № 141/11965, который указал на необходимость применения Требований в целях установления единого подхода при реализации распоряжения № 670-р.

При этом был дан ряд важных пояснений:

— меры поддержки подлежали применению с даты введения на территории субъекта Российской Федерации режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;

— для определения категорий арендаторов, для которых применяются меры поддержки, использовать Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, утвержденный постановлением Прави-

¹ Подр. см.: Зайков Д. Е. Договоры аренды объектов недвижимого имущества Вооруженных Сил Российской Федерации: влияние ситуации, обусловленной противодействием новой коронавирусной инфекции COVID-19 // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 6. С. 44—52.

² См.: Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции».

³ При этом меры гражданско-правовой ответственности за досрочное расторжение (односторонний отказ) договора аренды не могут быть применены к арендатору. Исключение составляет обеспечительный платеж (при его наличии), который возврату арендатору не подлежит.

тельства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 434 (далее — Перечень);

— принятие решений о предоставлении мер поддержки осуществлять комиссионно на основании соответствующего заявления арендатора и документов, подтверждающих его соответствие предъявляемым требованиям.

Но даже такие разъяснения не позволяли однозначно ответить на главный вопрос: какие меры поддержки вправе были осуществлять военные организации и на каких условиях?

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2020 г. № 1296-р в распоряжение № 670-р были внесены изменения, которыми выше указанные вопросы в основном были разрешены — на Минобороны России и подведомственные ему военные организации были возложены следующие обязанности:

а) обеспечить предоставление отсрочки уплаты арендной платы, предусмотренной в 2020 г., на следующих условиях:

— отсрочка предоставляется с 1 апреля 2020 г. по 1 октября 2020 г.;

— задолженность по арендной плате подлежит уплате не ранее 1 января 2021 г. в срок, предложенный арендаторами, но не позднее 1 января 2023 г., поэтапно, не чаще одного раза в месяц, равными платежами, размер которых не превышает размера половины ежемесячной арендной платы по договору аренды;

— в связи с отсрочкой не применяются штрафы, проценты за пользование чужими денежными средствами или иные меры ответственности в связи с несоблюдением арендатором порядка и сроков внесения арендной платы (в том числе в случаях, если такие меры предусмотрены договором аренды);

— не допускается установление дополнительных платежей, подлежащих уплате арендатором в связи с предоставлением отсрочки;

— дополнительные соглашения к договорам аренды, предусматривавшее отсрочку, подлежат заключению в течение 7

рабочих дней со дня поступления соответствующего обращения арендаторов;

б) обеспечить уведомление арендаторов в течение 7 рабочих дней о возможности заключения указанных дополнительных соглашений.

Данные положения должны быть применены к арендаторам недвижимого имущества, отвечающим следующим условиям:

— договор аренды заключен до 1 апреля 2020 г.¹;

— арендатор относится к субъектам малого и среднего предпринимательства, включенным в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, или социально ориентированным некоммерческим организациям — исполнителям общественно полезных услуг, включенным в реестр некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг;

— арендатор осуществляет деятельность в одной или нескольких отраслях из Перечня²;

— арендатор направил арендодателю обращение о предоставлении отсрочки по уплате арендной платы.

Таким образом, распоряжение № 670-р установило единственный способ защиты прав арендаторов, пострадавших в результате принятых мер по противодействию

¹ Установление такого срока позволило обеспечить универсализацию подхода к определению даты, заключенные до которой договоры аренды подпадают под действие распоряжения № 670-р. Ср. с ч. 1 ст. 19 Закона № 98-ФЗ. При этом стоит отметить, что договор аренды — консенсуальный, в связи с чем дата заключения договора и дата передачи имущества арендатору могут не совпадать по времени, причем значительно. Это ставит вопрос об обоснованности определения даты заключения договора аренды в качестве момента возникновения арендных отношений.

² Данное положение позволяет сделать вывод о том, что арендатор может осуществлять соответствующий вид деятельности не только в качестве основного, но и дополнительного из указанных в Едином государственном реестре юридических лиц (Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей).

новой коронавирусной инфекции, — отсрочка уплаты арендной платы¹.

Означает ли это, что п. 2 распоряжения № 670-р конкретизирует порядок применения ч. 1 ст. 19 Закона № 98-ФЗ в отношении договоров аренды объектов недвижимого имущества, являющихся федеральной собственностью? Да, такое было право предоставлено Правительству Российской Федерации 3 апреля 2020 г.²

Но как это соотносится с положениями ст. 19 Закона № 98-ФЗ, особенно после внесения в нее изменений, и как поступать военным организациям — арендодателям в случае обращения к ним арендаторов в целях реализации иных положений указанной нормы права?

Безусловно, ч. 1 – 5 ст. 19 Закона № 98-ФЗ распространяются и на военные организации, являющиеся арендодателями имущества, однако отсутствие необходимых разъяснений о порядке и особенностях применения ими указанных положений, а также соответствующей практики, в

том числе судебной, создает предпосылки для неверного правоприменения.

Так, важным вопросом является определение статуса арендатора и, в зависимости от этого, возможность применения им тех или иных положений ст. 19 Закона № 98-ФЗ.

Например, исходя из буквального толкования ч. 3 рассматриваемой правовой нормы, право на снижение размера арендной платы за период 2020 г. в связи с невозможностью использования имущества, связанной с принятием решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации³, принадлежит всем категориям арендаторов. При этом законодатель не установил дату заключения договора аренды в качестве условия возникновения соответствующего права арендатора, что создает предпосылки для злоупотребления им таким правом в случае, если арендные отношения возникли после принятия указанного решения, уже в условиях существующих ограничений⁴.

Ч. 4 ст. 19 Закона № 98-ФЗ, напротив, установила жесткие требования как к статусу арендатора, так и к дате заключения

¹ Необходимо отметить, что указанное право арендатора не является абсолютным: если арендодателем будет доказано, что конкретный арендатор в действительности не пострадал и с очевидностью не пострадает в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, и его требования являются проявлением заведомо недобросовестного поведения (например, в случае использования им объекта аренды вопреки установленным ограничительным мерам), суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий такого поведения может отказать в защите принадлежащего арендатору права полностью или частично (вопрос 4 Обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 апреля 2020 г. (далее — Обзор Верховного Суда № 2).

² См.: п. 5 Требований, в силу которого Правительству Российской Федерации предоставлено право установить иные условия предоставления отсрочки в отношении недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности, если это не приведет к ухудшению для арендатора условий, предусмотренных Требованиями.

³ Невозможность использования имущества — как доказать или опровергнуть ее наличие? Несмотря ни на какие введенные ограничения объект аренды остается во владении и пользовании арендатора, который своей волей определяет порядок, периодичность, да и саму необходимость его использования. Неосуществление арендатором своей деятельности может быть и не связано с невозможностью использования объекта аренды, также как и установление нерабочих дней в марте — мае 2020 года могло как оказать, так и не оказать на это влияние. Учитывая, что ч. 3 ст. 19 Закона № 98-ФЗ никак не обусловлена статусом арендатора или видами осуществляемой им деятельности, ее применение должно быть фактически и экономически обоснованным.

⁴ Арендная плата подлежит уменьшению с момента, когда наступила невозможность использования имущества по изначально согласованному назначению независимо от даты заключения дополнительного соглашения об уменьшении размера арендной платы либо даты вступления в законную силу решения суда о понуждении арендодателя к изменению договора аренды в части уменьшения арендной платы (Вопрос 5 Обзора Верховного Суда № 2).

договора аренды, что обусловлено более широким набором предоставляемых ему правомочий.

Однако такой подход ставит проблему соотношения ч. 3 и 4 ст. 19 Закона № 98-ФЗ с точки зрения возможности их альтернативного применения арендатором, отвечающим требованиям, установленным ч. 4 указанной нормы. Вправе ли такой арендатор воспользоваться правом, предоставленным ч. 3 ст. 19 Закона № 98-ФЗ, или же его особый статус предусматривает только специальное правовое регулирование, определенное ч. 4 ст. 19 Закона № 98-ФЗ?

Другая проблема, связанная с указанными нормами права: каким образом определить и обосновать размер предусмотренного ими снижения арендной платы? Учитывая отсутствие каких-либо единых подходов и методик по указанной проблеме, единственным разумным и обоснованным в этой ситуации является ее передача на разрешение компетентному суду.

Ч. 5 ст. 19 Закона № 98-ФЗ также ставит неразрешенные вопросы: что означает термин «арендодатель, являющийся владельцем государственного недвижимого имущества»? И могут ли быть отнесены к нему военные организации?

Владелец — это лицо, фактически обладающее имуществом, которое может быть как добросовестным, так и недобросовестным¹. Причем при передаче имущества в аренду владельцем соответствующего имущества становится арендатор. Поэтому рассматриваемый термин видится, как минимум, внутренне противоречивым.

Если же отбросить указанные нюансы, то военные организации, выступающие в качестве арендодателей, обязаны применять ч. 5 ст. 19 Закона № 98-ФЗ, однако отсутствие процедурного регулирования² и

¹ См., напр., ст. 303 и 305 ГК РФ.

² Порядок и сроки рассмотрения военной организацией соответствующего обращения арендатора, необходимость согласования решения о заключении (об отказе в заключении) дополнительного соглашения к договору аренды о продлении срока аренды и его условиях с Департаментом имущественных отношений Минобороны России и т.д.

неоднозначность правовой регламентации делает это крайне затруднительным.

Так, анализируемая норма права подлежит применению при соблюдении следующих условий:

— договор аренды был заключен по результатам проведения торгов до принятия в 2020 г. решения о введении на территории соответствующего субъекта Российской Федерации режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (далее — решение);

— до принятия решения арендатор надлежащим образом исполнял свои обязанности по договору.

Если первое условие вполне понятно, то второе вызывает ряд вопросов:

— надлежащее исполнение арендатором своих обязанностей — что это?³ Отсутствие любых нарушений? Например, просрочка уплаты арендной платы на один день, за которую арендатором выплачена неустойка, — будет ли это являться основанием для отказа арендатору в заключении дополнительного соглашения к договору аренды о продлении срока аренды?

— в течение какого срока арендатор должен надлежащим образом исполнять обязанности по договору: с даты заключения договора или другой срок?

— почему в качестве финальной точки надлежащего исполнения *всех* обязанностей арендатором указана дата принятия решения? А если после такой даты арендатор использовал имущество вопреки его назначению или ухудшал имущество (См., напр., ст. 619 ГК РФ)?

К сожалению, отсутствие ясности по указанной проблематике как в части толкования, так и практического применения создает предпосылки для возникновения споров между военными организациями, являющимися арендодателями имущества, и арендаторами, и негативно отражается на общем состоянии правового регулирования гражданских правоотношений. Такая ситуация будет сохраняться еще длительное время, пока соответствующее правовое регулирование не будет скорректировано

³ Соответствует ли данный термин закрепленному в ч. 1 ст. 631 ГК РФ?

законодателем или судебной практикой не будут сформированы единые подходы к разрешению имеющихся вопросов.

Библиография

1. Иванов, А. Л. Правовое регулирование и особенности аренды военного имущества / А. Л. Иванов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2004. — № 2. — С. 35—39.

2. Зайков, Д. Е. Договоры аренды объектов недвижимого имущества Вооруженных Сил Российской Федерации: влияние ситуации, обусловленной противодействием новой коронавирусной инфекции COVID-19 / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 6. — С. 44—52.

3. Зайков, Д. Е. Порядок передачи в аренду военного имущества учреждениями, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах

— военно-правовое обозрение. — 2014. — № 3. — С. 71—76.

4. Терешкович, С. В. О некоторых вопросах распоряжения недвижимым имуществом военных организаций / С. В. Терешкович // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2006. — № 11, 12.

5. Харитонов, С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 5. — С. 13—16.

6. Шукюров, А. Т. Порядок сдачи недвижимого имущества федеральных государственных унитарных предприятий Министерства обороны Российской Федерации в аренду существенно изменился / А. Т. Шукюров // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 6. — С. 72—73.

Rental of real estate of military organizations in the context of a new covid-19 coronavirus infection

© Zaykov D. E.,

PhD in law, associate Professor of the Department of Civil law, private international law and civil procedure at the Law Institute of the Russian University of transport

Annotation. The article discusses the features of legal regulation and problems of the practice of applying lease relations with the participation of military organizations acting as lessors of property of the Armed Forces of the Russian Federation, in the conditions of the spread of a new coronavirus infection (COVID-19) and its consequences.

Key words: lease agreement, tenant, landlord, military organizations, Federal property, coronavirus infection.

Планирование и подготовка документации как подготовительная стадия закупок товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации

© **Иванов Роман Валерьевич**,
соискатель 25 кафедры Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о месте и значении стадии планирования закупок и подготовки документации о закупке в общей системе закупочной деятельности, осуществляемой в целях обеспечения нужд военной организации государства в товарах, работах и услугах. Анализируются и уточняются содержание основных понятий в данной сфере: закупочная деятельность, государственный заказ, государственные нужды. Показано, что стадия планирования является обязательной стадией процесса закупок, по своему содержанию она является предварительной.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд; закупки; государственные нужды; государственный заказ; стадии закупок; документация о закупке.

В концептуальных стратегических документах (в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹, Военной доктрине Российской Федерации² и др.) неизменно подчеркивается исключительная важность выделения достаточных материальных и финансовых ресурсов на обеспечение национальной безопасности и обороны страны, их эффективного, рационального использования и расходования. Основным способом расходования средств федерального бюджета, выделяемых на оборону страны в целях обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации вооружением и военной техникой, необходимым объемом материальных средств и услуг является осуществление закупочной деятельности.

Согласно словарям русского языка, термин «закупка» является производным от глагола «закупить», т.е. купить в большом количестве или оптом³. Энциклопедические словари трактуют термин «за-

купка» как приобретение товаров за рубежом или внутри страны крупными партиями, в большом количестве. При этом закупки, проводимые государственными органами, называются государственными⁴. Именно к этой категории относятся закупки, осуществляемые в интересах важнейшего государственного института, которым являются Вооруженные Силы Российской Федерации.

Н. В. Нестерович и В. И. Смирнов под закупкой предлагают понимать приобретение государственным заказчиком товаров, работ и услуг за счет средств соответствующих бюджетов и фондов⁵. С точки зрения экономической теории, по мнению А. А. Демина, государственные закупки представляют собой целенаправленную деятельность по приобретению товаров, работ, услуг, осуществляемую регулярно, в больших объемах, на большие суммы, в инвестиционных целях или в целях удовлетворения текущих потребностей, для собственных нужд или нужд подведом-

¹ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015.

² Военная доктрина Российской Федерации : утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Рос. газета. 2014. 30 дек.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. С. 180.

⁴ Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2008. С. 208.

⁵ Нестерович Н. В., Смирнов В. И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / Под ред. А. Г. Свиначенко. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 124.

ственных организаций¹. Н. В. Мячин под государственной закупкой понимает «совокупность действий, осуществляемых заказчиком при размещении извещения о проведении закупки, определении поставщика, заключении контракта, а также при исполнении обязательств, предусмотренных контрактом»².

Имеется и законодательное определение рассматриваемого понятия: в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет собой совокупность действий заказчика, осуществляемых в порядке, установленном законодательством, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае если законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Следует заметить, что данная законодательная формулировка является, по нашему мнению, не совсем удачной в том смысле, что, во-первых, почему-то законодатель рассматривает закупку как совокупность действий одного лишь заказчика. Однако согласно ГК РФ купля-продажа, подряд, оказание услуг — это всегда двусторонние или многосторонние сделки. Поэтому и юридически, и фактически пра-

вильнее было бы именовать закупку как совокупность действий и заказчика, и поставщика (исполнителя) (с оговоркой, что указанные совместные действия имеют место только на стадии заключения и исполнения государственного контракта). Вторым недостатком законодательной формулировки является то, что за пределами приведенного понятия «закупка» остается комплекс мер, связанных с определением потребностей заказчика в товарах, работах, услугах, планированием закупок и подготовкой соответствующей документации. Все эти мероприятия, как и сама закупка неразрывно связаны и искусственно их отрывать один от другого представляется и теоретически, и практически неверным. Поэтому официальная формулировка данного понятия нуждается, по нашему мнению, в уточнении.

Закупочная деятельность, таким образом, — это процесс, целью которого является получение товаров, работ, услуг определенного качества в необходимом количестве в требуемое время и по приемлемой цене. Осуществление закупок является необходимой составляющей деятельности каждой военной организации, входящей в структуру Вооруженных Сил. Эта деятельность должна быть целостным, системным процессом, цель которого — с минимальными затратами сил и средств своевременно получить все те товары, работы и услуги, которые необходимы для качественного и современного выполнения задач, стоящих перед Вооруженными Силами Российской Федерации в целом и перед каждым их структурным элементом — органом военного управления, объединением, соединением, воинской частью. От качества закупочной деятельности напрямую зависит способность Вооруженных Сил надежно обеспечить оборону страны и военную безопасность государства.

В общем виде схема государственных закупок для нужд обороны охватывает цикл последовательных мероприятий, осуществляемых органами тылового, технического, финансового и других видов обеспечения в Вооруженных Силах, государственными органами планирования,

¹ Демин А. А. Государственный заказ как фактор развития государственного сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты : дис. ... канд. эконом. наук. Челябинск, 2007. С. 63, 65.

² Мячин Н. В. Механизм противодействия теневым экономическим явлениям в сфере закупок для обеспечения государственных нужд : автореф. дис. ... канд. эк. наук. М., 2017. С. 10.

управления и кредитования, предприятиями и организациями военно-промышленного комплекса (ВПК).

Основными этапами цикла обеспечения Вооруженных Сил и других войск необходимыми товарами, работами, услугами через систему государственных закупок являются:

— оценка и прогнозирование потребностей (государственных нужд) в сфере обороны и военной безопасности;

— определение возможностей удовлетворения государственных нужд (наличие исполнителей, производств, мощностей, уровень цен, размеры бюджетных ассигнований и т.п.);

— планирование государственных закупок и формирование заказа, выделение потребных финансовых ресурсов;

— размещение государственного заказа и определение поставщиков (исполнителей);

— заключение государственных контрактов (с указанием количества, качества и ассортимента товаров и услуг, их стоимости, порядка и сроков поставки и оплаты, гарантий качества и т.д.);

— организация исполнения государственных контрактов и контроля за их исполнением;

— поставка готовой продукции заказчику;

— оплата поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;

— распределение продукции потребителям в Вооруженных Силах;

— доведение продукции до конечных потребителей.

Рассмотрим некоторые из названных этапов.

Оценка и прогнозирование государственных нужд в сфере обороны и военной безопасности представляет собой процесс, в ходе которого оцениваются потребности государства в приобретении продукции военного назначения определенных видов, потребных затрат на эти цели на основе анализа и маркетинговых исследований конъюнктуры рынка с учетом выделенных на это средств федерального бюджета, изменения рыночных условий на определен-

ный период, а также с учетом угроз (как внешних, так и внутренних) национальной безопасности государства.

Планирование государственных закупок и формирование государственного заказа — это процесс разработки перечней товаров, работ и услуг для нужд обороны и военной безопасности с указанием сроков и объемов поставки товаров (выполнения работ) с учетом установленных требований к закупаемым товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков.

Размещение государственного заказа заключается в осуществлении действий, связанных с определением поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях заключения с ними государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Заключение государственных контрактов осуществляется с поставщиками (подрядчиками, исполнителями), определенными с применением конкурентных способов¹ либо признанными единственными поставщиками. Под конкурентной закупкой понимается процесс, при котором за право заключить контракт борются несколько участников, соперничая при этом между собой. Главными результатами проведения конкурентной процедуры являются (в идеале): снижение цены заключаемого контракта, заключение контракта с лицом, в наибольшей степени отвечающим требованиям документации о закупке; надлежащее качество поставляемого товара (работы, услуги).

Исполнение государственных контрактов включает в себя следующий комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение

¹ Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются: а) конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс); б) аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион); в) запрос котировок; г) запрос предложений (ч. 2 ст. 24 Закона о контрактной системе).

целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем):

1) приемка поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом, включая проведение экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

2) оплата заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

3) взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта¹.

Контроль за исполнением государственных контрактов осуществляется путем проведения уполномоченным органом (ФАС России):

а) плановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с настоящим Федеральным законом отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок;

б) внеплановых проверок в отношении субъектов контроля².

Из приведенного анализа понятия «государственные закупки» следует вывод о том, что данный правовой институт самым тесным образом связан с понятием «государственный заказ», определение

которого отличается еще большим многообразием.

Этимологически понятие «заказ» означает «... поручение на изготовление чего-нибудь; заказанный предмет, предметы»³. В юридических словарях термин «заказ» трактуется как предложение заказчика (покупателя) изготовить, поставить (продать) продукцию (товары) с указанием количества, ассортимента, качества, сроков и других необходимых данных либо выполнить работу. Заказ с точки зрения договорных отношений является офертой, т.е. предложением заключить договор. Согласие подрядчика, поставщика (продавца) принять заказ, являющееся акцептом, может быть направлено в форме письма, телеграммы либо подтверждено его подписью на документе, которым представлен заказ⁴.

Применительно к воинской деятельности понятие «заказ» трактуется в энциклопедических изданиях как форма экономических связей государственных органов, и прежде всего, военного ведомства с ВПК, а также с предприятиями и организациями, обеспечивающими потребности Вооруженных Сил в материальных средствах, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах (НИОКР), услугах и др. Смысл военного заказа заключается в предложении военного ведомства (заказчика) организации или фирме, компании, предприятию (подрядчик, исполнитель) изготовить, поставить (продать) продукцию (товары) с указанием количества ассортимента, качества, тактико-технических характеристик, сроков и других необходимых данных либо выполнить определенную работу⁵.

Как указывает Л. В. Андреева, «заказ на поставку товаров следует понимать как документ, содержащий конкретизированную по количеству, качеству, ассортименту, срокам и другим характеристикам и сформированную в установленном поряд-

³ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 178.

⁴ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 162.

⁵ Военная энциклопедия: В 8 т. / Т. 3. М.: Воениздат, 1995. С. 217.

¹ Ч. 1 ст. 94 Закона о контрактной системе.

² П. 1 ч. 3 ст. 99 Закона о контрактной системе.

ке потребность государства в товарах, поставки которых осуществляются за счет выделенных бюджетных средств и привлеченных для этих целей внебюджетных источников финансирования и размещение которых осуществляется в порядке, установленном законодательством о размещении заказов»¹. В узком смысле слова государственным заказом называют конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются конкретным органом государственной власти².

В том же ключе определяет данное понятие В. Г. Блинов: по его мнению, «государственный заказ — это адресованный государственному заказчику акт властного волеизъявления публичного образования, предусматривающий потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для обеспечения государственных нужд, размещаемых в соответствии с законодательством среди субъектов предпринимательской деятельности, являющийся основанием для заключения государственного контракта между государственным заказчиком и поставщиком и финансируемый за счет средств соответствующего бюджета и внебюджетных источников»³.

Что касается официального определения понятия «государственный заказ», то его общего универсального определения в законодательстве не имеется. Есть только законодательное определение государственного оборонного заказа: это установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также

поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации⁴.

В научной литературе вполне обоснованно указывается, что понятие «государственный заказ» в значительной степени отражает статику рассматриваемых отношений, т.е. содержит перечень конкретных товаров, работ и услуг, в которых государство в лице соответствующих органов и организацией «имеет нужду». Что касается понятия «государственные закупки», то оно отражает динамику удовлетворения государственных нужд, т.е. включает в себя вопросы размещения государственного заказа путем проведения конкурсных (аукционных) процедур по выбору поставщиков (исполнителей), заключения и исполнения государственного контракта. Поэтому можно говорить о том, что понятия «государственные закупки» и «государственный заказ» соотносятся как целое и часть: «Закупки не формируются. Формируется заказ, на основании которого затем осуществляются закупки (определяется поставщик и исполняется контракт)»⁵.

Весьма удачно раскрывает соотношение рассматриваемых понятий Л. М. Давлетшина: по ее мнению, государственный заказ — это поручение государства различным организациям на производство товаров или услуг, необходимых для осуществления государственных функций и исполнения международных обязательств, а государственные закупки — это непосредственно процесс исполнения государственного заказа органами гос-

¹ Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 73.

² Мельников В. В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2005. С. 17.

³ Блинов В. Г. Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2009. С. 9.

⁴ П. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон о гособоронзаказе).

⁵ Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения : монография. М.: Юстицинформ, 2012. С. 41; Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 20.

ударственного управления на конкурентном рынке¹.

В связи с этим вполне резонен вопрос: а что означает понятие «государственные нужды»? Исходя из смысла терминов «нужда» (потребность в чем-то) и «нуждаться» (испытывать потребность в чем-либо)², в самом общем виде под государственными нуждами можно понимать потребности государства и его институтов в каких-либо материальных средствах, в работах, услугах.

В свою очередь, понятие «потребности» тесно связано и соотносится с понятием «интерес», одним из основных значений которого являются «нужды», «потребности»³. Как указывает Л. В. Андреева, осуществляя закупки товаров в целях удовлетворения государственных нужд, государство действует в общественных интересах. В этом и состоит своеобразие сферы государственных закупок, поскольку государство участвует в имущественном обороте, выражая интересы общества. Признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития, признается публичным интересом. Таким образом, обеспечение осознанного и признанного государством общественного интереса в качестве публичного интереса становится целью деятельности государства⁴.

В научной литературе было высказано предложение с учетом содержательной взаимосвязи, существующей между потребностями и интересами, и с методологической точки зрения заменить понятие «государственные нужды» понятием «государственные интересы»⁵. Следует согла-

ситься с мнением В. Е. Белова о том, что реализация данного предложения с практической точки зрения представляется нецелесообразной, поскольку это не позволит решить проблему, связанную с конкретизацией перечня государственных потребностей (интересов) и расходов на их финансирование⁶.

Имеющиеся в научной литературе определения понятия «государственные нужды» в своем подавляющем большинстве определяют данный правовой институт именно через понятия «потребность» и «интерес», например:

а) по мнению Л. В. Андреевой, государственные нужды – это правовое понятие, имеющее самостоятельное значение, содержание которого составляют потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий как государства, так и государственных заказчиков⁷;

б) Е. Л. Барыбина, полагает, что государственные нужды — это общественно значимые нужды (потребности) соответствующего публично-правового образования, определенные нормой права, объективно существующие, которые направлены на удовлетворение интересов неопределенного круга лиц (населения), реализуемые в установленном законом порядке специально уполномоченными органами государственной власти⁸;

в) В. В. Ванин определяет государственные нужды как юридическую форму бытия публичного интереса, получившего в процессе социально-экономического планирования последовательную конкретизацию до уровня потребностей государства в определенных товарах, работах или услугах, в ходе удовлетворения которых осуществляется государственное управле-

¹ Давлетшина Л. М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан) : дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2007. С. 48.

² Ожегов С. И. Указ. соч. С. 360.

³ Там же. С. 216.

⁴ Андреева Л. В. Указ. соч. С. 14.

⁵ Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 6.

⁶ Белов В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: «Норма», «Инфра-М», 2011. С. 123.

⁷ Андреева Л.В. Указ. соч. С. 30.

⁸ Барыбина Е. Л. Правовые средства самоорганизации поставок товаров для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 12.

ние в сфере предпринимательской деятельности¹;

г) по мнению П. С. Тарабаева, федеральные государственные нужды представляют собой финансируемые за счет средств федерального бюджета потребности Российской Федерации и государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством своей публичной функции, удовлетворяемые, как правило, посредством заключения на основе торгов государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг².

в) согласно позиции А. В. Яровой, государственные нужды — это потребности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, сформированные в процессе планирования финансово-экономической деятельности на определенный в соответствующей целевой программе срок, для осуществления и защиты того или иного государственного (общественного) интереса, обеспечиваемые за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования³.

Понятие государственных нужд имеет и законодательное закрепление, которое по мере развития законодательства о государственных закупках претерпевает существенные изменения⁴.

Впервые законодательное определение государственных нужд было закреплено в Законе Российской Федерации от 28 мая

1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»⁵, в котором государственные нужды определялись как потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач (п. 1 ст. 1).

Ныне утративший силу Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» под государственными нуждами понимал обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

В Законе о контрактной системе официального определения понятия «государственные нужды» не содержится, что безусловно, следует отнести к недостаткам данного законодательного акта.

Критериями отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам можно считать следующие признаки:

¹ Ванин В. В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 9.

² Тарабаев П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 6.

³ Яровой А. В. Поставка товаров для государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 7.

⁴ См., например: Харитонов С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Харитонов С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора // Военное право. 2012. № 1. С. 236—245.

⁵ Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

— признание государством потребностей в тех или иных товарах в качестве государственных нужд;

— финансирование государственных нужд из средств бюджета и привлекаемых в установленном порядке внебюджетных источников;

— осуществление государственных закупок субъектами, имеющими статус государственных заказчиков;

— удовлетворение государственных нужд посредством разработки и утверждения специального правового механизма взаимодействия государства и предпринимателей, включая применение установленных законом способов размещения заказов и применения особой договорной конструкции – государственного контракта¹.

Приведенные выше теоретические положения, раскрывающие содержание понятий «государственные закупки», «государственный заказ» и «государственные нужды», в полной мере распространяются на отношения, связанные с государственными закупками в области военной деятельности государства.

При этом, как обоснованно указывается в научной литературе, данная сфера общественных отношений обладает ярко выраженной спецификой, которая находит свое выражение:

— *во-первых*, в особой целевой направленности осуществления государственных закупок – удовлетворение государственных нужд в области обороны страны и обеспечения военной безопасности государства;

— *во-вторых*, в особом характере закупаемой продукции, которая в значительной своей части (ВВСТ и т.п.) не имеет аналогов в иных сферах;

— *в-третьих*, в ограничении действия предусмотренного ст. 7 Закона о контрактной системе принципа открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, что обусловлено необходимостью защиты сведений составляющих государственную тайну;

— *в-четвертых*, в наличии специального правового регулирования указанных

отношений в части, касающейся обеспечения Вооруженных Сил вооружением, военной и специальной техникой (Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»)².

Анализ законодательства о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд показывает, что закупочная деятельность — это процесс, представляющий собой совокупность последовательных действий участников закупки (прежде всего заказчика и исполнителя (поставщика)) для достижения цели закупки — удовлетворение нужд заказчика в товарах, работах, услугах. Любой процесс, как известно, состоит из этапов или стадий. Стадия процесса закупки — это определенная совокупность процессуальных действий, направленных на достижение конкретного самостоятельного результата (цели) закупочной деятельности.

Как уже отмечалось выше, исходя из официального определения понятия «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд», содержащегося в Законе о контрактной системе (п. 3 ч. 1 ст. 3), стадия закупки начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В свою очередь, согласно п. 2 ч. 1 ст. 3 указанного закона определение поставщика (подрядчика, исполнителя) представляет собой совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд либо в установленных законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта.

Таким образом, законодатель включает в стадию осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд четыре основные последовательно осуществляемые процедуры:

- 1) размещение извещения о закупке;
- 2) определение поставщика (подрядчика, исполнителя);

¹ Андреева Л. В. Указ. соч. С. 30.

² Корякин В. М. Указ. соч. С. 25—26.

- 3) заключение государственного контракта;
- 4) исполнение государственного контракта.

В нормативном порядке данная стадия закреплена в Законе о контрактной системе в гл. 3 «Осуществление закупок».

Однако реализация этих процедур невозможна без осуществления комплекса предварительных мероприятий, связанных с определением потребностей (нужд) заказчика в товарах, работах услугах и осуществлением планирования закупок на определенный период. Об относительной самостоятельности данного этапа закупочной деятельности говорит то обстоятельство, что в Законе о контрактной системе вопросам планирования посвящена специальная гл. 2 «Планирование», которая предусматривает такие процедуры, как подготовка план-графиков закупок, формирование начальной цены контракта, нормирование, подготовка документации о закупке и др.

Указанные стадии — планирование закупок и осуществление закупок — являются обязательными стадиями процесса закупочной деятельности.

Однако с исполнением государственного контракта процесс закупок завершается не всегда, поскольку Законом о контрактной системе (гл. 6) предусмотрена процедура обжалования действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по

осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки. В связи с этим в случае подачи жалобы возникает третья, факультативная (необязательная) стадия, включающая процедуры подачи жалобы, рассмотрения жалобы и принятия по ней решения, пересмотра результатов закупки при наличии оснований.

Исходя из изложенного, закупочную деятельность можно представить как совокупность последовательно осуществляемых мероприятий, объединённых в три стадии: 1) планирование закупок; 2) осуществление закупок (обязательные стадии); 3) обжалование закупок (факультативная стадия).

Поскольку на стадии планирования собственно закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд еще не производятся, а только готовятся необходимые условия для их осуществления, эту стадию можно именовать предварительной, а саму закупку — основной стадией.

Схематично изложенные теоретические положения можно представить следующим образом (см. таблицу).

Стадии закупочной деятельности по Закону о контрактной системе

| Обязательные стадии | | Факультативная стадия |
|---|---|--|
| Предварительная стадия: планирование закупок (гл. 2 Закона о контрактной системе) | Основная стадия: осуществление закупок (гл. 3 Закона о контрактной системе) | Обжалование закупок (гл. 6 Закона о контрактной системе) |
| – формирование, утверждение и ведение планов-графиков закупок – обоснование закупок – нормирование закупок – общественное обсуждение закупок – формирование начальной (максимальной) цены контракта | – размещение информации о закупке – определение поставщика (исполнителя) – заключение контракта – исполнение контракта | – подача жалобы – рассмотрение жалобы – принятие решения по жалобе – пересмотр результатов закупки (в случае признания жалобы обоснованной) |

Представленная структура процедуры закупок для государственных нужд содержит перечень основных стадий, обладающих присущими только им признаками, имеющих относительно самостоятельную, но подчиненную общей цели процессуальную задачу, нормативно закрепленные сроки осуществления, круг субъектов, определяемых нормативными правовыми актами; каждая стадия завершается подписанием и опубликованием в единой информационной системе соответствующего процедурного документа.

Исходя из изложенного, можно сформулировать следующее определение: *государственные закупки* в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности государства — это деятельность органов военного управления и уполномоченных ими лиц, направленная на выявление потребностей военной организации государства в товарах, работах, услугах, формирование на их основе государственного заказа и его размещение, заключение государственных контрактов, их исполнение, а также рассмотрение и разрешение жалоб на действие (бездействие) участников контрактных отношений. Как представляется, именно в таком ключе должно быть сформулировано определение понятия «закупка» в Законе о контрактной системе.

Поскольку предметом настоящего исследования являются вопросы противодействия коррупции на стадии планирования и подготовки закупочной документации, сосредоточимся далее на рассмотрении первой (предварительной) из названных стадий, определении ее роли и места в общей системе закупочной деятельности в Минобороны России.

Основное содержание данной деятельности составляет определение основных приоритетов закупочной деятельности на основе тщательного анализа потребностей военной организации в товарах, работах, услугах, сопоставление этих потребностей с имеющимися финансовыми ресурсами и отражение этих потребностей в основном планирующем документе, предусмотрен-

ном ст. 16 Закона о контрактной системе, — план-графике закупок.

Следует отметить, что до 1 октября 2020 г. предусматривалась разработка и ведение двух планирующих документов: планов закупок и план-графиков закупок. В литературе справедливо отмечалась избыточность такого подхода к планированию закупок, поскольку план-график фактически дублировал план закупок. Принципиальное отличие одного документа от другого заключалось в том, что план закупок являлся первичным и обосновывал потребности заказчика. План-график, в свою очередь, являлся более детализированным документом, где по каждой позиции потребности установлены условия осуществления закупки. Возникал справедливый вопрос — есть ли необходимость разработки плана закупок и не проводят ли заказчики двойную работу? Трудности заказчиков на этапе планирования заключались также не только в создании двух практически одинаковых документов, но и в формировании обоснований и плана закупок, и плана-графика — итого четыре документа¹.

Данная проблема нашла свое отражение в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, где отмечается, что имеют место избыточные требования к действиям заказчика, затрудняющие и в ряде случаев препятствующие осуществлению закупки. К таким требованиям относятся, в частности, необходимость ведения двух обособленных плановых документов — плана закупок и плана-графика закупок.

Данная проблема была разрешена самым кардинальным образом: Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ ст. 17 Закона о контрактной системе, регулирующая вопросы формирования плана закупок, с 1 октября 2019 г. утратила силу, и с указанной даты в сфере планирования

¹ Клименко М. П. Анализ инструментов стадии планирования государственных закупок // Развитие территорий. 2019. № 4 (18). С. 42—43.

закупок действует единый документ — план-график закупок.

Согласно ст. 16 Закона о контрактной системе (в редакции Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ) планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков. При этом установлено, что закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены.

В планы-графики включаются:

— идентификационные коды закупок, представляющие собой 36-значный цифровой код, который присваивается каждой закупке в Единой информационной системе (zakupki.gov.ru) и обеспечивает взаимосвязь информации о закупке из плана-графика, извещения о закупке и закупочной документации. Код формируется заказчиками на сайте Единой информационной системы в порядке, установленном приказом Минфина России от 10 апреля 2019 г. № 55н;

— наименование объекта и (или) наименования объектов закупок;

— объем финансового обеспечения для осуществления закупок;

— сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;

— информация об обязательном общественном обсуждении закупок товара, работы или услуги¹;

— иная информация, определенная порядком формирования, утверждения планов-графиков, внесения изменений в такие планы-графики, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

¹ Согласно Правилам проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2019 г. № 1635, общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок путем проведения конкурсов и аукционов при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей или превышающей 1 млрд. руб., за исключением отдельных видов закупок, в частности, в рамках гособоронзаказа. Учитывая специфику товаров, работ и услуг, закупаемых для нужд обороны и безопасности, общественные обсуждения таких закупок в большинстве случаев не проводятся.

Основные требования к форме планов-графиков, порядок их формирования, утверждения, внесения в них изменений, а также порядок размещения планов-графиков в единой информационной системе определены Правительством Российской Федерации в постановлении от 30 сентября 2019 г. № 1279².

План-график формируется государственным заказчиком в форме электронного документа по установленной форме и утверждается посредством подписания усиленной квалифицированной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика. Исключение составляют случаи закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, сведения о которых составляют государственную тайну. Информация о такого рода закупках подлежит включению в отдельное приложение к плану-графику, которое не размещается в единой информационной системе и формируется по форме, установленной для формирования плана-графика, с указанием грифа секретности в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о государственной тайне, а также фамилии, имени, отчества должностного лица, утвердившего план-график закупок.

План-график формируется на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (БК РФ) (ст. 6) плановый период составляет 2 года. Т.е. планы-графики закупок составляются на три года (очередной финансовый год и 2 года планового периода). При этом следует иметь в виду, что с принятием федераль-

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации».

ного закона на очередной год планы-графики не формируются заново, «с нуля»; их формирование осуществляется путем внесения изменений в утвержденные показатели плана-графика на очередной финансовый год и первый год планового периода и составления показателей плана-графика на второй год планового периода.

План-график закупок включает информацию о закупках, извещения об осуществлении которых планируется разместить, приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в которых планируется направить в очередном финансовом году и (или) плановом периоде, а также о закупках у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), контракты с которыми планируются к заключению в течение указанного периода.

Важнейшим элементом системы планирования закупок является их обоснование, под которым, исходя из норм ст. 18 Закона о контрактной системе, понимается их соответствие требованиям о нормировании в сфере закупок (ст. 19) и о цене контракта (ст. 22). Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ с 1 октября 2019 г. произошла существенная деbüroкратизация в планировании закупок. До указанной даты обоснование закупок представляло собой отдельный планирующий документ. Сегодня информация об обоснованности планируемых закупок включается в единый документ — план-график закупки.

Обоснованность каждой планируемой закупки оценивается по двум показателям:

1) соответствие закупаемых заказчиком товаров, работ, услуг требованиям к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, которые позволяют обеспечить государственные нужды, но не должны приводить к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) правильность и корректность определения начальной (максимальной) цены контракта; цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги. Законом о контрактной системе (ч. 1 ст. 22) определены методы определения цены контракта: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод.

Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок в соответствии с гл. 5 Закона о контрактной системе.

По результатам аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной. В этом случае органы контроля выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований настоящего Федерального закона, в порядке, установленном (КоАП РФ).

В Минобороны России контроль и аудит в сфере закупочной деятельности осуществляет специально созданный для этих целей центральный орган военного управления – Департамент аудита государственных контрактов Минобороны России¹. Контрольно-надзорную деятельность в рассматриваемой сфере указанный Департамент осуществляет в соответствии с Регламентом проведения Министерством обороны Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденным приказом Министра обороны

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 665 «Об утверждении Положения о Департаменте аудита государственных контрактов Министерства обороны Российской Федерации».

Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 695¹.

После составления плана-графика закупок и его утверждения он подлежит размещению в Единой информационной системе. Следующим за этим этапом является создание необходимых условий для его исполнения. В этих целях по каждой конкретной закупке, предусмотренной планом-графиком, составляется комплект документации о закупке.

О содержании этих документов и порядке их подготовки пойдет речь в наших последующих публикациях

Выводы:

1. Государственные закупки в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности государства представляют собой деятельность органов военного управления и уполномоченных ими лиц по выявлению потребностей военной организации государства в товарах, работах, услугах, формированию на их основе государственного заказа и его размещению, заключению государственных контрактов, их исполнению, а также по рассмотрению и разрешению жалоб на действия (бездействии) участников контрактных отношений.

2. Закупочная деятельность — это процесс, включающий в себя совокупность мероприятий, разделенных на относительно самостоятельные, последовательные, сменяемые одна другой стадии. Основными стадиями процесса закупок товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил являются:

а) планирование закупок и подготовка документации о закупке (предварительная стадия);

б) осуществление закупок (основная стадия);

в) обжалование закупок (факультативная стадия).

3. Место и значение стадии планирования и подготовки закупочной документации в общей системе закупочной деятельности определяется тем, что именно на этой стадии уточняются и конкретизируются потребности военной организации в товарах, работах и услугах на очередной год и плановый период и, с учетом выделенных на эти цели средств федерального бюджета документально оформляются в виде плана-графика закупок. По каждой закупке, предусмотренной данным планом-графиком разрабатывается комплект закупочной документации, на основе которой в следующей стадии осуществляется сама процедура закупки. Стадия планирования является обязательной стадией процесса закупок и по своему характеру является предварительной.

Библиография

1. Андреева, Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. — М.: Волтерс Клувер, 2009.

2. Барыбина, Е. Л. Правовые средства самоорганизации поставок товаров для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Л. Барыбина. — М., 2015.

3. Белов, В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В. Е. Белов. — М.: «Норма», «Иинфра-М», 2011.

4. Блинов, В. Г. Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Г. Блинов. — Казань, 2009.

5. Ванин, В. В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Ванин. — Ростов-на-Дону, 2007.

6. Горбунова, Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. В. Горбунова. — Самара, 2003.

7. Давлетшина, Л. М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан) : дис. ... канд. экон. наук / Л. М. Давлетшина. — Казань, 2007.

8. Демин, А. А. Государственный заказ как фактор развития государственного сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты : дис. ... канд. эконом. наук / А. А. Демин. — Челябинск, 2007.

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».

9. Кичик, К. В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения : монография / К. В. Кичик. — М.: Юстицинформ, 2012.

10. Клименко, М. П. Анализ инструментов стадии планирования государственных закупок / М. П. Клименко // Развитие территорий. — 2019. — № 4 (18). — С. 42—44.

11. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2014.

12. Мельников, В. В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук / В. В. Мельников. — Новосибирск, 2005.

13. Мячин, Н. В. Механизм противодействия теневым экономическим явлениям в сфере закупок

для обеспечения государственных нужд : автореф. дис. ... канд. эк. наук / Н. В. Мячин. — М., 2017.

14. Нестерович, Н. В. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд; под ред. А. Г. Свиначенко / Н. В. Нестерович, В. И. Смирнов. — М.: ИНФРА-М, 2000.

15. Тарабаев, П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. С. Тарабаев. — Екатеринбург, 2009.

16. Харитонов, С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Харитонов. — М., 2000.

17. Харитонов, С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 1. — С. 236—245.

18. Яровой, А. В. Поставка товаров для государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Яровой. — Екатеринбург, 2005.

Planning and preparation of documentation as a preparatory stage of procurement of goods, works and services for the needs of the Armed Forces of the Russian Federation

© **Ivanov R. V.**,

candidate 25 of the Department of the Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Annotation. The article discusses the place and significance of the stage of procurement planning and preparation of procurement documentation in the General system of procurement activities carried out in order to meet the needs of the military organization of the state in goods, works and services. The content of the main concepts in this sphere is analyzed and clarified: purchasing activity, state order, state needs. It is shown that the planning stage is a mandatory stage of the procurement process, and its content is preliminary.

Keywords: contract system in the sphere of procurement of goods, works and services for state needs; procurement; state needs; state order; stages of procurement; procurement documentation.

Военные аспекты административного права

Видовые особенности должностных лиц пограничного органа как субъектов военного права

© **Каняров Т. Х.**,

юрист, сотрудник Центра исследования проблем
русского права «Эквигас»

Аннотация. В статье рассмотрены возможности классификации должностных лиц пограничных органов по различным основаниям, выявлена их особая правосубъектность, заключающаяся в возможности одновременного осуществления функций представителя власти, а также организационно – распорядительных и административно – хозяйственных функций в организации.

Ключевые слова: классификация, должностное лицо, пограничный орган, пограничная деятельность, правосубъектность, должностной регламент.

Результативность проведенного исследования в большей части зависит от выбранного инструментария. При построении учеными плана исследования этому вопросу уделяется большое внимание, т. к. успех деятельности напрямую зависит от выбранных методов исследования, возможности и правильности их применения. Существующие частнонаучные, общенаучные и специальные методы исследования могут применяться при условии, что их использование позволит достичь определенного результата в виде приращения новых знаний. Поэтому на любом этапе исследования перед исследователем возникает вопрос о том, что нового и полезного в своем открытии он может представить обществу.

В методологии особое место уделено систематизации — мыслительной деятельности, в ходе которой исследуемые объекты организуются в некую систему на базе выбранного принципа. Один из основных видов систематизации — классификация, т. е. распределение объектов согласно группам подобия и различия между ними. «Методологическое значение классификации заключается в разделении изучаемого объекта по определенному признаку на классы, осуществляемом в различных целях: лучшего обозрения изучаемой совокупности, подведения определенного итога

научной деятельности и т. д.»¹. По мнению А. Л. Субботина, классификация призвана решать две основные задачи: во-первых, представлять в надежном и удобном для обозрения и распознавания виде все объекты этой предметной области: во-вторых, содержать как можно больше существенной информации о них². Как утверждает В. М. Корякин, лучшему познанию любого явления всегда способствует проведение его классификации по различным основаниям³.

Представляется, что для формирования идеализированной картины о понятии, сущности, правосубъектности должностного лица пограничного органа, следует обратиться к классификации исследуемого объекта. Применение подобного деления на виды позволит более детально понять природу должностного лица пограничного органа, смоделировать конструкцию прав и обязанностей должностных лиц пограничного органа в целях повышения эффективности правового регулирования. К тому же, подобная систематизация непременно приведет к аккумулярованию теоретических знаний об объекте в рамках одной си-

¹ Ракинина Е. В. Классификация в российском трудовом законодательстве : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 13.

² Субботин А. Л. Классификация / РАН. Ин-т философии. М., 2001. С. 9.

³ Корякин В. М. Очередь как правовое явление // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 4. С. 28.

стемы. Ведь, как справедливо отмечают отечественные философы, «классификационный способ устройства социальной памяти обеспечил эффективный поиск и перенос в новые условия нужной части опыта и при этом давал большую экономию сил, так как позволял просматривать каждый раз не весь массив совокупного социального опыта, а лишь его фрагмент, который был связан схематичным описанием деятельности»¹.

Терминологическая расшифровка понятия «классификация» достаточно разнообразна. Понятие классификации раскрывается в толковых, философских, экономических словарях и т. д. В словаре русского языка под редакцией С. И. Ожегова под классификацией понимается: распределение по группам, разрядам, классам; система, по которой что-нибудь классифицировано². В словаре современного русского литературного языка классификация определена как «распределение предметов или их понятий какой-либо области на классы, отделы и т. п. по определенным общим признакам»³. В экономическом словаре классификация представлена как распределение, разделение объектов, понятий, названий по классам, группам, разрядам, при котором в одну группу попадают объекты, обладающие общим признаком⁴. В философских словарях под термином классификация понимается систематическое деление и упорядочение понятий и предметов⁵.

Анализ подобного многообразия трактовок, позволяет заметить, что «классификация» отождествляется с понятием «деление». По мнению философов, классификация — это особый случай применения ло-

гической операции деления объема понятий, представляющую собой некоторую совокупность деления⁶.

Логическое деление должно соответствовать определенным требованиям: 1) быть исчерпывающим; 2) оставаться неизменным на протяжении всего процесса дробления; 3) члены (элементы) деления должны исключать друг друга; 4) деление должно быть непрерывным⁷.

Проведение деления на группы, разряды, классы и т. д. может осуществляться при наличии признаков, позволяющих обратиться объекты в определенную квалификацию. «Признак, по которому производится разделение определенного множества объектов (предметов, явлений) на классы (группы) в логике принято называть основанием деления»⁸. Соответственно, самой важной методологической задачей в классифицировании объектов исследования является правильное определение оснований классификации. «Основание деления должно приводить к важным различиям между членами деления»⁹.

Считается, что основанием классификации может выступать только существенный признак: «Основанием же классификации должен служить не один из существенных признаков, а признак наиболее существенный — тот, от которого зависят и вытекают все другие признаки классифицируемых предметов и явлений»¹⁰.

Для классифицирования объекта исследования неотъемлемым методологическим этапом является анализ и определение понятия «должностное лицо пограничного органа».

По общему правилу должностным лицом должно признаваться лицо:

¹ Митрофанова С. С. Взаимодействие наук в классификационной проблеме / Классификация в современной науке. Новосибирск: Наука, 1989. С. 12.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1987. С. 238.

³ Словарь современного русского литературного языка / под ред. С. Г. Бархударова. М., Л., 1956. Т. 5. С. 995.

⁴ Райзберг Б. А. Современный экономический словарь. М., 1996. С. 147.

⁵ См., напр.: Философский энциклопедический словарь. М., 1997. С. 212.

⁶ Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. М., 1972.

⁷ Краткая философская энциклопедия. С. 129.

⁸ Большая советская энциклопедия / гл. ред. Б. А. Введенский. 2-е изд. М.: Государственное научное издательство «Большая советская энциклопедия», 1953. Т. 21. С. 363.

⁹ Философская энциклопедия. Т. 2. М.: Советская энциклопедия, 1962. С. 525.

¹⁰ Строгович М. С. Логика. М.: Госполитиздат, 1949. С. 137—138. Цит. по: Розова С. С. Классификационная проблема в современной науке. Новосибирск: Наука, 1986. С. 43.

осуществляющее полномочия представителя власти; выполняющее организационно-распорядительные и (или) административно-хозяйственные функции в государственном либо муниципальном органе или организации¹.

В качестве индивидуализирующих должностное лицо признаков в науке выделяются следующие категории: 1) это служащие, состоящие на публичной (государственной) службе; 2) занимающие должности на основании общих или специальных нормативных актов; 3) имеющие специальные распорядительные полномочия, выражающиеся в обладании правом совершать действия, непосредственно вызывающие определенные юридические последствия; 4) наделенные правом по занимаемой должности выполнять организационно-распорядительные функции по реализации компетенции государственного органа; 5) несущие повышенную ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей².

Другой теоретической категорией, необходимой для понимания предмета исследования, является «пограничный орган».

Пограничные органы значатся элементом системы органов федеральной службы безопасности, как это определено в ст. 2 Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

Среди направлений деятельности, реализуемых органами федеральной службы безопасности, пограничным органам определена функция осуществления пограничной деятельности. Однако такое представление «пограничного органа» не дает со-

ответствующего понимания, кого мы должны относить к таковым.

В свою очередь, этот вопрос является актуальным, в том числе с точки зрения определения полномочий должностных лиц. На практике, к примеру, он представляет интерес для подозреваемых, обвиняемых, или лиц, в отношении которых возбуждены дела об административных правонарушениях, т. к., осуществляя защиту своих прав, ими будет оцениваться соответствие правового статуса должностного лица: занимает ли он соответствующую должность в пограничном органе.

Так, в соответствии с п 3, ч. 3, ст. 151 УПК РФ полномочия по проведению дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 253, 256 и ч. 1 и.1.1 ст. 258.1 (в части, касающейся преступлений, выявленных органами федеральной службы безопасности), ч. 1 и 2 ст. 322 и ч. 1 ст. 323 УК РФ возлагается на пограничные органы. В КоАП РФ по аналогии с УПК РФ в соответствии с ч. 1 ст. 23.10 закреплено, что пограничные органы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.2, ч. 1 ст. 7.11, ст. 8.16—8.20, 8.33, 8.35, ч. 2 ст. 8.37, ст. 8.38, 11.7 (в части, касающейся нарушения правил плавания в акватории Северного морского пути), 18.1—18.7, 18.14, ч. 2 ст. 19.4 КоАП.

Понятие и содержание «пограничного органа» раскрывается посредством изучения системы пограничных органов, построенной соответствующим федеральным органом исполнительной власти, и изучения соответствующих учредительных документов. Анализ деятельности органов федеральной службы безопасности свидетельствует о том, что пограничным органом признается такой орган федеральной службы безопасности, который осуществляет свою деятельность, как правило, в пределах одного приграничного субъекта Российской Федерации или направления³.

Таким образом, анализ положений нормативных правовых актов, позволяет сделать заключение, в соответствии с ко-

¹ Более подробно см.: О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 16 окт. 2009 г. № 19.

² Фирсов И. В. Должностное лицо в системе органов федеральной службы безопасности // Актуальные проблемы правового обеспечения страны и безопасности государства : материалы межведомственной научно-практической конференции : в 5 ч. М. : МПИ ФСБ России, 2008. Ч. 4. С. 53.

³ См.: Перечень пограничных управлений ФСБ России // www.ps.fsb.ru

торым пограничный орган представляет собой орган федеральной службы безопасности, осуществляющий полномочия по обеспечению безопасности государства по пограничной деятельности в пределах субъекта Российской Федерации или направления.

Дополнительным признаком пограничного органа следует признать обязательное наличие у него гражданской правосубъектности, возможность выступать в гражданских правоотношениях в качестве некоммерческой организации.

Соответственно, на основании вышеизложенного закономерным можно считать, что должностное лицо пограничного органа — это посредническое физическое лицо, осуществляющее полномочия представителя власти в области обеспечения безопасности по пограничной деятельности, выполняющее организационно-распорядительные и (или) административно-хозяйственные функции в организации федеральной службы безопасности, осуществляющей государственные функции по организации и осуществлению пограничной деятельности в субъекте Российской Федерации или на направлении.

В процессе исследования содержания деятельности должностных лиц пограничных органов возможно осуществить некоторую систематизацию, связанную с делением должностных лиц на определенные виды в зависимости от признака классификации.

Так, по характеру выполняемых функций возможно классифицировать должностных лиц на:

- представителя власти;
- выполняющего организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в пограничном органе;
- одновременно выполняющего функции представителя власти и осуществляющего организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в пограничном органе.

Исходя из анализа прав и обязанностей сотрудников пограничных органов, к

представителям власти следует отнести должностных лиц, которые наделены правом принимать решения по пограничной деятельности, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Организационно-распорядительные и административно-хозяйственные полномочия определены для большей части должностных лиц пограничных органов. Указанные обстоятельства обоснованы тем фактом, что выполнение функций пограничной деятельности сотрудниками пограничных органов осуществляется посредством прохождения ими военной службы. В свою очередь, воинские правоотношения предполагают жесткую иерархическую систему управления, основанную на принципе единоначалия. Так, в соответствии со ст. 34 УВС ВС РФ по своему служебному положению и воинскому званию одни военнослужащие по отношению к другим могут быть начальниками или подчиненными. Начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения.

Должностных лиц пограничных органов, одновременно обладающих статусом субъектов, выполняющих функции представителя власти и осуществляющих организационно-распорядительные и административно-хозяйственные полномочия, можно считать неким феноменом в институте правосубъектности. Уникальность статуса основана на сосредоточении в одном лице полномочий как представителя власти, так и некоего управленца, воздействующего на поведение лиц пограничного органа.

В практической деятельности таковыми должностными лицами являются, например, руководители структурных подразделений пограничных органов, непосредственно осуществляющих деятельность по защите и охране государственной границы.

В зависимости от длительности осуществления функций должностных лиц пограничного органа можно разделить на

постоянно осуществляющие или временно осуществляющие полномочия.

Постоянное осуществление полномочий выражается во временной неопределенности, когда, по сути, просто не указан срок для реализации прав и исполнения обязанностей должностному лицу. Временное осуществление полномочий наоборот предполагает конкретно известные сроки для осуществления распорядительных полномочий должностного лица.

Так, временное исполнение обязанностей и реализация прав возлагается на должностных лиц пограничных органов при несении службы в различных видах внутренних и пограничных нарядов.

Временное исполнение обязанностей по должности также носит временный характер, т. к. сроки регламентированы и определяются приказом начальника.

Постоянное осуществление полномочий привязано к такому состоянию, как нахождение на должности, когда есть юридический акт назначения лица на соответствующую должность, или же в воинском звании.

В зависимости от осуществления функций в организации пограничной деятельности должностных лиц пограничного органа можно классифицировать на:

- лиц, осуществляющих непосредственную пограничную деятельность;
- лиц, осуществляющих обеспечение пограничной деятельности.

В качестве основополагающего критерия для соответствующего деления является наличие или отсутствие в полномочиях лица функций представителя власти.

Например, анализируя положения ч. 2 ст. 23.10 КоАП РФ, следует выделить, что полномочиями представителя власти и, соответственно, статусом лица, осуществляющего непосредственную пограничную деятельность, обладают: начальники управлений, их заместители; начальники служб и отрядов, их заместители; начальники отделов, коменданты пограничных комендатур, начальники подразделений пограничного контроля, их заместители; начальники пограничных застав, отделе-

ний, радиотехнических и пограничных постов, их заместители.

Должностные лица пограничного органа, не обладающие полномочиями представителей власти, осуществляют организационно-распорядительные полномочия внутри органа. Суть их деятельности направлена на создание необходимых условий пограничной деятельности.

Таким образом, анализ полномочий некоторых должностных лиц пограничных органов приводит к обобщению о том, что имеющееся многообразие должностных лиц, исходя из их функциональной деятельности, обладает некоторыми характерными группами признаков, позволяющими осуществить определенную систематизацию. В качестве существенных признаков классификации должностных лиц на группы являются: характер выполняемых функций в пограничном органе; длительность осуществления полномочий; характер осуществления функций в организации пограничной деятельности.

Сравнительный анализ полномочий выделенных групп должностных лиц, классифицируемых по единому основанию, показывает различный уровень их правоспособности относительно друг друга. Такое положение на теоретическом уровне предъявляет разные требования к соответствующему профессиональному уровню развития должностных лиц и объективной рейтинговой оценки их деятельности относительно друг друга, исходя из занимаемой должности.

Библиография

1. Корякин, В. М. Очередь как правовое явление // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 4.
2. Митрофанова, С. С. Взаимодействие наук в классификационной проблеме / С. С. Митрофанова // *Классификация в современной науке*. — Новосибирск: Наука, 1989.
3. Ракитина, Е. В. Классификация в российском трудовом законодательстве : дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Ракитина. — Екатеринбург, 2009.
4. Розова, С. С. Классификационная проблема в современной науке / С. С. Розова. — Новосибирск: Наука, 1986.
5. Строгович, М. С. Логика / М. С. Строгович. — М. : Госполитиздат, 1949.

6. Субботин, А. Л. Классификация / П. Л. Субботин. — М., 2001.

7. Фирсов, И. В. Должностное лицо в системе органов федеральной службы безопасности / И. В. Фирсов // Актуальные проблемы правового

обеспечения страны и безопасности государства : материалы межведомственной научно-практической конференции : в 5 ч. — М. : МПИ ФСБ России, 2008. — Ч. 4.

Specific features of border Agency officials as subjects of military law

© **Kanyarov T. H.**

Lawyer, employee of the Center for Research on Problems of Russian Law «Equitas».

Annotation. The article discusses the possibilities of classifying officials of border agencies on various grounds, reveals their special legal personality, which consists in the possibility of simultaneous implementation of the functions of a representative of the authorities, as well as organizational - administrative and administrative - economic functions in an organization.

Keywords: classification, official, border authority, border activity, legal personality, official regulations.

Некоторые вопросы совершенствования нормотворческой деятельности Министерства обороны Российской Федерации

© Рыбакова Мария Анатольевна,
соискатель кафедры военной администрации,
административного и финансового права Воен-
ного университета

Аннотация. Раскрывается содержание нормотворческой деятельности как основной формы реализации ключевой функции Минобороны России — осуществление нормативно-правового регулирования в сфере обороны. Дано определение нормотворческой деятельности, показаны основные направления совершенствования правового регулирования данной деятельности. К их числу относятся разработка и принятия федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» и Административного регламента Минобороны России по исполнению государственной функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обороны. Кроме того, требуется внесение изменений и дополнений в некоторые подзаконные акты — постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные акты Минобороны России.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование в сфере обороны; нормотворческая деятельность; «закон о законах»; административный регламент.

Среди широкого круга функций и задач, возложенных на Минобороны России Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, ключевой является функция по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны¹. Основным средством (способом) реализации указанной функции является нормотворческая деятельность, т.е. перевод политических решений, принимаемых данным государственным органом, в правовую форму, в систему правовых норм, обязательных для исполнения и соблюдения всеми гражданами, организациями, государственными органами.

Нормотворческая деятельность Минобороны России представляет собой целенаправленную, плановую деятельность, осуществляемую в пределах их компетенции центральными органами военного управления в тесном взаимодействии с иными органами

законодательной и исполнительной власти по разработке проектов международных договоров, законопроектов, проектов указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Министра обороны Российской Федерации по вопросам военного строительства, обороны страны, военной безопасности государства.

В настоящее время в Минобороны России выстроена и в целом достаточно эффективно действует система нормотворческой деятельности, в том числе система взаимодействия в данной сфере с органами законодательной и исполнительной власти. Вместе с тем практика показывает наличие ряда проблемных вопросов в рассматриваемой области общественных отношений, которые требуют своего разрешения.

Прежде всего, следует поддержать неоднократно высказываемую как в научной литературе, так и практическими работниками идею о необходимости разработки и принятия т.н. «закона о законах» — федерального закона «О нормативных правовых актах Российской

¹ Рыбакова М. А. Нормативно-правовое регулирование в области обороны как функция Минобороны России // Военное право. 2019. № 6. С. 82—88.

Федерации»¹. Это обусловлено тем, что расширение сферы правового регулирования, увеличение объема нормативных правовых актов, в том числе на ведомственном уровне — одна из тенденций современного правового развития Российской Федерации. С увеличением общего массива источников права обостряется проблема качества нормативных правовых актов и юридической культуры их подготовки и принятия, соотношения актов между собой и их эффективного применения. Между тем, действующее законодательство регулирует различные аспекты правотворчества далеко не полно, отсутствует легальное, законодательно закрепленное понятие нормативных правовых актов, не регламентирован порядок подготовки, оформления и принятия многих из них. Это приводит не только к снижению качества актов, но и к нарушению системных связей между ними.

Принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» в развитие положений Конституции Российской Федерации о правовой системе будет способствовать обеспечению единства, согласованности и стабильности системы нормативных правовых актов в России, усилит механизм правотворчества и его взаимосвязь с экономическими, социальными и иными факторами

¹ Арзамасов В. Г. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 28—36; Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М.: Юрлитинформ, 2013; Бошно С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. 2015. № 11. С. 14—23; Лукьянова Е. А. Закон о законах // Законодательство. 1999. № 11; Малько А. В., Гайворонская Я. В. О роли федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» в правотворческой политике // Государство и право. 2015. № 11. С. 244—252; Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России : монография / под общей ред. А. С. Малчинова. М.: Научный эксперт, 2011.

развития страны. Главная практическая цель данного законопроекта заключается в упорядочении системы нормативных правовых актов в Российской Федерации, урегулирование всего «жизненного цикла» нормативных правовых актов — от их проектирования до прекращения их действия, совершенствование юридического качества нормативных правовых актов.

Для достижения указанной цели в проекте должны быть:

- на законодательном уровне даны определение понятия нормативного правового акта и характеристика видов и форм нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы;
- закреплена иерархия нормативных правовых актов в Российской Федерации;
- урегулированы вопросы планирования подготовки нормативных правовых актов и их принятия;
- определены основы организации взаимодействия субъектов нормотворческой деятельности;
- установлены правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов;
- определены условия и порядок имплементации норм международного права;
- установлен порядок экспертной оценки нормативных правовых актов и порядок их официального опубликования, вступления в силу и действия;
- отражены вопросы реализации нормативных правовых актов и правового мониторинга; правила толкования и устранения коллизий нормативных правовых актов;
- упорядочен учет нормативных правовых актов.

Закон о нормативных правовых актах Российской Федерации будет иметь важное значение для правовой системы Российской Федерации, обеспечит ее целостность и органичность, будет способствовать усилению правовых основ государственности и обеспечению стратегических национальных интересов

страны, в том числе в сфере обороны и военной безопасности.

При практическом решении данной проблемы следует обязательно учесть зарубежный опыт. Так, законы о нормативных правовых актах или о правотворчестве приняты и действуют в Белоруссии, Болгарии, Венгрии, Италии, Таджикистане, Японии, в ряде других государств.

После принятия указанного законопроекта представляется целесообразной разработка и принятия в Минобороны России специального ведомственного правового акта о нормотворческой деятельности органов военного управления. Таким нормативным актом мог бы стать, по нашему мнению, Административный регламент исполнения Министерством обороны Российской Федерации государственной функции по нормативному правовому регулированию в области обороны.

Согласно Концепции административной реформы, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, порядок исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций должен регулироваться специфическими нормативными правовыми актами — административными регламентами. В указанной Концепции под административным регламентом исполнения государственных функций понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций. Согласно п. 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373, регламентом является нормативный пра-

вовой акт федерального органа исполнительной власти или государственной корпорации, наделенной в соответствии с федеральным законом полномочиями по исполнению государственных функций в установленной сфере деятельности, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, государственной корпорации и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора).

Схожее, но несколько иное определение административного регламента дается учеными.

Так, Ф. П. Васильев и А. С. Дугенец предлагают под административным регламентом понимать придание официального статуса субъекту управления (государственному органу или уполномоченному должностному лицу) в административном процессе по вопросам осуществления государственных функций или оказания государственных услуг юридическим или физическим лицам путем регламентирования деятельности уполномоченного лица в данном государственном органе¹.

Авторы комментария к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под административным регламентом предлагают понимать нормативный правовой акт, устанавливающий обязательные требования к показателям, содержанию, порядку совершения, качеству административно-управленческих процессов, обеспечивающие эффективную реализацию государственных полномочий органом государственной власти в пределах его компетенции в интересах государства, граждан и юридических лиц².

По мнению С. Е. Нарышкина и Т. Я. Хабриевой, административный ре-

¹ Васильев Ф. П., Дугенец А. С. Административный регламент ФМС России. М.: Изд. СГУ, 2009. С. 19.

² Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Э. Г. Липатова, С. Е. Чаннова. М., 2006.

гламент представляет собой нормативный правовой акт, определяющий процедуру осуществления действий и принятия решений органом исполнительной власти либо в связи с непосредственным обращением гражданина или организации в целях реализации их прав и законных интересов, либо в связи с исполнением возложенных на орган исполнительной власти в соответствии с законодательством полномочий¹.

Из приведенных выше положений можно прийти к вполне обоснованному выводу о возможности и необходимости разработки и принятия в Минобороны России административного регламента по исполнению государственной функции по нормативному правовому регулированию в области обороны

Важно заметить при этом, что в случае принятия административного регламента в сфере нормотворческой деятельности Минобороны России должна произойти не просто формальная замена наименования ведомственного правового акта, но будут на принципиально новой правовой основе строиться отношения между субъектами нормотворческой деятельности как внутри Минобороны России, так и при взаимодействии военного ведомства с иными государственными органами в данной сфере. Это обусловлено тем, что административные регламенты и иные ведомственные нормативные правовые акты различаются между собой весьма существенно.

Исходя из этимологического смысла понятий «регламент» (франц. — *reglement*, от *regle* — правило; совокупность правил, регулирующих порядок какой-либо деятельности)² и «порядок» (правильное, налаженное состояние, расположение, последовательный ход чего-нибудь)³, а также, основываясь на приведенных выше определениях административного регламента, можно сформулировать отличительные признаки административного ре-

гламента как относительно самостоятельной разновидности актов военного управления.

В. М. Корякин применительно к Минобороны России выделяет следующие основания, по которым различаются административные регламенты и иные ведомственные правовые акты:

1) *по происхождению*: административный регламент всегда напрямую связан с федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, в которых закреплена та или иная государственная функция Минобороны России, и направлен на реализацию данной функции; другие же акты военного ведомства могут издаваться Министром обороны Российской Федерации и другими должностными лицами по их усмотрению в пределах предоставленных им полномочий;

2) *по степени детализации регулирования общественных отношений*: административный регламент всегда предельно детально и подробно описывает действия субъектов правоотношений: что можно, что нужно, чего нельзя делать; иные ведомственные правовые акты помимо собственно правовых норм могут содержать нормы общего характера: нормы-дефиниции, нормы-принципы и др.;

3) *по ориентированности на субъекты правоотношений*: административный регламент ориентирован, прежде всего, на удовлетворение потребностей в услугах конкретных военнослужащих и иных лиц, на реализацию и защиту их прав (в этом состоит его цель); иные акты Минобороны России ориентированы на правовое обеспечение интересов, главным образом, самого военного ведомства;

4) *по соотношению норм материального и процессуального права*: административный регламент практически в полном объеме состоит из процессуальных норм, в которых подробно описываются процедуры исполнения той или иной государственной функции, предоставления той или иной услуги; другие ведомственные правовые акты содержат нормы как про-

¹ Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11. С. 3—13.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1978. С. 1111.

³ Там же. С. 489.

цессуального, так и материального права с преобладанием последних¹.

В полной мере указанные положения можно отнести и к административному регламенту исполнения государственной функции по обеспечению нормативно-правового регулирования в сфере обороны страны.

Нормативные правовые акты, утверждающие административные регламенты, являются наиболее емким выражением процесса реализации функций исполнительной власти. Они издаются на основании и во исполнение законов, и эта подзаконность является свидетельством вторичности такого нормотворчества, имеющего, тем не менее, весьма существенное значение в правовой системе.

Принятие в Минобороны России Административного регламента исполнения Министерством обороны Российской Федерации государственной функции по нормативному правовому регулированию в области обороны позволит, по нашему мнению, решить следующие задачи:

– *во-первых*, обеспечить создание четкого механизма реализации нормотворческой функции Минобороны России;

– *во-вторых*, в максимально возможной степени конкретизировать содержащиеся в федеральном законодательстве правовые нормы о нормотворческой деятельности применительно к специфике деятельности Минобороны России;

– *в-третьих*, определить типовые правила поведения субъектов нормотворческой деятельности в Минобороны России;

– *в-четвертых*, нормативно закрепить организационно-правовой статус субъектов нормотворческой деятельности посредством определения их полномочий, обязанностей и ответственности, установления необходимых ограничений и запретов, предоставления специальных прав;

– *в-пятых*, детализировать порядок совершения органами военного управле-

ния конкретных действий (административных процедур), связанных с подготовкой, согласованием, представлением на подпись (на утверждение) проектов нормативных правовых актов и их опубликованием;

– *в-шестых*, обеспечить эффективное взаимодействие (сотрудничество) Минобороны России с иными государственными органами в сфере нормотворческой деятельности.

Как отмечается в научной литературе, административные регламенты должны отвечать следующим принципам:

а) *принцип законности*. Применительно к административному регламенту нормотворческой деятельности данный универсальный принцип государственной жизни означает строгое, точное и неуклонное внедрение посредством регламентов духа и буквы закона в сферу участия Минобороны России в разработке проектов нормативных правовых актов;

б) *принцип ответственности*. Соблюдение данного принципа означает установление в регламенте постоянной обратной связи с взаимодействующими субъектами, введение четких процедур и сроков согласования проектов, установление адекватной ответственности органов военного управления и воинских должностных лиц за неправомерные действия или бездействие в сфере нормотворческой деятельности, осуществление строгого контроля за правильным соблюдением действующих стандартов и правил юридической техники при подготовке проектов правовых актов;

в) *принцип системности и рациональности*. Закрепляемые административным регламентом процедуры осуществления нормотворческой деятельности должны быть просты, понятны и надежны. Каждое действие сторон должно совершаться с минимально возможной затратой ресурсов – трудовых, материальных, временных и т.п.;

г) *принцип заинтересованности исполнителя*. Он обуславливает наличие высокой заинтересованности органов военного управления и в целом Минобороны России в качественной и своевременной под-

¹ Корякин В. М. Административный регламент как средство предупреждения коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 5. С. 18—24.

готовке проектов нормативных правовых актов. Реализация данного принципа означает необходимость разработки стимулов и параметров, обеспечивающих взаимосвязь между качеством подготавливаемых проектов правовых актов и непосредственной деятельностью органов военного управления в установленной сфере ответственности за обеспечение обороны страны и военной безопасности государства;

д) *принцип приоритета государственного интереса в нормотворческой деятельности Минобороны России*. На первом месте при разработке и реализации административных регламентов должны стоять интересы обороны страны и военной безопасности государства.

Важным является вопрос о степени открытости административного регламента, его доступности для широкого круга граждан. По нашему мнению, административный регламент Минобороны России по исполнению государственной функции по нормативному правовому регулированию в сфере обороны не может носить секрет-

ный характер или иметь гриф «для служебного пользования». Поскольку данный регламент затрагивает интересы широкого круга лиц, он должен быть опубликован для всеобщего сведения, должен быть доступен для каждого заинтересованного лица. Этим в частности будет реализован один из принципов антикоррупционной деятельности, предусмотренный Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» – публичность и открытость деятельности государственных органов.

Принятие рассмотренного выше административного регламента позволит, как представляется, преодолеть такой недостаток ныне действующей ведомственной нормативной правовой базы Минобороны России, регулирующей вопросы нормотворческой деятельности, как довольно высокая их множественность. Сегодня здесь действуют не менее девяти официальных документов (см. табл.).

Таблица

**ПЕРЕЧЕНЬ
нормативных правовых актов Минобороны России,
регламентирующих нормотворческую деятельность**

| № пп | Наименование нормативного правового акта | Приказ Министра обороны Российской Федерации, которым утвержден акт |
|------|--|---|
| 1 | Порядок проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 19 декабря 2011 г. № 2610 |
| 2 | Инструкция по подготовке и оформлению проектов документов, представляемых в органы государственной власти Российской Федерации | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888 |
| 3 | Инструкция по подготовке и представлению на подпись проектов правовых актов Министерства обороны Российской Федерации | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888 |
| 4 | Инструкция по представлению на государственную регистрацию нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888 |
| 5 | Регламент Министерства обороны Российской Федерации | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 января 2015 г. № 1 |
| 6 | Наставление по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 717 |
| 7 | Порядок вступления нормативного правового акта Министерства обороны Российской Федерации, признанного Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, в силу | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 845 |
| 8 | Инструкция по делопроизводству в Вооруженных Силах | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888 |

| | | |
|---|---|---|
| | Российской Федерации | Федерации от 4 апреля 2017 г. № 170 |
| 9 | Инструкция по режиму секретности в Вооруженных Силах Российской Федерации | Приказ Министра обороны Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 010 |

Анализ перечисленных в таблице ведомственных правовых актов показывает отсутствие специального акта, который бы регламентировал вопросы взаимодействия Минобороны России с иными органами государственной власти по вопросам совместной нормотворческой деятельности. Многие вопросы такого взаимодействия либо вовсе не нашли отражения в данных актах, либо урегулированы весьма схематично и неконкретно.

Так, в соответствии с Регламентом Минобороны России ответственным за организацию взаимодействия Минобороны России с федеральными органами законодательной и исполнительной власти по вопросам нормотворческой деятельности определен статс-секретарь – заместитель Министра обороны Российской Федерации, что закреплено в его обязанностях. Однако порядок исполнения ряда положений этих обязанностей нормативно не определен, например:

– не установлен порядок координации деятельности заместителей Министра обороны Российской Федерации, должностных лиц органов военного управления по вопросам законопроектной деятельности (в положениях о центральных органах военного управления также, как правило, сказано, в лучшем случае, лишь о том, что они в данной деятельности «участвуют в установленном порядке», но фактически такой порядок не установлен);

– на Правовой департамент Минобороны России согласно Положению о нем возложена обязанность осуществлять взаимодействие лишь в самых общих чертах и только в части, касающейся подготовки предложений, планов и проведения правовой экспертизы, координации подготовки заключений, официальных отзывов и т.д.

Все это свидетельствует о том, что нормативная база организации

взаимодействия Минобороны России с иными государственными органами в сфере нормотворческой деятельности нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании¹.

В этих целях предлагается внести в правовые акты Минобороны России ряд изменений и дополнений, направленных на устранение указанных выше пробелов и противоречий.

Так, в целях уточнения полномочий Минобороны России и Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации в сфере нормотворческой деятельности представляется целесообразным в Регламент Министерства обороны Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 января 2015 г. № 1, внести следующие изменения и дополнения:

а) п. 20 изложить в следующей редакции:

«20. Министерство обороны в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, актами, поручениями и указаниями Президента Российской Федерации, актами и поручениями Правительства разрабатывает программы, планы по вопросам строительства и развития Вооруженных Сил, их подготовки, а также планирует свою *нормотворческую, в том числе законопроектную деятельность*, проведение других мероприятий»;

б) п. 27 дополнить абзацем следующего содержания:

«В случае, если предложения связаны с разработкой и принятием проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в подготовке данных предложений участвует Правовой департамент

¹ Глухов Е. А., Харитонов С. С. Дефекты бюрократического управления: постановка проблемы и влияние на состояние законности // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2019. № 6. С. 185—189.

Министерства Российской Федерации».

Кроме того, в целях нормативного закрепления основных форм и направлений взаимодействия Минобороны России с органами законодательной и исполнительной власти в области нормотворческой деятельности представляется целесообразным Регламент Министерства обороны Российской Федерации дополнить разделом VIII.1 следующего содержания:

«VIII.1. Организация взаимодействия Министерства обороны с государственными органами при осуществлении нормотворческой деятельности

163.1. Министерство обороны при осуществлении нормотворческой деятельности организует взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти.

164.2. Взаимодействие Министерства обороны с органами законодательной и исполнительной власти при осуществлении нормотворческой деятельности организуется в следующих основных формах:

а) привлечение специалистов взаимодействующих государственных органов к разработке проектов нормативных правовых актов, касающихся данных органов (по согласованию с руководителями этих государственных органов);

б) направление проектов нормативных правовых актов, содержащих положения межотраслевого значения или предусматривающих совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти, на согласование в федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие нормативное регулирование в соответствующей сфере деятельности;

в) направление проектов нормативных правовых актов на согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) издание нормативных правовых актов Министерством обороны совместно

с иными федеральными органами исполнительной власти и государственными органами;

д) создание в порядке, предусмотренном пунктами 46 – 47 настоящего Регламента, межведомственных рабочих групп для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, для разработки проектов актов межведомственного характера, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти;

е) направление представителей Министерства обороны на заседания палат Федерального Собрания Российской Федерации, комитетов, комиссий, рабочих групп, а также для участия в иных мероприятиях, проводимых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, для доведения официальной позиции Министерства обороны по рассматриваемым проектам;

ж) назначение должностных лиц Министерства обороны официальными (специальными) представителями Правительства Российской Федерации по законопроектам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

з) направление в государственные органы обязательных для исполнения запросов о представлении необходимых материалов для подготовки проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов и проектов официальных отзывов Правительства Российской Федерации, по которым Министерство обороны выступает головным исполнителем;

и) проведение согласительных совещаний полномочных представителей Минобороны России и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по обсуждению проектов нормативных правовых актов, по которым у соисполнителей имеются разногласия, с целью поиска взаимоприемлемого решения».

Еще одним направлением совершен-

ствования правового регулирования нормотворческой деятельности является разрешение противоречия, связанного с обеспечением защиты сведений составляющих государственную тайну. Суть данного противоречия заключается в том, что иногда возникает необходимость включения в проект нормативного правового акта наряду со сведениями, составляющими государственную тайну (ст. 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне»), также сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне и засекречиванию (ст. 7 Закона Российской Федерации «О государственной тайне»).

По нашему мнению, данное противоречие может быть разрешено двумя способами:

а) *первый способ*: если в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) сведения, составляющие государственную тайну, содержатся лишь в отдельных его структурных единицах (разделах, статьях, пунктах и т.п.), то такой нормативный правовой акт публикуется официально с соответствующими изъятиями с проставлением в соответствующих его структурных единицах пометок «совершенно секретно», «секретно» или «для служебного пользования». Полный текст такого правового акта рассылается и доводится до исполнителей с соблюдением правил, установленных режимом секретности;

б) *второй способ*: если большинство положений нормативного правового акта содержат сведения, составляющие государственную тайну, и лишь отдельные его нормы содержат сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию, то в данном случае такие не подлежащие засекречиванию сведения доводятся до исполнителей и до всеобщего сведения в форме выписок из таких нормативных правовых актов.

Для нормативного закрепления изложенных выше предложений требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил

подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», а также некоторые в нормативные правовые акты Минобороны России (приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888 «О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации»).

Еще одно направление совершенствования нормотворческой деятельности Минобороны России возникло в связи с принятием и вступлением в силу с 1 ноября 2020 г. Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Данный закон предусматривает реализацию механизма т.н. «регуляторной гильотины»: согласно ст. 15 закона Правительство Российской Федерации до 1 января 2021 г. в соответствии с определенным им перечнем видов государственного контроля (надзора) должно обеспечить признание утраченными силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмену нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора).

Хотя в ст. 1 данного законодательного акта и имеется оговорка о том, что его нормы не распространяются на отношения, связанные с установлением и оценкой применения обязательных требований, устанавливаемых в сфере обороны, тем не менее есть основания осуществить кардинальный пересмотр ведомственной нормативной базы Минобороны России, которая насчитывает не менее 1 тыс. правовых актов (не считая актов закрытого характера).

Прежде всего, это касается правовых актов Министерства обороны СССР. Как следует из ежегодного Справочника по приказам и директивам Министерства обороны Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2020 г. в России действуют 65 приказов Министра обороны СССР и 16 директив Министра обороны СССР и Генерального штаба Вооруженных Сил СССР. Большинство из них, формально оставаясь действующими, утратили свое практическое значение и не участвуют в правом регулировании общественных отношений в области обороны. В связи с этим следует поддержать высказанное в научной литературе предложение о том, что «в целях внедрения механизма «регуляторной гильотины» в нормотворческую деятельность Минобороны России целесообразно разработать соответствующий план, в котором предусмотреть тщательный анализ всего массива ведомственных нормативных актов военного ведомства, по результатам которого должны быть приняты решения об отмене устаревших, недействующих, утративших актуальность актов, а также переработку наиболее важных из них и принятие взамен них новых нормативных правовых актов Минобороны России»¹.

Выводы:

1. Одной из актуальных проблем правового обеспечения нормотворческой деятельности в современной России является отсутствие единого законодательного акта по данному вопросу. Нормотворчество сегодня регулируется лишь на подзаконном уровне – актами Правительства Российской Федерации и ведомственными нормативными правовыми актами. В связи с этим представляется необходимой разработка и принятие федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», которым должны быть определены правовые основы

нормотворческой деятельности в Российской Федерации.

2. Учитывая, что в соответствии с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации на Минобороны России возложена государственная функция по нормативному правовому регулированию в области обороны, имеется потребность в разработке и принятии административного регламента исполнения Министерством обороны данной государственной функции.

3. Действующая подзаконная нормативная правовая база нормотворческой деятельности органов военного управления и взаимодействия Минобороны России в данной сфере с органами законодательной и исполнительной власти характеризуются множественностью, наличием ряда пробелов и противоречий, что требует ее совершенствования.

Библиография

1. Арзамасов, В. Г. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации / В. Г. Арзамасов // Юридическая техника. — 2012. — № 6. — С. 28—36.
2. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / В. Г. Арзамасов. — М.: Юрлитинформ, 2013.
3. Бошно, С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики / С. В. Бошно // Государство и право. — 2015. — № 11. — С. 14—23.
4. Васильев, Ф. П. Административный регламент ФМС России / Ф. П. Васильев, А. С. Дугенец. — М.: Изд. СГУ, 2009.
5. Глухов, Е. А. Дефекты бюрократического управления: постановка проблемы и влияние на состояние законности / Е. А. Глухов, С. С. Харитонов // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. — 2019. — № 6. — С. 185—189.
6. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Э. Г. Липатова, С. Е. Чаннова. — М., 2006.
7. Корякин, В. М. Административный регламент как средство предупреждения коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 5. — С. 18—24.

¹ Корякин В. М. «Регуляторная гильотина» для Минобороны России // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. 2020. № 2. С. 13 – 19.

8. Корякин, В. М. «Регуляторная гильотина» для Минобороны России / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 2. — С. 13—19.

9. Лукьянова, Е. А. Закон о законах / Е. А. Лукьянова // Законодательство. — 1999. — № 11.

10. Малько, А. В. О роли федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» в правотворческой политике / А. В. Малько, Я. В. Гайворонская // Государство и право. — 2015. — № 11. — С. 244—252.

11. Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России : монография / под общей ред. А. С. Малчинова. — М.: Научный эксперт, 2011.

12. Нарышкин, С. Е. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2006. — № 11. — С. 3—13.

13. Рыбакова, М. А. Нормативно-правовое регулирование в области обороны как функция Минобороны России / М. А. Рыбакова // Военное право. — 2019. — № 6. — С. 82—88.

Some improvement issues standard-setting activities of the Ministry defense of the Russian Federation

© **Maria Rybakova**,

candidate of the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University

Annotation. The article reveals the content of normative activity as the main form of implementation of the key function of the Russian defense Ministry — the implementation of legal regulation in the field of defense. The definition of normative activity is given, and the main directions for improving the legal regulation of this activity are shown. These include the development and adoption of the Federal law "on normative legal acts of the Russian Federation" and the Administrative regulations of the Ministry of Defense of the Russian Federation on the execution of the state function of normative legal regulation in the field of defense. In addition, amendments and additions are required to certain by – laws-government resolutions of the Russian Federation, departmental acts of the Ministry of defense of the Russian Federation.

Keywords: legal regulation in the field of defense; normative-legal activity; "law on laws"; administrative regulations.

Юридическая ответственность военнослужащих и военнообязанных

О соразмерности между лишением премии военнослужащего и совершением дисциплинарного проступка

© Журавлев Дмитрий Сергеевич,
преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Саратовского военного института войск национальной гвардии

Аннотация. В статье исследуется вопрос о соблюдении вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов справедливости наказания, его индивидуализации и дифференцированности. Рассматривается вопрос соразмерности лишения премии военнослужащего с тяжестью совершенных им дисциплинарных проступков, а также о применении дисциплинарной власти командирами и начальниками как одного из коррупционных фактов использования своих служебных полномочий вопреки интересам военной службы.

Ключевые слова: премия, наказание, соразмерность, справедливость, дисциплинарная ответственность.

Защита Отечества всегда была и остается одной из главных функций Российского государства. В современных условиях важной задачей государственных органов Российской Федерации является совершенствование деятельности по обеспечению вооруженной защиты страны, в том числе по разработке военного законодательства, составной частью которого выступают нормативные акты, устанавливающие дисциплинарную ответственность.

Воинская дисциплина, начиная с древнего периода развития государства и права, рассматривалась как универсальное средство организации социальных связей в армии, как цементирующее начало для вооруженных сил, обеспечивающее устойчивость не только данного института, но и всего государства в целом.

Денежные штрафы — основная форма наказания в эпоху Русской Правды, которые преследовали две цели — удовлетворение пострадавшего и извлечение материальной выгоды государством.

Наказания в период Российской империи отличались крайней неопределенностью своей законодательной формулировки, в силу чего часто не определялся не только вид, но и род наказания. Это обозначалось такими терминами, как, напри-

мер, по Воинскому уставу 1716 г.: "штрафу, несколько денег на шпиталь дать" (артикул 17), "наказанием денежным и сносным заключением наказан будет" (артикул 152) и т.п.

На современном этапе развития войск к военнослужащему могут быть применены различные виды юридической ответственности. В научной литературе неоднократно ставился вопрос о т.н. «наказании рублем»¹.

В соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации (ч 3.) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государ-

¹ Корякин В.М. Наказание рублем как санкция за дисциплинарный проступок // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 3. С. 3—7; Корякин В. М., Певень Л. В. Стратегия социального развития Вооруженных Сил России — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 1(127). С. 2—11; Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военно-юридический журнал. 2018. № 7. С. 6—8.

ства. Соответственно, по смыслу указанной конституционной нормы меры ответственности за совершение правонарушений, как возможное ограничение того или иного права, вводимое федеральным законом в конституционно значимых целях, должны отвечать вытекающим из них критериям необходимости и соразмерности, не затрагивая само существо, основное содержание этого права.

Введение ответственности за правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, исходя из общих принципов права, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепляемым целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния¹.

В соответствии с Правилами выплаты военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, премии за добросовестное и эффективное исполнение должностных обязанностей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. № 993, и приказом Росгвардии от 18 сентября 2017 г. № 386 "Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации и предоставления им отдельных выплат" военнослужащим Росгвардии ежемесячно выплачивается премия исходя из оклада по воинскому званию военнослужащего по контракту в соответствии с присвоенным воинским званием и оклада по воинской должности в соответствии с занимаемой воинской должностью (в случае временного исполнения им обязанностей по вакантной воинской должности — оклада по во-

инской должности в соответствии с этой воинской должностью), установленных на первое число месяца, в котором выплачивается премия.

Выплата премии производится одновременно с выплатой денежного довольствия в месяц, следующий за месяцем, за который выплачивается премия, и в декабре — за декабрь.

Премия выплачивается на основании приказа командира (начальника) в следующих размерах: военнослужащим по контракту, имеющим неснятое дисциплинарное взыскание на первое число месяца, в котором выплачивается премия, а в декабре — на 1 декабря текущего года, — 5 процентов оклада денежного содержания в месяц².

В соответствии с ДУ ВС РФ командир (начальник) имеет право снять дисциплинарное взыскание только после того, как оно сыграло свою воспитательную роль, и военнослужащий исправил свое поведение образцовым выполнением воинского долга (ст. 35). Также военнослужащий считается не имеющим дисциплинарных взысканий после их снятия соответствующим командиром (начальником) или по истечении одного года со дня применения последнего взыскания, если за этот период к нему не было применено другое дисциплинарное взыскание (ст. 46).

Исходя из анализа вышеуказанных норм, можно сделать вывод о том, что военнослужащий может быть лишен премии на срок от 1 дня до 1 года. Так, например, военнослужащий в воинском звании лейтенант, проходящий военную службу в должности командира взвода, может быть лишен премии (в зависимости от срока применения взыскания) на сумму от 0 до 96 тыс. руб. (это конечно при условии, что к военнослужащему вновь не будет применено дисциплинарное взыскание).

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве" в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества "Разрез "Изыхский"».

² Подп. 3 п. 81 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации и предоставления им отдельных выплат, утвержденного приказом Росгвардии от 18 сентября 2017 г. № 386.

Неопределенность, расплывчатость указанных норм создает возможность их произвольного толкования и применения командирами и начальниками, что ведет к нарушению общих правовых принципов юридической ответственности.

Предусмотренное законом снижение премии военнослужащего до 5 % от оклада денежного содержания в месяц относится, по сути, к мерам принуждения в связи несоблюдением законных требований, предъявляемых к военнослужащему государством.

Установление конкретных размеров санкций за дисциплинарный проступок является прерогативой законодателя. Однако размер взыскания, во всяком случае, должен отвечать критерию соразмерности, вытекающему из ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

Данная мера является не правосстановительной санкцией, т.е. санкцией, обеспечивающей исполнение военнослужащим его обязанности возместить расходы в результате совершения каких-либо противоправных действий, а представляет собой санкцию штрафного характера, т.е. возложение на военнослужащего обязанности произвести определенную дополнительную выплату в качестве меры его дисциплинарной ответственности, возникающей в связи с совершенным им проступком в процессе прохождения военной службы.

Лишению премии как штрафной санкции должны быть присущи признаки административной штрафной санкции: она должна иметь фиксированное, установленное Федеральным законом денежное выражение, взыскиваться принудительно, оформляться соответствующим приказом командира (начальника), взыматься в случае совершения проступка, а также зачисляться в бюджет.

Из этого следует, что в качестве штрафной санкции административного характера лишение военнослужащего премии должно отвечать вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям, предъявляемым к такого рода

мерам юридической ответственности и применяться с соблюдением вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов справедливости наказания, его индивидуализации и дифференцированности.

Однако установленный законодателем размер выплаты (5 % от оклада денежного содержания в месяц) представляет собой допустимый его максимум, верхнюю границу, и не может быть изменен командиром (начальником) с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств, что в данном случае превращается из меры воздействия в инструмент подавления, что не отвечает справедливости, соразмерности и конституционно закрепляемым целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния, что в силу ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации недопустимо.

Конечно можно пойти в суд, обратиться в прокуратуру, пытаться отстоять свои права и законные интересы, оспорив привлечение к дисциплинарной ответственности, но подавляющее количество военнослужащих либо в силу юридической безграмотности, либо по причине страха быть ущемленным по службе не используют свое право на защиту.

Кроме того, данная несоразмерность и неопределенность в применении дисциплинарной власти командирами и начальниками создает предпосылки для совершения преступлений коррупционной направленности путем использования своих служебных полномочий вопреки интересам военной службы.

По мнению автора, лишение премии как мера ответственности за дисциплинарный проступок в таком виде, в каком она существует сейчас, нельзя признать удачной.

Сложность и запутанность породили на практике многочисленные противоречия, отсутствие единства, взаимообуслов-

ленности и даже соотносимости их с тяжестью дисциплинарных проступков.

Библиография

1. Корякин В. М. Наказание рублем как санкция за дисциплинарный проступок // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 3. — С. 3—7.

2. Корякин В. М., Певень Л. В. Стратегия социального развития Вооруженных Сил России —

путь к качественному изменению военно-гражданских отношений / В. М. Корякин, Л. В. Певень // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 1(127). — С. 2—11.

3. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 7. — С. 6—8.

About proportionality between deprivation of the award of the serviceman and Commission of a disciplinary offense

© Zhuravlev D. S.,

teacher of the Department of criminal procedure and criminalistics of the Saratov military institute of the national guard troops

Annotation. The article examines the question of compliance with the principles of justice of punishment, its individualization and differentiation, which follow from the Constitution of the Russian Federation. The question of the proportionality of deprivation of the award of the soldier's cha-tin them committed misconduct, and the disciplinary authority of commanders and superiors as one of corruption the use of their official powers against the interests of the military service.

Keywords: award, punishment, proportionality, justice, disciplinary responsibility.

К вопросу о материальной ответственности командира (начальника) за издание незаконного приказа об увольнении

© Кириченко Николай Степанович,
адъюнкт 25 кафедры Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена вопросу привлечения к материальной ответственности командиров (начальников) воинских частей (организаций) за причинение ущерба в результате издания незаконного приказа об увольнении с военной службы (службы, работы) военнослужащих (гражданского персонала). По мнению автора, Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» содержит пробелы, по причине которых суды трактуют некоторые положения закона, как прямо указывающие на вину командира (начальника) в издании незаконного приказа, что, по мнению автора, не в полной мере справедливо по отношению к командирам (начальникам).

Ключевые слова: военная служба, материальная ответственность военнослужащих, командир, начальник, увольнение.

Одним из видов юридической ответственности, к которой могут быть привлечены военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, а также граждане, пребывающие в мобилизационном людском резерве, является материальная ответственность, представляющая собой отдельный правовой институт.

Вопросам материальной ответственности военнослужащих посвящено много научных трудов российских ученых¹.

Условия и размеры материальной ответственности военнослужащих установлены Федеральным законом от 12

июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

По нашему мнению, за издание незаконного приказа об увольнении военнослужащего (работника) к материальной ответственности должны привлекаться конкретные должностные лица воинской части, виновные в его незаконности.

Согласно п. 4 ст. 4 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» командиры (начальники) воинских частей (организаций), виновные в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате незаконного увольнения военнослужащего (лица гражданского персонала), незаконного перевода лица гражданского персонала на другую работу, незаконного назначения военнослужащего (лица

¹ См. напр.: Корякин В. М. Предостережение военного прокурора как превентивное средство обеспечения режима законности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 222—227; Кудашкин А. В. Военная организация государства: понятие, структура, правовое положение, проблемы институционализации // Военное право. 2015. № 1 (33). С. 1—16; Тараненко В. В., Харитонов С. С. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 194—197; Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военно-юридический журнал. 2018. № 7. С. 6—8; Холиков И. В. Правовые аспекты социального обеспечения военнослужащих в Российской Федерации // В сборнике: Сб. научных трудов: доклады, научные сообщения, статьи. М., 2011. С. 86—94.

гражданского персонала) на должность, в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех ежемесячных надбавок за выслугу лет.

В данном случае ущербом будет являться денежная сумма, выплаченная военнослужащему (работнику) за период его вынужденного прогула (когда военнослужащий не исполнял ни общие, ни специальные обязанности) с момента исключения лица из списков личного состава воинской части до восстановления в списках, а также судебные издержки, понесенные воинской частью, если незаконный приказ об увольнении (либо исключении из списков личного состава воинской части) отменен вступившим в законную силу решением суда.

Исходя из указанных положений, сформировалась судебная практика, согласно которой в случае причинения ущерба в результате отмены приказа об увольнении военнослужащего (работника) с военной службы (работы), а также в результате излишних выплат, произведенных на основании приказа, материальную ответственность несет только командир (начальник), издавший такой приказ.

Однако мы считаем такую практику несправедливой. Полагаем, что в каждом случае, в том числе незаконного увольнения военнослужащего (работника), имеется конкретное виновное должностное лицо (либо несколько лиц), так как никаких форс-мажорных обстоятельств в указанных случаях возникнуть не может.

В статье мы рассматриваем конкретно случаи привлечения к материальной ответственности за незаконное увольнение, так как подобных фактов, по нашему мнению, гораздо больше и они больше других (перечисленных в п. 4 ст. 4 Федерального закона) причиняют ущерб государству.

Рассмотрим в качестве примеров три ситуации, возникших в практике войск национальной гвардии Российской Федерации, в результате которых был

причинен материальный ущерб государству в лице воинской части незаконным увольнением военнослужащих с военной службы.

Пример № 1. После неоднократного совершения военнослужащим (в воинском звании младшего офицера) нарушений воинской дисциплины, на заседании аттестационной комиссии воинской части принято решение о направлении в адрес вышестоящего командования ходатайства о его досрочном увольнении с военной службы в связи с невыполнением им условий контракта. Представление на увольнение направляется в управление округом, после чего командующий округом издает приказ о досрочном увольнении военнослужащего с военной службы, а командир подчинённой воинской части издает приказ об исключении военнослужащего из списков личного состава части. Не согласившись с решениями командиров, военнослужащий обжалует в судебном порядке изданные приказы, а также протокол заседания аттестационной комиссии. Решением суда протокол заседания комиссии, а также приказы командиров соединения и воинской части признаны незаконными и отменены. Причиной вынесения судом такого решения стало то, что на аттестационной комиссии не было кворума. Принятое решение суд также обосновал Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2013 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности подпункта "в" пункта 2 статьи 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" в связи с жалобами граждан Р. В. Боскачева, И. В. Овсянникова и Д. А. Савельева». Соответственно, военнослужащий был восстановлен на военной службе и обеспечен всеми видами довольствия за период вынужденного прогула.

Командиром воинской части организовано проведение административного расследования по факту причинения ущерба, по итогам которого виновным должностным лицом

признан председатель аттестационной комиссии, так как именно он был обязан проверить наличие кворума перед началом заседания комиссии.

Пример № 2. Должностное лицо строевой части органа военного управления при расчете предоставляемого военнослужащему перед увольнением основного отпуска допустил ошибку, сократив отпуск на 3 дня. Это стало причиной отмены в судебном порядке приказа командира воинской части об исключении военнослужащего из списков личного состава воинской части, восстановления его в списках и обеспечения всеми видами довольствия за период вынужденного прогула.

В ходе проведенного административного расследования лицом, виновным в причинении материального ущерба, признано должностное лицо строевой части, допустившее ошибку при расчете основного отпуска.

Пример № 3. Военнослужащий имеет неснятое дисциплинарное взыскание «выговор», наложенное на него устно за нарушение формы одежды. В течение месяца военнослужащий совершает аналогичный дисциплинарный проступок. Командир воинской части назначает проведение по указанному факту административного расследования и дает указание издать приказ о наложении на военнослужащего дисциплинарного взыскания в виде «досрочного увольнения с военной службы в связи с невыполнением условий контракта». Проект данного приказа был изготовлен. По итогам проведения правовой экспертизы проекта данного приказа помощник командира воинской части по правовой работе представил командиру докладную записку, согласно которой приказ об увольнении военнослужащего будет являться незаконным и может быть отменен в случае его обжалования. Однако, командир воинской части не принял во внимание рекомендации должностного лица правового подразделения и подписал приказ. Вступившим в законную силу решением суда данный приказ об

увольнении военнослужащего признан незаконным и отменен.

В ходе проведенного вышестоящим органом военного управления административного расследования командир воинской части, издавший отменённый приказ, признан виновным в причинении материального ущерба.

Анализируя указанные примеры можно прийти к выводу о том, что все перечисленные должностные лица правомерно признаны виновными в причинении материального ущерба государству, так как в ходе проведения административных расследований установлена причинно-следственная связь между их действиями в виде допущенных ими нарушений и наступившими последствиями в виде незаконного увольнения военнослужащих с военной службы.

Во всех приведенных выше примерах привлечение виновных должностных лиц к материальной ответственности производилось в судебном порядке путем подачи исковых заявлений командирами воинских частей (в третьем случае — по иску вышестоящего командира). По итогам рассмотрения военными гарнизонными судами указанных гражданских дел удовлетворено только одно исковое заявление, по третьему примеру, о привлечении к материальной ответственности командира воинской части за издание незаконного приказа об увольнении военнослужащего с военной службы. При рассмотрении гражданских дел по первым двум примерам военные суды мотивировали свои отказы в удовлетворении исковых требований тем, что Законом за причинение материального ущерба в результате незаконного увольнения военнослужащего с военной службы предусмотрено привлечение к материальной ответственности лишь командира воинской части, издавшего незаконный приказ. При обжаловании указанных решений судов первой инстанции в апелляционном порядке все они оставлены без изменения. В последующем при подаче в суды исковых

заявлений о привлечении к материальной ответственности непосредственно командиров воинских частей, издавших отмененные приказы об увольнении военнослужащих по первым двум примерам, исковые заявления были удовлетворены.

Однако, в некоторых гарнизонных судах других военных округов судебная практика по рассмотрению данной категории споров отличается. Так, например, Пермский гарнизонный военный суд, рассмотрев дело по спору, причины возникновения которого схожи с примером № 1, приведенным автором статьи (с одним отличием, что в данном случае военнослужащий в звании младшего офицера восстановлен на военной службе по причине необеспечения его со стороны воинской части, направившей представление на увольнение, жилым помещением при увольнении с военной службы), отказал в удовлетворении исковых требований военного прокурора (подавшего иск в интересах государства) о привлечении командира к материальной ответственности. Своё решение суд мотивировал тем, что командир воинской части, издавший приказ об увольнении военнослужащего с военной службы по результатам рассмотрения представления об увольнении (направленного подчинённой воинской частью), не мог знать о наличии обстоятельств, препятствующих увольнению военнослужащего, в виде необеспеченности его жильём, так как в представлении на увольнение о наличии таких обстоятельств указано не было.

Следует обратить внимание, что согласно абз. третьему п. 1 ст. 4 Федерального закона материальной ответственности, если иное не установлено данным законом, за ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, несут материальную ответственность в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада

месячного денежного содержания и одной ежемесячной надбавки за выслугу лет. При этом указные ранее положения п. 4 ст. 4 Федерального закона устанавливают материальную ответственность командира (начальника) за издание незаконного «кадрового» приказа в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех ежемесячных надбавок за выслугу лет.

Таким образом, п. 4 ст. 4 Федерального закона, по нашему мнению, устанавливает иной в отличие от других военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, размер ограниченной материальной ответственности для командиров (начальников), издавший соответствующий незаконный приказ. Но эти положения не означают, на наш взгляд, безусловную вину командира (начальника) в издании незаконного приказа.

На наш взгляд, указанные положения Федерального закона понимаются судами именно как указывающие напрямую на вину командира (начальника) в незаконности издания приказа, даже если командир был уверен в его законности по причине предоставления ему соответствующих документов подчиненных ему должностных лиц. Ошибки должностных лиц, в результате которых такой приказ может быть признан судом (другими уполномоченными органами) незаконным, во внимание судами, преимущественно, не принимаются.

Мы считаем, что при таком подходе существует своего рода презумпция вины командира (начальника) в незаконности «кадрового» приказа.

Устранить эту двусмысленность при применении норм права могут судебные акты, выносимые Верховным Судом Российской Федерации по результатам рассмотрения гражданских дел. Но и судебная практика часто меняется.

В качестве примера можно указать еще одну ситуацию, при которой в представлении на досрочное увольнение военнослужащего в связи с

невыполнением им условий контракта имеется достаточно оснований для его увольнения в виде заключений по результатам разбирательств по фактам совершения им дисциплинарных проступков и соответствующих приказов о привлечении к дисциплинарной ответственности. Однако в ходе судебного разбирательства по рассмотрению гражданского дела об обжаловании военным служащим примененных к нему взысканий и приказа об увольнении с военной службы выясняется, что взыскания наложены на него незаконно (были «существенно нарушены права» военного служащего при проведении разбирательства). О таких фактах нарушений, допущенных должностными лицами при проведении разбирательств, командир (начальник), издавший приказ на основании представления, не знал, и полагаем, не мог знать. Что касается возложения на вышестоящего командира (начальника) обязанности по назначению административного расследования, то считаем, что именно вышестоящий орган военного управления может провести более беспристрастное и качественное административное расследование, ведь виновным в издании незаконного приказа об увольнении, как указывалось ранее, может быть не только должностное лицо какого-либо подразделения воинской части, допустившее ошибку, но и непосредственно командир воинской части, принявший решение, о незаконности которого (решения) ему докладывалось ранее.

На наш взгляд, к материальной ответственности за причинение материального ущерба в результате издания незаконного приказа об увольнении с военной службы (работы, службы) должны отвечать именно виновные в этом должностные лица. Например, иногда директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующий войсками национальной гвардии Российской Федерации издает приказы об увольнении

военнослужащих на основании соответствующих представлений подчиненных воинских частей (организаций). Но это, на наш взгляд, не значит, что именно директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации необходимо привлекать за это к материальной ответственности (в случае причинения ущерба государству изданием незаконного приказа).

По мнению автора, причиной такого неоднозначного понимания Закона является отсутствие четкого порядка выявления лиц, виновных в причинении ущерба указанной категории. Считаем, что в Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» необходимо внести дополнения в части определения порядка выявления и привлечения к материальной ответственности должностных лиц, виновных в незаконном увольнении военнослужащих. Полагаем, что ст. 7 Закона следует дополнить абзацем следующего содержания: «Лицо, виновное в причинении ущерба незаконным увольнением военного служащего (лица из числа гражданского персонала или лица, имеющего специальное звание) с военной службы (работы, службы) устанавливается в ходе административного расследования, назначаемого вышестоящим в порядке подчиненности по отношению к командиру (начальнику), издавшему отменённый приказ, командиром (начальником).

Кроме того, на наш взгляд, необходимо внести изменения в Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих», согласно которым за причинение материального ущерба в результате издания незаконного приказа (не только об увольнении) к материальной ответственности должно привлекаться виновное должностное лицо, установленное в ходе проведения административного расследования.

Также, п. 4 ст. 4 Федерального закона необходимо дополнить положениями, предусматривающими установление

размера материальной ответственности за увольнение лиц, имеющих специальные звания, так как в войсках национальной гвардии в подчинении командиров (начальников), имеющих статус военнослужащего, наряду с военнослужащими и гражданским персоналом, проходят службу лица, имеющие специальное звание «полицей».

По нашему мнению, внесение указанных изменений в Закон позволит конкретизировать порядок установления лиц, виновных в незаконном увольнении военнослужащего (работника). Это может помочь избежать фактов вынесения судами решений о привлечении к материальной ответственности командиров (начальников) за отмену их приказов об увольнении подчиненного личного состава, причиной незаконности которых (приказов), в действительности, являются нарушения, допущенные подчиненными им должностными лицами. Считаем такие факты не в полной мере справедливыми по отношению к командирам, ведь согласно ч. 1 ст. 3 того же Закона военнослужащие несут материальную ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб.

Следует отметить, что дела о материальной ответственности военнослужащих, хотя и имеют некоторые элементы дел гражданско-правовой природы, имеют все же публично-правовую природу. Административный порядок привлечения военнослужащего к материальной ответственности также может быть пересмотрен в судебном порядке в случае обжалования военнослужащего приказа командира о привлечении к материальной ответственности. Дела о привлечении военнослужащих к материальной

ответственности могут быть рассмотрены судами общей юрисдикции в порядке, предусмотренном ГПК РФ (в случае судебного порядка привлечения военнослужащего к материальной ответственности) — при предъявлении командиром воинской части искового заявления в суд), либо в порядке, предусмотренном КАС РФ (в случае административного порядка привлечения) — при обжаловании военнослужащим приказа командира о привлечении к материальной ответственности.

Библиография

1. Александрова, Н. Г. О процессуальном законодательстве, регламентирующем рассмотрение судами дел о материальной ответственности военнослужащих и правовой природе таких дел / Н. Г. Александрова, Н. С. Кириченко // Военное право. — 2019. — № 1 (53). — С. 211—216.
2. Корякин, В. М. Предостережение военного прокурора как превентивное средство обеспечения режима законности в Вооруженных Силах Российской Федерации / В. М. Корякин // Военное право. — 2018. — № 3 (49). — С. 222 — 227.
3. Кудашкин, А. В. Военная организация государства: понятие, структура, правовое положение, проблемы институционализации / А. В. Кудашкин // Военное право. — 2015. — № 1 (33). — С. 1—16.
4. Тараненко, В. В. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 2 (54). — С. 194—197.
5. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 7. — С. 6—8.
6. Холиков, И. В. Правовые аспекты социального обеспечения военнослужащих в Российской Федерации / И.В. Холиков // В сборнике : Сборник научных трудов: доклады, научные сообщения, статьи. — М., 2011. С. 86—94.

On the issue of material responsibility of the commander (chief) for issuing an illegal order of dismissal

© Kirichenko N. S.

adjunct of the Department of military administration,
administrative and financial law of the Military Uni-
versity of the Ministry of defense
Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the issue of bringing to financial responsibility the commanders (chiefs) of military units (organizations) for causing damage as a result of issuing an illegal order to dismiss military personnel (civilian personnel) from military service (service, work). According to the author, the Federal law "on material liability of military personnel" contains gaps, for which the courts interpret certain provisions of the law as directly indicating the guilt of the commander (chief) in issuing an illegal order, which, in the author's opinion, is not fully fair to the commanders (chiefs).

Key words: military service, financial responsibility of military personnel, commander, chief, dismissal.

Ответственность за неявку по призыву без уважительных причин в период мобилизации, в период военного положения и в военное время: некоторые теоретические вопросы правового регулирования

© Норенко Игорь Васильевич,

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

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые теоретические вопросы, связанные с привлечением к административной и уголовной ответственности лиц, не явившихся без уважительных причин по призыву в период мобилизации, период военного положения и в военное время. По мнению автора, за неявку по призыву в указанные периоды должна предусматриваться повышенная ответственность.

Ключевые слова: защита Отечества, военное положение, неявка по призыву, альтернативная гражданская служба, мобилизация, военное положение, военное время, военная служба

Согласно ст. 59 Конституции Российской Федерации защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

Исполнение указанной конституционной обязанности осуществляется гражданами Российской Федерации путем несения военной службы (по призыву или по контракту) в порядке и на условиях, предусмотренных Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Военная служба — это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках Национальной гвардии Российской Федерации, в органах федеральной службы безопасности, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, а также в иных войсках, воинских формированиях и органах, указанных в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе».

Воинская обязанность граждан Российской Федерации предусматривает: воинский учет; обязательную подготовку к военной службе; призыв на военную службу; прохождение военной службы по призыву; пребывание в запасе; призыв на военные сборы и прохождение военных сбо-

ров в период пребывания в запасе, что предопределяет выполнение соответствующими государственными органами ряда мероприятий¹.

От исполнения воинской обязанности граждане освобождаются только по основаниям, предусмотренным законом. Например, в соответствии со ст. 23 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» освобождаются:

— от призыва на военную службу — граждане, признанные ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья; проходящие или прошедшие военную службу в Российской Федерации или альтернативную гражданскую службу и др.;

— от исполнения воинской обязанности — граждане, признанные не годными к военной службе по состоянию здоровья.

В то же время Конституция Российской Федерации (п. 3 ст. 59) допускает замену военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу, кото-

¹ См. подробнее: Корякин В. М., Харитонов В. С. Об обеспечении законности при подготовке граждан к военной службе и призыве на военную службу // Право в Вооруженных Силах — военнополовое обозрение. 2019. № 12 (269). С. 60—65; Харитонов В. С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2018. № 2 (48). С. 94—99, и др.

рая представляет собой особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства. Такая замена возможна, если несение военной службы противоречит убеждениям или вероисповеданию гражданина, а также в иных предусмотренных законом случаях.

Так, согласно ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» право на замену военной службы альтернативной гражданской службой имеет гражданин, который относится к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционную хозяйственную деятельность и занимается традиционными промыслами коренных малочисленных народов Российской Федерации. Например, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» к коренным малочисленным народам относятся алеуты и алюторцы (Камчатский край), долганы (Красноярский край, Республика Саха (Якутия)), керекы (Чукотский автономный округ), нагайбаки (Челябинская область) и др.

Таким образом, в настоящее время законом предусмотрены три основания, по которым гражданин может просить замены военной службы по призыву на альтернативную гражданскую службу:

— убеждения (в частности, пацифистские; или убеждения, связанные с образом жизни, например, с вегетарианством или веганством);

— вероисповедание (например, принадлежность гражданина к Церкви евангелистских христиан-баптистов); и

— принадлежность к коренным малочисленным народам (при условии ведения традиционного образа жизни).

В случае объявления мобилизации, введения военного положения и в военное время организация и прохождение военной службы, а также альтернативной гражданской службы, осуществляются в особом порядке, предусмотренном законом, так

как и сами условия жизни в указанные периоды тоже становятся особыми.

Стоит отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени.

Под военным положением, согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Соответственно, военное время — это время, в течение которого два государства или группа государств находятся в состоянии войны между собой.

Мобилизация, военное положение и военное время не могут не изменить образ жизни практически всех граждан страны. При этом указанные обстоятельства не отменяют право граждан на освобождение от призыва или от несения военной службы, а также на замену военной службы прохождением альтернативной гражданской службы. Однако, по нашему мнению, осуществление такого права должно носить исключительный характер.

Воинская обязанность в указанные периоды предусматривает призыв на военную службу и прохождение военной службы (по мобилизации, в период военного положения и в военное время); а также во-

енное обучение (в период военного положения и в военное время).

В этих условиях призыв на военную службу, так же, как и призыв на военную службу в мирное время, осуществляется по повестке военного комиссариата или иного уполномоченного органа, осуществляющего воинский учет. В то же время гражданин, которому адресована повестка, может не явиться в указанное в повестке место и указанный в ней срок, как по уважительным, так и по неуважительным причинам. В последнем случае гражданин может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время за неявку без уважительных причин по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, предусмотрено два вида ответственности: административная и уголовная¹.

Административная ответственность предусмотрена за неявку гражданина (состоящего или обязанного состоять на воинском учете) по вызову (повестке) военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, в установленные время и место без уважительной причины, а также за неявку гражданина для постановки на воинский учет или снятия с воинского учета, для внесения изменений в документы воинского учета, и за другие нарушения (ст. 21.5 КоАП РФ). Административная ответственность предусматривает объявление предупреждения или наложение административного штрафа в размере от 500 до 3 000 руб.

Уголовная ответственность наступает за уклонение от прохождения военной службы и альтернативной гражданской службы, под которым признается неявка без уважительных причин гражданина по повестке военного комиссариата на меро-

приятия, связанные с призывом на военную службу. Согласно ст. 328 УК РФ уклонение от призыва на военную службу при отсутствии законных оснований для освобождения от этой службы наказывается штрафом в размере от 200 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо принудительными работами на срок до 2 лет, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 2 лет.

При этом, как отметил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 3 апреля 2008 г. № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения альтернативной гражданской службы», ответственность за преступление, предусмотренное ст. 328 УК РФ, наступает независимо от способа его совершения, а также от того, уклонялось ли лицо от очередного призыва на военную службу или имело целью совсем избежать несения военной службы по призыву.

Причины, которые признаются уважительными или неуважительными в связи с неявкой гражданина по повестке законом не определены. Судебная практика исходит из того, что к уважительным причинам (при условии их документального подтверждения) следует относить: заболевание или увечье гражданина, связанные с утратой трудоспособности; тяжелое состояние здоровья отца, матери, жены, мужа, сына, дочери, родного брата, родной сестры, бабушки, дедушки или усыновителя гражданина либо участие в похоронах указанных лиц; препятствие, возникшее в результате действия непреодолимой силы, или иное обстоятельство, не зависящее от воли гражданина; иные причины, признанные уважительными призывной комиссией или судом.

Как следует из содержания вышеуказанных статей КоАП РФ и УК РФ, в настоящее время в ни в указанных кодексах, ни в каких-либо иных федеральных законах не предусмотрены специальные нормы, устанавливающие ответственность за не-

¹ См. подробнее: Соколов Я. О. Правовой анализ понятия «уклонист от военной службы» // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 6 (204). С. 117—125; Ефремов А. В. Административная и уголовная ответственность граждан, подлежащих призыву на военную службу // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 2 (200). С. 82—85, и др.

явку гражданина без уважительных причин по повестке военного комиссариата или иного уполномоченного органа, если такая неявка имела место в период мобилизации, период военного положения и в военное время. Иными словами, законом фактически не предусмотрена дифференциация наказания в зависимости от условий, в которых имела место неявка гражданина по повестке: в мирное время или в особые периоды.

Однако в такие периоды любые действия гражданина, направленные на уклонение от прохождения военной службы, в том числе путем неявки по неуважительной причине по повестке военного комиссариата или иного уполномоченного органа, следует расценивать как особо тяжкое преступление, подрывающее обороноспособность страны и безопасность государства.

По нашему мнению, в данном случае должны действовать иные нормы, касающиеся ответственности за подобные нарушения, которые предусматривали бы более суровое наказание (например, лишение свободы на срок от 5 лет в колонии строгого режима) по сравнению с наказанием за аналогичное преступление, но совершенное в мирное время.

Необходимость введения более жестких мер подтверждается и историческими примерами, например, имевшими место во время Великой Отечественной войны.

Как отмечает С. П. Шатилов, несмотря на массовый героизм советского народа, проявленный в годы Великой Отечественной войны, достаточно многочисленными были также случаи дезертирства и уклонения от воинской службы (например, только в первой половине 1942 г. в Ярославской области было выявлено более 2000 дезертиров и уклонистов) для борьбы с которыми не только проводились различные профилактические мероприятия, но и ужесточалось законодательство. Кроме того, в военный период правоохранительные органы стали придавать особое значение борьбе с дезертирством и уклонением от военной службы, как одним из опасных

преступлений, подрывающим боеспособность Красной Армии¹.

Справедливости ради стоит отметить, что уклонисты были, есть и будут во все времена, что объясняется самой человеческой природой, психологией человека. Поэтому, какие бы меры не предпринимались к нарушителям, и какое бы наказание для них не устанавливалось, полностью искоренить стремление отдельных лиц избежать военной службы не представляется возможным. Однако нарушений может стать значительно меньше, если законодателем будут установлены достаточно жесткие меры ответственности за их совершение, так как в таком случае многих потенциальных нарушителей удерживать от правонарушений будут не столько нравственные или моральные качества самого человека, сколько страх перед суровостью и неотвратимостью наказания.

Например, еще во времена Петра I не желающим участвовать в военных компаниях вменялась в обязанность уплата денег в государственную казну, а также исполнение иных обязанностей, а в случае их неисполнения нарушителю полагалась смертная казнь.

Так, например, в соответствии с Указом Петра I от 19 августа 1700 г. «О войне, предпринятой против Швеции; о явке служивым людям в Новгород на срок, и о временной подати с тех, которые по своим нуждам на службе быть не захотят, или по болезни в домах останутся; о наказании ослушников, и об отсрочке выступившим в поход во всех судных делах, кроме потребных, разбойных и убийственных»² «... которые московских чинов люди на той службе, за своими нуждам, быть не похотят: и с тех взять в Свою Великого Государя казну деньги, за которыми крестьян-

¹ Шатилов С. П. Государственно-правовая политика по мобилизации населения в ряды Красной Армии в годы Великой Отечественной войны // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2017. № 1 (50). С. 36–43.

² Законодательство Петра I. 1696—1725 годы / Составитель, автор предисловия и вступительной статьи В. А. Томсинов. М.: Зерцало-М, 2017. (Серия: «Русское юридическое наследие»). С. 69—70.

ских и бобыльских и задворных и деловых людей по пятидесяти дворов и больше, с тех по два рубля с полтиной со двора, а за которыми меньше пятидесяти дворов и за которыми крестьян нет, с тех по ста двадцати пяти рублей с человека; а которые явятся больны, и буде выздоровеют; и тем стать на той службе в Новгороде, после срока в месяц, а буде те больные в месяц не выздоровеют: и с тех взять, с крестьянских и с бобыльских их дворов по рублю со двора, а которые на ту службу огурством своим не поедут: и *тем будет казнь...»*.

Суровые наказания за то или иное уклонение от военной службы предусматривались и Артикуле воинском от 26 апреля 1715 г.¹ Например, в артикуле 76 Петром I было установлено, что «сколь скоро знак трубами, или барабанами к походу дан будет, тогда каждый должен немедленно при своем полку и роте, к которой он принадлежит, явиться, и есть ли кто из рядовых сие преступит, *наказан будет заключением в железа или иным наказанием*. А офицер, ежели знатной причины в том не объявит, тогда за рядового несколько времени служить принужден будет», а в артикуле 80 речь шла о наказании за притворство больным, а именно было установлено, что «ежели кто притворится больным, дабы тем отбыть от походу, и назади остатся, и покойство возыметь, а потом здрав явится, и притворная болезнь его найдется, оный другим *в наказание жестоко наказан будет»*.

Дифференцированная ответственность за уклонение от военной службы была установлена в России в период Первой мировой войны. Например, согласно ст. 126 Воинского устава о наказаниях и Приказу по Военному ведомству № 29 от 14 января 1916 г. «...за уклонение, хотя и временное, от несения военной службы с целью освободиться от таковой навсегда, или освободиться от службы, в действующей армии или только от участия, хотя бы и временного, в военных действиях посредством показания или предоставления свидетель-

ства о мнимой болезни или другого обмана, виновный подвергается:

а) *в мирное время* — лишению всех особенных, лично и по состоянию присвоенных, прав и преимуществ и отдаче в исправительные арестантские отделения на срок от 4 до 6 лет;

б) *во время войны*, в какой бы местности таковое деяние учинено ни было, лишению всех прав состояния и ссылке в каторжные работы от 4 до 20 лет или без срока, или же лишению всех прав состояния и смертной казни...»².

Таким образом, учитывая как современную практику, так и опыт былых лет, целесообразно внести в действующее законодательство Российской Федерации, в частности в ст. 328 УК РФ, изменения и дополнения в части конкретизации и установления более суровой (по сравнению с мирным временем) ответственности за уклонение от военной службы, в том числе путем неявки по повестке военного комиссариата или иного уполномоченного органа. По нашему мнению, введение таких норм будет способствовать не только сокращению случаев уклонения от военной службы в период мобилизации, в период военного положения и в военный период, но и укреплению обороноспособности страны и безопасности государства в целом.

Библиография

1. Ефремов, А. В. Административная и уголовная ответственность граждан, подлежащих призыву на военную службу / А. В. Ефремов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 2 (200). — С. 82—85.
2. Корякин, В. М. Об обеспечении законности при подготовке граждан к военной службе и призыве на военную службу / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 12 (269). — С. 60—65.
3. Соколов, Я. О. Правовой анализ понятия «уклонист от военной службы» / Я. О. Соколов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6 (204). — С. 117—125.

² Алфавитный указатель приказов по Военному ведомству и Циркуляр Главного Штаба за 1916 год. Петроград. Военная типография Императрицы Екатерины Великой (в здании Главного Штаба), 1916. С. 20.

¹ Там же. С. 143—144.

4. Харитонов, В. С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 2 (48). — С. 94—99.

5. Шатилов, С. П. Государственно-правовая политика по мобилизации населения в ряды Красной Армии в годы Великой Отечественной войны / С. П. Шатилов // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2017. — № 1 (50). — С. 36—43.

Responsibility for failure to appear for conscription without valid reasons during the period of mobilization, during martial law and during wartime: some theoretical issues of legal regulation

© **Norenko I. V.,**

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

Annotation. The article deals with some theoretical issues related to bringing to administrative and criminal responsibility persons who did not appear without good reasons for conscription during the period of mobilization, the period of martial law and in wartime. In the author's opinion, increased responsibility should be provided for non-appearance on call during these periods.

Keywords: defense of the Fatherland, martial law, non-appearance on call, alternative civil service, mobilization, martial law, wartime, military service.

Правовые аспекты обучения и воспитания

Проблемы правового регулирования подготовки полиграфологов в Вооруженных Силах Российской Федерации

© **Белых-Силаев Дмитрий Владимирович**,
преподаватель Военного университета Министерства
обороны России, юрист, психолог, педагог

Аннотация. Статья посвящена проблемам правового регулирования применения полиграфа в Вооруженных Силах Российской Федерации. Обобщен опыт деятельности по подготовке полиграфологов. Вносятся предложения по нормативному регулированию подготовки полиграфологов на базе высшего юридического и высшего психологического образования. Предлагается дискуссия о содержании проекта дополнительной профессиональной программы «Проведение специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа» для соответствующих категорий обучающихся — психологов войсковых частей, заместителей командиров по военно-политической работе, военных следователей (дознавателей), реализовывать которую предлагается на базе Военного университета Министерства обороны России (ВУМО).

Ключевые слова: полиграф, правовое регулирование, Вооруженные Силы, Военный университет Министерства обороны России (ВУМО), обучение применению полиграфа, дополнительная профессиональная программа, программа профессиональной переподготовки, программа повышения квалификации, специальные психофизиологические исследования с применением полиграфа.

На протяжении последних лет нами активно ведется разработка темы применения полиграфа в Вооруженных Силах¹. Мы исхо-

дим из того, что компетенцией проведения специальных психофизиологических исследований с применением полиграфа (далее — СПФИ) может и должен овладевать каждый современный военный психолог и военный юрист, точно также как он овладевает в процессе своей профессиональной подготовки и переподготовки другими специальными техническими средствами, необходимыми для успешной профессиональной деятельности². В

¹ Белых-Силаев Д. В., Буторин И. И., Мишуткин И. В., Шеломенцев И. В. Психологические основы специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа в ключе «детектора лжи» // Юридическая психология. 2014. № 2. С. 30—38; Белых-Силаев Д. В., Буторин И. И., Мишуткин И. В., Шеломенцев И. В. Психологические основы специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа в ключе «детектора лжи»: теория аффекта А. Р. Лурия, информационная теория П. В. Симонова // Юридическая психология. 2014. № 3, стр. 36-39; Белых-Силаев Д. В., Буторин И. И., Мишуткин И. В., Шеломенцев И. В. Тактика назначения и проведения специальных психофизиологических исследований с применением полиграфа // Юридическая психология. 2013. № 3. С. 2—5; Белых-Силаев Д. В. Инструментальная (психофизиологическая) детекция лжи с использованием полиграфа // Юридическая психология. 2007. № 2. С. 40—42; Белых-Силаев Д. В., Иванов Р. С. Назначение психофизиологической экспертизы с применением полиграфа в нотариальном порядке // Юридическая психология. 2013. № 4. С. 2—7; Белых-Силаев Д. В., Ульянов С. В. Тактика и психология

проверки показаний на месте // Юридическая психология. 2010. № 2. С. 2—7.

² Белых-Силаев Д. В., Балашов Н. М., Духанин С. А., Мягких Н. И., Супрун В. Н. Проблема проведения допроса и иных следственных действий с применением полиграфа в России de lege lata (в контексте действующего уголовно-процессуального закона) // Юридическая психология. 2015 № 3. С. 3—7; Белых-Силаев Д. В., Балашов Н. М., Жуков Н. М. Возможности применения полиграфа в Вооруженных Силах РФ // Актуальные психолого-педагогические проблемы образовательной и военно-служебной деятельности. Вып. 4. М.: ВУ МО. 2015. С. 42; Белых-Силаев Д. В., Комиссарова Я. В. О проведении исследований с применением полиграфа в России (результаты анкетирования полиграфологов в 2003—2016 гг.) // Юридическая психология. 2017. № 1. М. С. 3—11; Белых-Силаев Д. В. Полиграф как регистратор невербальной

настоящее время актуальным является анализ правовых основ правового регулирования подготовки полиграфологов для Вооруженных Сил Российской Федерации¹.

В связи с этим возникает необходимость разработки дополнительной профессиональной программы (программы профессиональной переподготовки, повышения квалификации), которая могла бы получить рабочее название «Проведение специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа» для соответствующих категорий обучающихся — психологов войсковых частей, заместителей командиров по военно-политической работе, военных следователей (дознателей).

Правовыми основаниями для разработки указанной программы профессиональной переподготовки являются: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; приказ Минобрнауки Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам».

Целью, то есть образом желаемого результата, реализации указанной программы является приобретение слушателями из числа психологов и юристов, состоящих на должностях психологов войсковых частей, заместителей командиров (начальников) по военно-политической работе, военных следователей (дознателей) компетенций по проведению специальных психофизиологических исследований с применением полиграфа при выполнении ими своих должностных обязанностей по профессионально-психологическому отбору, при проведении служебных проверок (разбирательств), при раскрытии и расследовании преступлений.

Таким образом, областью профессиональной деятельности слушателя, прошедшего обучение по указанной программе профессиональной переподготовки, является подготовка, организация и проведение проверок с применением полиграфа в ходе профессионально-психологического отбора (при подборе и расстановке кадров), в рамках служебных проверок (разбирательств), а также при раскрытии и расследовании преступлений.

Из п. 8 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, утвержденного приказом Минобрнауки Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 499, усматривается, что результатом освоения программы должно быть формирование у обучаемого *знаний* (мы предлагаем в обсуждаемой программе профессиональной подготовки установить, что это должны быть знания в области истории становления и развития СПФИ; принципов прогнозирования поведения по итогам СПФИ; признаков физиологических реакций и системы оценки полиграмм); *умений* (мы предлагаем установить, что это должны быть умения по организации служебной деятельности на основе полученных знаний в области психофизиологической детекции лжи; умения распознавать признаки противодействия СПФИ; использовать полученные знания в области психофизиологической детекции лжи для совершенствования профессиональной деятельности); *навыков* (навыки — это автоматизированные умения; мы предлагаем определить, что обучаемый должен обладать навыками по использованию полиграфа в профессионально-психологическом отборе, при проведении служебных проверок, а также при раскрытии и расследовании преступлений).

В соответствии с требованиями вышеуказанных нормативно-правовых актов в содержании обсуждаемой дополнительной профессиональной программы должны быть определены организационно-педагогические условия ее реализации, к которым относятся требования к условиям реализации программы (то есть возможность учащихся посещать лекции, семинары, практические занятия, консультации, тренинги, мастер-классы, ролевые игры, участвовать в выполнении лабораторных работ, иных видах работ, определенных учебным планом); информационное обеспечение образовательного процесса (то есть доступ обучаемых к библиотечно-информационным ресурсам, базам данных образовательной организа-

информации в юридически релевантной ситуации (к вопросу о научной обоснованности психофизиологического метода детекции лжи) // Юридическая психология. 2016. № 3. С. 28.

¹ Белых-Силаев Д. В., Балашов Н. М. Проблема подготовки кадров полиграфологов // Юридическая психология. 2016. № 2. С. 2—6; Белых-Силаев Д. В., Комиссарова Я. В. Указ. соч.; Белых-Силаев Д. В. Психофизиологические методы детекции лжи // Юридическая психология. 2017. № 2. С. 31—35. Белых-Силаев Д. В., Свободный Ф. К. Эффективность полиграфа в расследовании преступлений: мнение следователей // Юридическая психология. 2019. № 3. С. 35—39.

ции); материально-технические условия реализации программы (наличие специализированных помещений для проведения СПФИ с применением полиграфа).

Содержание программы, с нашей точки зрения, должно включать следующие разделы: история психофизиологического метода детекции лжи; физиологические основы СПФИ; психологические основы СПФИ; правовые основы проведения СПФИ; методологические аспекты проведения СПФИ; тактика назначения и проведения СПФИ в профессионально-психологическом отборе; тактика назначения и проведения СПФИ при проведении служебных проверок; тактика назначения и проведения СПФИ при раскрытии и расследовании преступлений.

Нормативными документами предлагаем установить следующее содержание названных разделов.

В рамках раздела «История психофизиологического метода детекции лжи» слушатели получают представление о зарождении психофизиологического метода детекции лжи в древности; изучают развитие психофизиологического метода в США и России¹.

В рамках раздела «Физиологические основы СПФИ» слушатели изучают общие вопросы организации нервной системы, научные основы физиологических процессов, которые регистрируются в ходе СПФИ (дыхательная и сердечно-сосудистая система, кожно-гальваническая реакция)².

В рамках раздела «Психологические основы СПФИ» слушатели изучают взаимосвязь эмоциональных и физиологических процессов; основные концепции, объясняющие психофизиологический феномен; психофизиологию восприятия информации; психологию внимания, памяти, воображения, мышления, эмоций; основы психодиагностики³.

¹ Белых-Силаев Д. В. Инструментальная (психофизиологическая) детекция лжи с использованием полиграфа; Белых-Силаев Д. В. Психофизиологические методы детекции лжи.

² Белых-Силаев Д.В. Полиграф как регистратор невербальной информации в юридически релевантной ситуации (к вопросу о научной обоснованности психофизиологического метода детекции лжи).

³ Белых-Силаев Д.В., Буторин И. И., Мишуткин И. В., Шеломенцев И. В. Тактика назначения и проведения специальных психофизиологических исследований с применением полиграфа; Белых-Силаев Д. В., Буторин И. И., Мишуткин И. В., Шеломенцев И. В. Психологические основы

В рамках раздела «Правовые основы СПФИ» слушатели изучают правовые основы применения полиграфа в профессионально-психологическом отборе, при проведении служебных проверок (разбирательств), при раскрытии и расследовании преступлений⁴.

В рамках раздела «Методологические аспекты проведения СПФИ» слушатели изучают правила составления вопросов для предъявления их в качестве стимулов при проведении СПФИ; виды вопросов, правила их формулирования и предъявления⁵.

В рамках раздела «Тактика назначения и проведения СПФИ в профессионально-психологическом отборе» слушатели изучают порядок назначения и проведения СПФИ в ходе кадровых проверок, особенности составления вопросов и тактику их предъявления в ходе СПФИ для целей профессионально-психологического отбора, специфику анализа и оценки зарегистрированных на полиграмме данных, специфику формулирования выводов по результатам исследования с применением полиграфа при проведении кадровых проверок (разбирательств)⁶.

специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа в ключе «детектора лжи»; Белых-Силаев Д. В., Буторин И. И., Мишуткин И. В., Шеломенцев И. В. Психологические основы специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа в ключе «детектора лжи»: теория аффекта А. Р. Лурия, информационная теория П. В. Симонова.

⁴ Белых-Силаев Д. В., Ульянов С. В. Указ. соч.; Белых-Силаев Д. В., Иванов Р. С. Указ. соч.; Белых-Силаев Д. В., Балашов Н. М., Духанин С. А., Мягких Н. И., Супрун В. Н. Указ. соч.; Белых-Силаев Д. В., Балашов Н. М. Применение полиграфа при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с безвестным исчезновением человека // Противодействие преступлениям, связанным с безвестным исчезновением граждан, и методика их расследования: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 20 марта 2015 г.) / под ред. А. И. Бастрыкина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015, С. 25—30.

⁵ Белых-Силаев Д. В., Гончарова Н. В. Психофизиологические и личностные особенности восприятия стимулов подозреваемыми и обвиняемыми лицами в ходе расследования и раскрытия преступлений // Юридическая психология. 2016. № 4. С. 3—10; Белых-Силаев Д. В., Комиссарова Я. В. Указ. соч.

⁶ Белых-Силаев Д. В. Типология личности военнослужащего в зависимости от ведущей акцентуации характера // Юридическая психология.

В рамках раздела «Тактика назначения и проведения СПФИ при проведении служебных проверок» слушатели изучают порядок назначения и проведения СПФИ в дисциплинарной практике, особенности составления вопросов и тактику их предъявления в ходе СПФИ для целей служебных проверок (разбирательств), специфику анализа и оценки зарегистрированных на полиграмме данных, специфику формулирования выводов по результатам исследования при проведении служебных проверок¹.

В рамках раздела «Тактика назначения и проведения СПФИ при раскрытии и расследовании преступлений» слушатели изучают порядок назначения и проведения СПФИ при раскрытии и расследовании преступлений, особенности составления вопросов и тактику их предъявления в ходе СПФИ для целей правоохранительной деятельности, специфику анализа и оценки зарегистрированных на полиграмме данных, специфику формулирования выводов по результатам исследования при раскрытии и расследовании преступлений².

2017. № 4. С. 30—38; Белых-Силаев Д. В., Айдинов В. С. Тактика проведения психофизиологической экспертизы с применением полиграфа в отношении лиц с акцентуациями характера // Юридическая психология. 2018. № 1. С. 23—30; Белых-Силаев Д. В. Проблемы диагностики девиантного поведения в практике войскового психолога // Юридическая психология. 2019. № 1. С. 22—28.

¹ Белых-Силаев Д. В. Психофизиологические методы детекции лжи // Юридическая психология. 2017. № 2. С. 31—35; Белых-Силаев Д. В. Психологические аспекты взаимодействия следователя с оперативными кадрами // Материалы Международной научно-практической конференции «Процессуальные и организационно-правовые особенности взаимодействия органов предварительного расследования с органами, осуществляющими ОРД: проблемы и пути их решения» (Москва, 13 декабря 2018 г.). М.: МАСК РФ, 2018. С. 21—30.

² Белых-Силаев Д. В., Балашов Н. М., Духанин С. А., Мягких Н. И., Супрун В. Н. Указ. соч.; Белых-Силаев Д. В., Балашов Н. М. Применение полиграфа при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с неизвестным исчезновением человека; Белых-Силаев Д. В., Комиссарова Я. В. Указ. соч.; Белых-Силаев Д. В., Свободный Ф. К. Указ. соч.; Белых-Силаев Д. В., Горленко В. В. Проблема понятия «тайна» как существенного элемента исследования сохранения государственной тайны при раскрытии и расследовании преступлений с применением полиграфа // Юридическая психология. 2017. № 3. С. 34—40.

Нормативными документами предлагается предусмотреть возможность прохождения обучаемыми стажировки, которая позволяет реализовать деятельностный подход в обучении и которая, являясь составной частью учебного процесса, способствует закреплению теоретических знаний, а также позволяет сформировать умения и навыки, необходимые для успешной профессиональной деятельности по психофизиологической детекции лжи. За каждым слушателем по месту прохождения стажировки необходимо закрепить наставника. Именно присутствие наставника позволяет реализовать принцип обучения как подражания образцам.

Предложенный проект дополнительной профессиональной программы «Проведение специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа» может быть при согласовании Главным управлением кадров Министерства обороны Российской Федерации введен в действие решением начальника Военного университета Министерства обороны Российской Федерации, который мог бы стать ведущим учебным центром по подготовке полиграфологов для Вооруженных Сил Российской Федерации.

Библиография

1. Белых-Силаев, Д. В. Возможности применения полиграфа в Вооруженных Силах Российской Федерации / Д. В. Белых-Силаев, Н. М. Балашов, Н. М. Жуков // Актуальные психолого-педагогические проблемы образовательной и военно-служебной деятельности. — Вып. 4. — М.: ВУМО, 2015.

2. Белых-Силаев, Д. В. Инструментальная (психофизиологическая) детекция лжи с использованием полиграфа / Д. В. Белых-Силаев // Юридическая психология. — 2007. — № 2. — С. 40—42.

3. Белых-Силаев, Д. В. Назначение психофизиологической экспертизы с применением полиграфа в нотариальном порядке / Д. В. Белых-Силаев, Р. С. Иванов // Юридическая психология. 2013. — № 4. — С. 2—7.

4. Белых-Силаев, Д. В. О проведении исследований с применением полиграфа в России (результаты анкетирования полиграфологов в 2003—2016 гг.) / Д. В. Белых-Силаев, Я. В. Комиссарова // Юридическая психология. — 2017. — № 1. — С. 3—11.

5. Белых-Силаев, Д. В. Полиграф как регистратор невербальной информации в

юридически релевантной ситуации (к вопросу о научной обоснованности психофизиологического метода детекции лжи) / Д. В. Белых-Силаев // Юридическая психология. — 2016. — № 3. С. 2—8.

6. Белых-Силаев, Д. В. Применение полиграфа при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с безвестным исчезновением человека / Д. В. Белых-Силаев, Н. В. Балашов // Противодействие преступлениям, связанным с безвестным исчезновением граждан, и методика их расследования : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 20 марта 2015 г. / под ред. А. И. Бастрыкина. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — С. 25—30.

7. Белых-Силаев, Д. В. Проблема подготовки кадров полиграфологов / Д. В. Белых-Силаев, Н. М. Балашов // Юридическая психология. — 2016. — № 2. — С. 2—6.

8. Белых-Силаев, Д. В. Проблема понятия «тайна» как существенного элемента исследования сохранения государственной тайны при раскрытии и расследовании преступлений с применением полиграфа / Д. В. Белых-Силаев В. В. Горленко // Юридическая психология. — 2017. — № 3. — С. 34—40.

9. Белых-Силаев, Д. В. Проблема проведения допроса и иных следственных действий с применением полиграфа в России de lege lata (в контексте действующего уголовно-процессуального закона) / Д. В. Белых-Силаев, Н. М. Балашов, С. А. Духанин, Н. И. Мягих, В. Н. Супрун // Юридическая психология. — 2015. — № 3. — С. 3—7.

10. Белых-Силаев, Д. В. Проблемы диагностики девиантного поведения в практике войскового психолога / Д. В. Белых-Силаев // Юридическая психология. — 2019. — № 1. — С. 22—28.

11. Белых-Силаев, Д. В. Психологические аспекты взаимодействия следователя с оперативными кадрами / Д. В. Белых-Силаев // Материалы Международной научно-практической конференции «Процессуальные и организационно-правовые особенности взаимодействия органов предварительного расследования с органами, осуществляющими ОРД: проблемы и пути их решения» (Москва, 13 декабря 2018 г. — М.: МАСК РФ, 2018. — С. 21—30.

12. Белых-Силаев, Д. В. Психологические основы специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа в ключе «детектора лжи» / Д. В. Белых-Силаев, И. И. Буторин, И. В. Мишуткин, И. В. Шеломенцев

// Юридическая психология. — 2014. — № 2. — С. 30—38.

13. Белых-Силаев, Д. В. Психофизиологические и личностные особенности восприятия стимулов подозреваемыми и обвиняемыми лицами в ходе расследования и раскрытия преступлений / Д. В. Белых-Силаев, Н. В. Гончарова // Юридическая психология. 2016. — № 4. — С. 3—10.

14. Белых-Силаев, Д. В. Психофизиологические методы детекции лжи / Д. В. Белых-Силаев // Юридическая психология. — 2017. — № 2. — С. 31—35.

15. Белых-Силаев, Д. В. Психологические основы специальных психофизиологических исследований (СПФИ) с применением полиграфа в ключе «детектора лжи»: теория аффекта А. Р. Лурия, информационная теория П. Симонова / Д. В. Белых-Силаев, И. И. Буторин, И. В. Мишуткин, И. В. // Юридическая психология. — 2014. — № 3. — С. 36—39.

16. Белых-Силаев, Д. В. Тактика и психология проверки показаний на месте / Д. В. Белых-Силаев, С. В. Ульянов // Юридическая психология. — 2010. — № 2. — С. 2—7.

17. Белых-Силаев, Д. В. Тактика назначения криминалистических исследований с применением полиграфа при раскрытии и расследовании преступлений / Д. В. Белых-Силаев, А. А. Топорков // Юридическая психология. — 2019. — № 2. — С. 13.

18. Белых-Силаев, Д. В. Типология личности военнослужащего в зависимости от ведущей акцентуации характера / Д. В. Белых-Силаев // Юридическая психология. — 2017. — № 4. — С. 30—38.

19. Белых-Силаев, Д. В. Тактика назначения и проведения специальных психофизиологических исследований с применением полиграфа / Д. В. Белых-Силаев, И. И. Буторин, И. В. Мишуткин, И. В. Шеломенцев // Юридическая психология. — 2013. — № 3. — С. 2—5.

20. Белых-Силаев, Д. В. Тактика проведения психофизиологической экспертизы с применением полиграфа в отношении лиц с акцентуациями характера / Д. В. Белых-Силаев, В. С. Айдинов // Юридическая психология. — 2018. — № 1. — С. 23—30.

21. Белых-Силаев, Д. В. Эффективность полиграфа в расследовании преступлений: мнение следователей / Д. В. Белых-Силаев, Ф. К. Свободный // Юридическая психология. — 2019. — № 3. — С. 35—39.

**Problems of legal regulation of training
polygraph examiners in the Russian Armed Forces
Federations**

© **Belykh-Silaev Dmitry Vladimirovich**,
Professor at the Military University of the Ministry
of defense of Russia(VUMO), lawyer, psychologist,
teacher

Annotation. The article is devoted to the problems of legal regulation of the use of poly-graph in the Armed Forces of the Russian Federation. The experience of training polygraph examiners is summarized. Make proposals on the legal regulation of the preparation of poly-graphology on the basis of higher law and the higher psychological education. A discussion is offered on the content of the draft additional professional program "conducting special psychophysiological research (SPFI) using a polygraph" for the relevant categories of students — psychologists of military units, Deputy commanders for military and political work, military investigators (interrogators), which is proposed to be implemented on the basis of the Military University of the Ministry of defense of Russia (VUMO).

Keywords: polygraph, legal regulation, Armed Forces, Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation (VUMO), training in the use of the polygraph, additional professional program, professional retraining program, professional development program, special psychophysiological research with the use of the polygraph.

Правовые аспекты формирования политического сознания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации

© Леонтьев А. В.,
адъюнкт кафедры № 19 (педагогика) Военного
университета Министерства обороны Российской
Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются несколько аспектов формирования политического сознания военнослужащих в соотношении в возникающими нормативно-правовыми коллизиями. В нескольких примерах рассмотрены правовые противоречия при формировании политического сознания военнослужащего. Проводится краткий анализ правовых аспектов формирования политического сознания военнослужащих в современной армии.

Ключевые слова: политическое сознание, правовые коллизии, формирование, военнослужащий, правовой, правовое обучение.

Сложная геополитическая ситуация вокруг Российской Федерации и попытки влиять на внутривнутриполитическую жизнь страны способствовали переоценке командованием Вооруженных Сил Российской Федерации проблем формирования личности гражданина-патриота, военного профессионала. В связи с этим на основе анализа был сделан вывод о низкой эффективности существовавшей до 2018 г. системы работы с личным составом в Вооруженных Силах Российской Федерации и введена система военно-политической работы¹, причины возвращения к которой исследовались, в том числе, и военными юристами². Причинами ее введения яви-

лась низкая система работы с личным составом, а также существенно негативное информационно-психологическое воздействие, осуществляемое различными каналами на военнослужащих. Наиболее важным результатом целенаправленной деятельности уполномоченных должностных лиц и органов, реализующих задачи военно-политической работы, является формирование у военнослужащих современной армии качественного политического сознания. Однако следует отметить, что на протяжении существования новой истории с момента распада Советского Союза превалировал постулат, что армия находится вне политики³, при том, что армия является институтом государства и входит в управленческую правовую систему государства⁴.

Анализ показывает, что в современных условиях на основе интегрального подхода можно сформулировать наиболее общие

¹ Указ Президента Российской Федерации от 30 июля 2018 г. № 454 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации" и в Положение, утвержденное этим Указом».

² См., например: Дерешко Б. Ю. Формирование правовых основ военно-политической работы // Вестник военного права. 2018. № 4. С. 77—81; Паршаков А. С. К вопросу формирования правовых основ военно-политической работы в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военное право. 2019. № 1 (53). С. 148—153; 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, и др.

³ Режим доступа: <http://Tass.ru/politika/2622595>
Ельцин Б. Н.: «В «нормальных» странах армия всегда находилась вне политики, а, следовательно, вне политического воспитания. Считалось, что приносимой офицерами клятвы на верность вполне достаточно. Даже в странах Третьего мира, где военные перевороты следовали один за другим, армия с презрением относилась к политикам и захватывала власть именно как надполитическая сила». (дата обращения: 27.07.2020).

⁴ Ст. 59 Конституции Российской Федерации.

понятия политического сознания военнослужащих Вооруженных Сил

Политическое сознание военнослужащих — одна из основных форм общественного сознания, она возникает вместе с появлением государственности, политической власти и является комплексным уникальным понятием специфической модальности военнослужащего. Это наиболее общая категория, характеризующая субъективную сторону политики¹.

В настоящее время на необходимость формирования политического сознания и воспитания высоких политических качеств военнослужащих указывает Главное военно-политическое управление Вооруженных Сил Российской Федерации².

В Вооруженных Силах Российской Федерации военнослужащий остается гражданином своей страны, членом воинского коллектива, поэтому он в той или иной мере включается в общественно-политическую деятельность: участие в выборах, в обсуждении важнейших документов государства, собраний личного состава и так далее. Эта важная сфера военной службы, где происходит процесс формирования личности воина, особенно его общественно-политических качеств.

При формировании политического сознания возникает ряд нормативно-правовых коллизий. Согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» все военнослужащие имеют право избирать, и в то же время (с учетом того, что в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 31 мая 1996 № 61-ФЗ «Об обороне» политическая пропаганда и агитация в армии запрещена) и быть избранными, после чего военнослужащему необходимо либо уволиться с военной службы, либо приостановить военную службу³. В связи с этим возникает объективное правовое противоречие.

¹ Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41286628> (дата обращения: 27.07.2020).

² Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41286628> (дата обращения: 27.07.2020).

³ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

Теоретический элемент политического сознания ориентирован на конкретную политическую силу или на политику вообще. Если политика — это отношение по поводу власти, складывающееся в обществе, то у военнослужащих возникает закономерный вопрос: «Мое политическое сознание может быть просто схематичным или оно все равно будет привязано к демократической ориентации, либо к какой-то тоталитарной модели?». Очевидно, что это будет привязано к каким-то реальным социальным институтам, партиям, политическим деятелям. Даже исходя из того, что кто-то из политических деятелей состоит в оппозиции к правящим партиям, и его действия направлены на достижение политических целей нелегальными методами борьбы, в том числе и вооруженными, что напрямую противоречит моральным, правовым и этическим принципам современного военнослужащего, командиры всех степеней и офицеры органов военно-политической работы обязаны, формируя политическое сознание военнослужащих, ограждать их и предупреждать о запрещенности таких идей. Существует необходимость объяснения военнослужащим данных политических явлений с правовой точки зрения и законности применяемых форм и методов достижения намеченных результатов в своей деятельности. Например, важно объяснить военнослужащим, что с правовой точки зрения не запрещено читать автобиографическую книгу лидера нацистской партии Адольфа Гитлера «Майн Кампф», но тем не менее пропагандировать и распространять идеи нацизма и фашизма в нашем государстве запрещено⁴.

Существуют и другие проблемы правового характера, с которыми сталкиваются офицеры при формировании политического сознания военнослужащих. Напри-

⁴ Согласно ст. 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313, на Минюст России возложены функции по ведению, опубликованию и размещению в сети Интернет федерального списка экстремистских материалов.

мер, проблема соотношения на уровне личности военнослужащего и на уровне государства политической силы, которая пришла к власти, склонна к созданию военных конфликтов и имеет отличную от политического курса государства идеологию, а в сознании воина сформировано понимание защиты своей страны и поэтому война, которую развязывает данная политическая сила, вызывает у военнослужащего протест.

На современном этапе развития армии и развитой системы телекоммуникационного общения, военнослужащие имеют огромный простор для соотношения и всестороннего анализа той или иной политической партии или системы в целом. В ст. 13 Конституции Российской Федерации сказано, что в России признается идеологическое многообразие и многопартийность, а также то, что идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Военнослужащие всех категорий, от офицеров до солдат, проходящих службу по призыву, информированы о данной статье, так как ее тема изучения стоит отдельным пунктом при проведении правового информирования и каждый, без исключения, понимает, что Конституция РФ является высшим нормативно-правовым актом нашего государства и обладает высшей юридической силой.

Но даже несмотря на то, что разум военнослужащего остается свободным от навязывания идеологии, его сознание подвержено для перестройки как старшими начальниками, так и с помощью «навязывания» каких-либо политических суждений, мнимых «правильных» действий и «установок» через телекоммуникационное пространство и сеть «Интернет». Все это требует качественной, целенаправленной и планомерной работы по правильному правовому формированию политического сознания военнослужащих в интересах государственной политики в области обороны нашего государства. Вместе с дальнейшим изучением механизмов, способов и методов формирования политического сознания военнослужащих это представляется

актуальной научной задачей для педагогической науки.

В плане правового обучения, правовой пропаганды военнослужащим необходимо объяснять государственное устройство и законодательную власть, приглашать представителей партий, чтобы они рассказывали свои политические программы, и тогда военнослужащие осознанно будут понимать политику законодательной власти.

Военнослужащие имеют право избираться и быть избранными, но не имеют право входить в какую-либо партию, получается он ущемлен в каком-то праве. У военнослужащего право декларировано, но ему запрещают входить в политические партии, а соответственно он не станет депутатом выбранной партии, то есть никем из партийного формирования.

Чтобы не происходило дисбаланса в сознании военнослужащего, важно каждый элемент его политического сознания сформировать правильно, в правовом поле, при этом ни один из элементов не должен получить гипертрофированного развития. Необходимо понимать, что военнослужащий, не сумев реализовать свои закрепленные законодательством права и социальные гарантии, может на основании эмоционально-негативного поведения сформировать негативную установку на политическую власть, верховного главнокомандующего и всех остальных субъектов политической системы.

Такой подход к анализу правовых аспектов формирования политического сознания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что в современных условиях, несмотря на сложившуюся тенденцию к сокращению различных правовых институтов и органов Вооруженных Сил Российской Федерации, необходимо, наоборот, эти органы создать, но чтобы они были не политически ориентированными, а именно с юридической, правовой точки зрения позволяли правильно разъяснять правовые основы военной службы, воинской деятельности и тем самым помогали военнослужащим утверждаться в

правильности выбора профессии, качественного выполнения служебно-боевых задач и осознания своей правовой защищенности.

Поэтому задача командиров, офицеров органов военного управления и заместителей командиров подразделений по военно-политической работе состоит в том, чтобы не только дать политические знания, но и воспитать воина — государственника в правовом поле, с совокупным использованием всего многообразия методов воспитания индивидуально для каждого военнослужащего.

Библиография

1. Дерешко, Б. Ю. Формирование правовых основ военно-политической работы / Б. Ю. Дерешко // Вестник военного права. — 2018. — № 4. — С. 77—81.
2. Паршаков, А. С. К вопросу формирования правовых основ военно-политической работы в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. С. Паршаков // Военное право. — 2019. — № 1 (53). — С. 148—153.
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.

Legal aspects of formation of political consciousness of military personnel of the armed forces of the Russian Federation

© **Leontiev A. V.**,
adjunct of the Department no. 19 (pedagogy) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Abstract. The article deals with several aspects of the formation of political consciousness of military personnel in relation to emerging legal conflicts. In several examples, legal contradictions in the formation of the political consciousness of a serviceman are considered. A brief analysis of the legal aspects of the formation of political consciousness of military personnel in the modern army is conducted.

Keywords: political consciousness, legal conflicts, formation, military personnel, legal, legal training.

Социально-педагогические аспекты правового регулирования психолого-педагогической профилактики наркотического поведения личного состава войск национальной гвардии

© Романов А. Б.,

адъюнкт кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© Федак Е. И.,

кандидат педагогических наук, профессор кафедры № 19 (педагогика) Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются проблематика психолого-педагогической профилактики наркотического поведения военнослужащих войск национальной гвардии. Особое внимание уделяется анализу нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы правового регулирования психолого-педагогической профилактики наркотического поведения войск национальной гвардии.

Ключевые слова: психолого-педагогическая профилактика, правовое регулирование, наркотизм, употребление, наркотические вещества, наркомания, антинаркотические комиссии, военнослужащий.

Проблематика психолого-педагогической профилактики наркотического поведения военнослужащих войск национальной гвардии является сложной многоаспектной проблемой. При этом важнейшим вопросом всей профилактической деятельности выступает правовое регулирование как системное отношение государственной власти к конкретным проявлениям наркотизма, которые проявляют военнослужащие в повседневной жизнедеятельности. Следует отметить, что правовое регулирование представляет собой процесс целенаправленного воздействия уполномоченных субъектов на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание¹.

При этом следует обратить внимание, что в отношении употребления наркотических вещества в Российской Федерации используется дозвоительно-обязывающий

тип правового регулирования, правовая форма которого выглядит как: «Дозволено только то, что предписано законом». Также необходимо отметить, что в Российской Федерации регулирование осуществляется на трех нормативных уровнях: уровень международный; государственное регулирование; уровень ведомственного регулирования.

На международном уровне базовыми документами являются принятая на конференции ООН в Нью-Йорке Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. с поправками, Конвенция о психотропных веществах 1971 г., Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, вступившая в силу 11 ноября 1990 г., а также Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., на базе которых и по сегодняшний день страны-участники организуют нормативно-правовое регулирование профилактики наркотического поведения.

Обратим внимание на организацию правового регулирования профилактики на государственном уровне в Российском Фе-

¹ Федак Е. И. Нормативно-правовое регулирование системы педагогической профилактики наркотического, токсического и алкогольного поведения военнослужащих : альбом схем. М., 2019.

дерации. Базовым положением выступает понятие государственной антинаркотической политики, которая осуществляется на основе утвержденной стратегии антинаркотической политики. Реализуется стратегия в рамках государственной антинаркотической деятельности, руководителем которой выступает Президент Российской Федерации. Состоит антинаркотическая деятельность в деятельности федеральных органов государственной власти, государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков и их прекурсоров, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией¹.

Важнейшим педагогическим аспектом, на который следует обратить внимание, выступает аспект воспитания у военнослужащих ответственного отношения к использованию наркотиков, наркосодержащих и психотропных веществ, разрешенных законом в повседневной жизнедеятельности. Сам по себе вопрос запрета наркотиков не должен являться вопросом оперативным, он является вопросом необходимости. В отдельных ситуациях военнослужащим согласно ведомственным документам разрешается употреблять психоактивные вещества. В частности, при выполнении служебно-боевых и боевых задач в особых ситуациях им выдаются различные наркосодержащие препараты чтобы не допустить их гибели от болевых шоков и синдромов.

Непосредственную деятельность по урегулированию профилактики в Российской Федерации осуществляет антинаркотический комитет. Председателем государственного антинаркотического комитета с 2016 г. является министр внутренних

дел Российской Федерации. Комитет осуществляет координацию деятельности в федеральных органах исполнительной власти антинаркотических комиссий в субъектах, а также организацию взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями по реализации государственной антинаркотической политики². Учитывая этот факт, следует указать на то, что комитет объединяет в себе группу должностных лиц, представляющих различные ведомственные структуры, которые уполномочены в разной степени осуществлять производство, транспортировку, организацию учета, контроля и дополнительной отчетности, перепроверки в вопросах оборота наркотиков в Российской Федерации. Государственный антинаркотический комитет в Российской Федерации функционирует на основе положения о государственном антинаркотическом комитете. Однако сам по себе комитет конечно же не является простой структурой, потому что он так же имеет в своем ведении такую силовую структуру, как Главное управление по контролю за оборотом наркотиков МВД России, прямо подчиненной Министру внутренних дел, который возглавляет Государственный антинаркотический комитет.

На Государственный антинаркотический комитет возложена главная задача — это проведение разъяснительно-предупредительной работы среди всех категорий граждан, в том числе военнослужащих, в отношении формирования у них ответственного отношения в ситуациях употребления наркотических веществ, а также в интересах разъяснения правовых положений, которые позволяют использовать в случае необходимости наркотические вещества без нарушения законодательных норм.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 июля 2010 г. № 690 «Об утверждении стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года».

² Указ Президента Российской Федерации. от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» (вместе с Положением о Государственном антинаркотическом комитете).

Следующим уровнем правового регулирования, ответственного профилактического воздействия со стороны государственных органов и учреждений выступают антинаркотические комиссии субъектов Российской Федерации, которые функционируют на основе регламента, утвержденного председателем Государственный антинаркотический комитета министром внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольниковым¹.

Члены комиссии имеют право осуществлять надзорный контроль за деятельностью всех субъектов процесса производства, распределения и потребления наркотических веществ на территории конкретного субъекта и несут ответственность за соответствие разработанных подзаконных документов тем, которыми руководствуется Российская Федерация на международном уровне, а также на уровне государства.

Низовым уровнем правового регулирования выступают муниципальные антинаркотические комиссии. Непосредственно на этом уровне и осуществляется разъяснительная работа, а также сбор эмпирических данных, которые позволяют сделать непосредственный вывод об адекватности существующих нормативно-правовых норм повседневной практики психолого-педагогической профилактики среди всех категорий граждан Российской Федерации, в том числе военнослужащих войск национальной гвардии.

В целом антинаркотические комиссии в субъектах и муниципальных образованиях обеспечивают координацию деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организующие взаимодействие с общественными объединениями по профилактике немедицинского употребления наркотиков и противодействуют незаконному обороту в рамках полномочий. Важным аспектом в данной системе выступает активное участие органов, уполномоченных в различных сферах жизнедеятельности

российского общества. Этими органами являются Министерство здравоохранения Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, а также высшие должностные лица, руководители высших исполнительных органов власти в субъектах Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Отдельного внимания, по мнению автора, заслуживает Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах». В п. 1 ст. 4 Закона сказано, что одним из направлений государственной политики в области противодействия незаконному обороту и употреблению наркотических средств является раннее выявление незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ.

Пункт 1 ст. 53.4 Закона гласит о том, что раннее выявление незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ является одной из форм профилактики их потребления, которая включает в себя ряд как организационных, так и сугубо конкретных мероприятий.

Рассматривая вопросы раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ в Росгвардии, прежде всего следует обратить внимание на организацию профессионально-психологического отбора для прохождения военной службы по контракту² в войсках национальной гвардии, которая сегодня регламентируется приказом Росгвардии от 16 ноября 2016 г. № 357 «Об утверждении Инструкции об организации и проведении профессионального психологического отбора в войсках национальной гвардии российской Федерации».

Обзор о состоянии преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств в войсках национальной

¹ Регламент антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации. № 8/6-5863 от 09.12.2016 г.

² См. подробнее: Корякин В. М. Профессиональный психологический отбор кандидатов для прохождения военной службы: новации правового регулирования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5. С. 2—5; Харитонов В. С. Профессиональный психологический отбор по военно-учетным специальностям: вопросы правового регулирования // Военное право. 2018. № 5 (51). С. 104—107.

гвардии Российской Федерации в 2016 г., указывает на то, что по итогам первого полугодия 2016 г. из 7 тыс. 543 граждан, изъявивших желание проходить военную службу по контракту, по результатам профессионально-психологического отбора в приеме на контракт было отказано всего 168 кандидатам, ранее имевшим немедицинский опыт в употреблении наркотических средств.

Организованная специальным образом работа должностных лиц по отбору на военную службу по контракту позволяет выявлять у кандидатов такие факторы риска, как злоупотребление алкоголем или токсическими веществами, а также факты потребления без назначения врача наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. По результатам отбора профессионально-психологического отбора кандидата относят к одной из четырех групп. К первой и второй группе относятся те граждане, у которых вышеперечисленные факторы риска отсутствуют, они соответственно рекомендуются к прохождению службы без ограничения. В свою очередь, лица, отнесенные к третьей группе, рекомендованы условно, а отнесенные к четвертой группе не рекомендованы и непригодны для прохождения военной службы по контракту в рядах Росгвардии¹.

Помимо этого, в войсках национальной гвардии успешно реализуются такие формы раннего выявления потребления личным составом наркотиков, как:

— внезапные проверки личного состава на наличие фактов потребления наркотических средств;

— проверки личного состава на наличие фактов потребления наркотических средств во время прохождения военно-врачебных комиссий, ежегодных диспансеризаций.

Особого внимания заслуживает проблематика правового регулирования алкогольного рынка. Ведь сегодня алкоголь

является значительно более доступным в сравнении с наркотическими средствами. В связи с этим следует отметить, что существует Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, главной целевой установкой создания и функционирования которой является постановка под контроль качества производимой и официально продаваемой алкогольной продукции.

В целом следует отметить, что анализ деятельности органов психолого-педагогической профилактики в Российской Федерации в 2016—2019 гг. показал их существенную эффективность. В частности, коэффициент снижения наркотизма в российском обществе на этапе 2014—2019 гг. составляет 1/4.

Коэффициент снижения употребления алкогольной продукции гражданами Российской Федерации в 2018 г. по отношению к 2017 г. составляет 43 % (среди женщин — 39 %, среди мужчин — 36 %)

На основе вышеизложенного представляется возможным сформулировать ряд основных положений, которые с социально-педагогической точки зрения характеризуют современную систему правового регулирования психолого-педагогической профилактики наркотического поведения военнослужащих войск национальной гвардии:

— во-первых, существующая система правового регулирования ориентирована на проведение прежде всего мер превентивного характера и как приоритет реализуют мероприятия воспитательно-разъяснительного направления;

— во-вторых, развитие системы правового регулирования осуществляется на принципах гуманизации отношения как к лицам, системно употребляющим наркотические вещества, так и в отношении лиц, которые уже осуждены за совершение преступлений в данных аспектах. Однако следует отметить, что проблема в этом направлении только начинает решаться. Так, по состоянию на 1 мая 2019 г. в Российской Федерации 26 % осужденных и отбывающих наказание в местах лишения свободы отбывают эти наказания за различного рода преступления, связанные с

¹ Об утверждении инструкции об организации и проведении профессионального психологического отбора в войсках национальной гвардии российской Федерации : приказ Росгвардии от 16 ноября 2016 г. № 357.

изготовлением, приобретением, употреблением, продажей наркотических средств и психотропных веществ;

– в-третьих, несмотря на то, что система в целом является эффективной и продуктивной, однако в ней сохраняются признаки инерции, которые не позволяют своевременно учитывать вновь производимые формулы наркотических средств и психотропных веществ, что существенно затрудняет работу уполномоченных органов и до определенного этапа не позволят должностным лицам государственных органов, войск национальной гвардии реагировать на данные действия и купировать проблематику на этапе начального употребления подобных веществ. Ярким примером в данном случае выступает употребление военнослужащими различных курительных смесей, которые производятся достаточно регулярно и основаны на выведении новых формул. В среднем в Российской Федерации в год изобретается до 500 новых формул курительных смесей, спайсов. При этом законодательство устроено таким образом, что законодатель не всегда успевает вносить вновь выявленные и обоснованные экспертами формулы в списки запрещенных веществ;

— в-четвертых, комплексный анализ нормативно-правовой базы, регулирующий законный оборот наркотических веществ и реагирования на наркотическое поведение военнослужащих войск национальной гвардии, показывает, что требова-

ния руководящих документов не противоречат Российскому законодательству, однако с педагогической точки зрения можно отметить, что систематизированного методического подхода к проведению целевых мероприятий по психолого-педагогической профилактики наркотического поведения военнослужащих войск национальной гвардии на современном этапе еще не выработано.

Представляется что основной причиной вышеперечисленных аспектов выступает то, что не в полной мере разработаны руководящие документы, регламентирующие вопросы профилактики наркотического поведения, а также не завершена целостная реформа по созданию федеральной службы войск национальной гвардии которая должна быть решена по перспективным планам командования в 2020 г.

Библиография

1. Корякин, В. М. Профессиональный психологический отбор кандидатов для прохождения военной службы: новации правового регулирования В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5. — С. 2—5.
2. Федак, Е.И. Нормативно-правовое регулирование системы педагогической профилактики наркотического, токсического и алкогольного поведения военнослужащих : альбом схем / Е. И. Федак. — М.: ВУ, 2019. — 61 с.
3. Харитонов, В. С. Профессиональный психологический отбор по военно-учетным специальностям: вопросы правового регулирования // Военное право. — 2018. — № 5 (51). — С. 104—107.

Socio-pedagogical aspects of legal regulation of psychological and pedagogical prevention of drug behavior of national guard personnel.

© Romanov A. B.

adjunct of the Department no. 19 (pedagogy) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

© Fedak Y. I.

candidate of pedagogical Sciences, Professor of the Department no. 19 (pedagogics) Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Abstract. The article deals with the problems of psychological and pedagogical prevention of drug behavior of national guard troops. Special attention is paid to the analysis of legal acts regulating the legal regulation of psychological and pedagogical prevention of drug behavior of the national guard troops.

Key words: psychological and pedagogical prevention, legal regulation, drug addiction, use, narcotic substances, drug addiction, anti-drug commissions, military man.

Нормативно-правовые аспекты специальной парашютной подготовки

© **Федак Евгений Иосифович,**

Военный университет Министерства обороны Российской Федерации, профессор кафедры педагогики, кандидат педагогических наук, доцент

© **Атрошкин Денис Анатольевич,**

Рязанское гвардейское высшее воздушно-десантное командное училище имени генерала армии В. Ф. Маргелова, преподаватель кафедры воздушно-десантной подготовки

© **Винник Геннадий Николаевич,**

Рязанское гвардейское высшее воздушно-десантное командное училище имени генерала армии В. Ф. Маргелова, заместитель начальника кафедры Воздушно-десантной подготовки

Аннотация. Рассматриваются нормативные вопросы специальной парашютной подготовки, регулирующие её существование в системе военного образования Вооружённых Сил Российской Федерации, основные правовые тенденции при формировании и обоснование материальных выплат за совершение парашютных прыжков.

Ключевые слова: Вооружённые Силы Российской Федерации, военное образование, парашютные прыжки, регламентирующие приказы.

На фоне геополитического противостояния различных стран количество локальных вооружённых конфликтов, как способ разрешения спорных вопросов, непрерывно растёт. У всех на слуху такие понятия, как «гибридные войны», «цветные революции», а также иные завуалированные названия противостояний с оружием в руках. В этих условиях появляются особые средства ведения боевых действий. Качественное и количественное изменение вооружения и военной техники, а также рост вариативности использования Вооружённых Сил Российской Федерации в условиях современного геополитического положения, определяет необходимость реформирования армии¹.

Роль войск специального назначения, а также разведывательных подразделений в современном мировом противостоянии порой начинает перевешивать способности

других видов и родов войск. Об этом говорит постоянное их количественное и качественное увеличение. Действия специальных подразделений по уничтожению пунктов управления войсками, узлов связи, борьба против партизан и мятежников стали наносить ущерб противнику, сопоставимый с усилиями крупных воинских формирований.

Все эти факторы в совокупности создали новую концепцию подхода к данным структурам. Так практически во всех странах блока НАТО развёрнуты силы специальных операций (ССО) — Special Forces, предназначенные для ведения разведывательно-диверсионной деятельности в мирное и военное время. Если говорить о росте количества таких подразделений в России, то это в первую очередь создание разведывательных батальонов в соединениях ВДВ, 45 отдельной разведывательной бригады

¹ Атрошкин Д. А. Становление военного образования в России в XVIII веке // Вестник адъюнкта. 2020. Вып. 1.

специального назначения ВДВ, а также центра специальных операций¹.

Увеличение доли специальных операций в решении боевых задач связано также с ростом научно-технического прогресса. На вооружение таких подразделений специального назначения стали поступать образцы вооружения, имеющие более эффективные возможности: новые боеприпасы и стрелковое оружие, минно-взрывные средства, многие страны даже заявили о малогабаритных ядерных боеприпасах.

Одним таким вопросом стали способы доставки личного состава специальных подразделений в район их применения. Парашютное десантирование является самым удобным способом доставки специальных подразделений в район их применения². Традиционные парашютные системы, стоящие на вооружении воздушно-десантных частей, практически не позволяют использовать, а иногда и полностью нивелируют все плюсы специальных подразделений. Скрыть перелёт транспортных самолётов и затем большое количество парашютов в небе невозможно. При этом страдает точность десантирования и количество доставляемых с собой средств, для борьбы с противником у него в тылу. Исходя из этих выводов, можно предположить, что парашютное десантирование возможно только при условии выброски из летательных аппаратов до района, где они обнаруживаются средствами противовоздушной обороны противника.

Так было обращено внимание на парашютный спорт, применяемые там парашютные системы обладали большой точностью в приземлении, и возможностью десантироваться с больших высот. Это было возможно из-за формы парашютов — «крыло».

Парашютные системы типа «крыло» получили своё название из-за конструктивных особенностей купола. Аэродинамические свойства таких систем и даже строение их профиля соответствует самолётному крылу. По сути, данные парашюты являются планерами. Строение парашюта «крыло» создаёт подъёмную силу, благодаря которой такие системы снижаются медленнее, чем равные по площади им круглые парашюты.

Парашютная система данного типа представляет собой две плоскости, а именно: ровное нижнее основание и выпуклую верхнюю поверхность. При поступательном движении такая конструкция разделит встречный поток воздуха на два. Физические свойства любого крыла предусматривают то, что нижний поток проходит по кратчайшей траектории, практически по прямой. Верхний поток идет по более изогнутой траектории, из-за чего она значительно длиннее траектории нижнего потока. За задней кромкой крыла потоки снова объединяются. За одинаковое время поток воздух над крылом проходит большее расстояние, чем под ним, а значит, двигается с большей скоростью. Данное физическое свойство описано в законе Бернулли: зависимость давления движущегося газа от его скорости, чем выше скорость газа, тем меньше давление. Благодаря этому, любое тело имеющее форму «крыла» испытывает давление сверху меньше, чем снизу из-за чего и появляется эффект подъёмной силы во время поступательного движения. Причём подъёмная сила напрямую зависима от величины скорости.

Очень важным понятием является так называемое аэродинамическое качество. Парашютная система, не имеющая собственную горизонтальную скорость, называется нейтральный купол. Каждый парашют, который имеет её, обладает таким параметром, как аэродинамическое качество. Данный параметр является отношением горизонтального движения парашюта к его вертикальному снижению. Аэродинамическое качество показывает, на сколько перемещается парашют по

¹ Концепция строительства и развития Воздушно-десантных войск как основы войск (сил) быстрого реагирования на период до 2020 года. М.: Штаб ВДВ, 2013.

² Гайдаренко О. А. Повышение эффективности воздушно-десантной подготовки курсантов военных вузов Российской Федерации : дис. канд. ... пед. наук. М., 2011.

горизонту с потерей высоты. Многие спортивные парашюты имеют качество 2,5, что означает: каждый 1 метр снижения позволяет переместиться на 2,5 метра по горизонту. Нормативным требованием к вертикальной скорости парашюта при снижении является 5 м/с. Исходя из этого, можно посчитать, что спортивные парашюты за секунду проходят расстояние равное 12,5 метрам — $5 \times 2,5 = 12,5$ м/с.

При десантировании с 8 км данный параметр позволяет пролететь 20 км по горизонту, что позволяет доставлять подразделения к району боевых действий задолго до обнаружения летательных аппаратов. Эти исследования в парашютизме подтолкнули оборонные предприятия многих стран предложить новые парашютные системы и сопутствующее им оборудование.

Так руководитель департамента обслуживания заказчиков компании Airborne Systems Гэри Макхью в 2017 г. сделал заявление в официальных источниках, что доставка десанта на парашютах с больших высот на данный момент является самым эффективным способом, кроме того воздушное судно в этом случае остается в относительной безопасности, вне зоны поражения систем ПВО ближнего действия. Компания Airborne Systems заключила контракт с Армией США на поставку более 7 тыс. своих новейших парашютных систем Ram-Air 1 (RA-1) подразделениям специальных операций.

В комплекте к парашютам специального назначения создаются и совершенствуются многие компоненты экипировки парашютистов. Так, во многих странах разработаны и внедрены в эксплуатацию специальные костюмы из радиопоглощающих материалов, для уменьшения вероятности обнаружения парашютистов радиоэлектронными средствами. Поскольку парашютные прыжки подразделений специального назначения за частую совершаются ночью и в составе группы, затруднена находка друг друга в воздухе во время полёта. Поэтому для обеспечения визуального контроля ведущего группы за

парашютистами и предотвращения столкновений создана ткань из люминесцентного материала, которая нашивается на верхнюю часть купола. Для обеспечения постройки маршрута движения и точности приземления сконструированы портативные навигационные приборы GPS (Global Positioning System). Как правило, они совмещены с компасом и закрепляются на груди парашютиста. Альтиметры и высотометры из парашютного спорта были модернизированы и стали обязательной частью экипировки парашютиста. Для размещения снаряжения и боеприпасов изобретаются специальные грузовые контейнеры, которые обычно соединены с подвесной системой парашюта фалом или имеют собственный парашют. При прыжках с высот свыше 3 600 м в странах НАТО, а в Вооруженных Силах Российской Федерации — с 4 000 м, используется кислородное оборудование и снаряжение.

Наличие парашютных систем с широким функционалом позволяет разрабатывать военным теоретикам новые способы использования высококомобильных подразделений. Так, в боевых уставах стран НАТО появились такие направления, как партизанские и контрпартизанские действия.

Воздушно-десантная подготовка, как и любая деятельность вооружённых сил любого государства, регламентируется нормативно-правовыми документами.

В армии США основными руководящими документами для ведения боевых действий силами специальных операций являются полевые уставы FM-7-85 «Операции малых (от отделения до роты) подразделений рейнджеров» и FM 7-93 «Операции подразделений глубинной разведки». Они определяют эти боевые действия как операции, проводимые специально тренированным личным составом на любой глубине в тылу противника с целью ведения разведки, диверсий и нарушения

проводимых противником операций¹. Исходя из этих документов, глубина и длительность операций сил специальных операций определяется средствами доставки их к месту выполнения задачи, а также возможностью их снабжения. Командования армии США считает, что эти специальные подразделения наиболее эффективны при действиях против небольших групп противника².

В Вооруженных Силах Российской Федерации главными правовыми документами для осуществления любых действий в отношении воздушно-десантной подготовки являются:

— приказ Министра обороны Российской Федерации от 26 октября 2016 г. № 695 «Об утверждении перечней воинских должностей, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья»;

— приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 августа 2016 г. № 530дсп «Об утверждении Программы боевой подготовки военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, впервые поступивших (призванных) на военную службу»;

— Организационно-методические указания по воздушно-десантной подготовке на текущий год;

— Наставление по воздушно-десантному обеспечению;

— Руководство по воздушно-десантной подготовке (РВДП-2017);

— Руководство по воздушно-десантной технике (РВДТ-2016).

С новыми парашютными системами возникли новые нормативные понятия в воздушно-десантной подготовке. Так, в главном регламентирующем документе Вооруженных Сил для частей и подразделений, совершающих парашютные прыжки, «Руководство по воздушно-десантной подготовке — 2017» появилась новая глава, в которой даны основные понятия. Впервые в этом

издании появился термин «специальная парашютная подготовка».

Специальная парашютная подготовка является отдельным направлением парашютной подготовки и предназначена для подготовки личного состава к совершению прыжков с парашютными системами специального назначения.

Она включает в себя:

— изучение теоретических основ совершения прыжков с парашютными системами классификации «крыло»;

— изучение материальной части парашютных систем специального назначения, парашютных страхующих приборов, специального снаряжения и оборудования;

— обучение укладке парашютных систем специального назначения для совершения прыжка;

— наземную отработку элементов прыжка с парашютом;

— совершение прыжков с парашютными системами специального назначения со средних высот;

— совершенствование навыков личного состава для выполнения прыжков с парашютом в полной экипировке со штатным оружием, с приземлением в заданном районе с высокой точностью (на ограниченные площадки приземления или в точку с заданными координатами), с планированием в составе группы на дальние расстояния, с больших высот с кислородным оборудованием.

К сожалению, производственные мощности отечественных оборонных предприятий не в полной мере способны на самостоятельное производство парашютных систем специального назначения для Вооруженных Сил, поскольку многие материалы для них не имеют своих аналогов. В большей мере это касается парашютной ткани с низкой воздухопроницаемостью.

Средство доставки очень важно для сил специальных операций, но не является самой целью. Реформирование Вооруженных Сил нашей страны, в первую очередь, связано с повышением количества военнослужащих по контракту, что, по сути, является переводом армии на профессио-

¹ Полевой устав армии США FM-7-85 «Операции малых (от отделения до роты) подразделений рейнджеров».

² Полевой устав армии США FM 7-93. Операции подразделений глубинной разведки.

нальную основу. Этот фактор кардинально сказывается на повышении уровня боевой подготовки Воздушно-десантных войск, а также воинских частей, соединений и иных воинских формирований, чья деятельность непосредственно связана с совершением парашютных прыжков. В свою очередь, рост количества солдат, проходящих военную службу по контракту, ставит вопрос о необходимости материальной заинтересованности рисковать своей жизнью и здоровьем¹, поскольку большинство из них имеет семью². Это фактор важен не только для Вооруженных Сил Российской Федерации, но и в других странах также существует материальная составляющая, которая связана с рисками для жизни.

Личный состав разведывательных подразделений, спецназа, морской пехоты и других формирований армии США, чья деятельность предусматривает выполнение боевых задач с совершением парашютных прыжков, проходит специальную парашютную подготовку — НАНО (High Altitude — High Opening) и HALO (High Altitude — Low Opening). Парашютная подготовка НАНО подразумевает обучение парашютным прыжкам с большой высоты с ранним открытием парашюта, а подготовка HALO — обучение парашютным прыжкам с большой высоты с поздним раскрытием парашюта. Порядок проведения подготовки военнослужащих на курсах, а также порядок подготовки общевойскового подразделения к выполнению операций рейнджеров регламентируются полевым уставом FM-21-50. Обучение проходит в Форт-Брэгг, штат Северная Каролина в течении четырёх недель. По окончании обучения, получив соответствующий диплом, военнослужащие, прибыв в свою часть получают к ежемесячно-

му довольствию дополнительную выплату в размере 225 долларов.

В Вооруженных Силах Российской Федерации дополнительные выплаты регламентируются приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 декабря 2019 г. № 727 «Об определении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и предоставления им и членам их семей отдельных выплат». В п. 49 данного Порядка ряду военнослужащих выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия военной службы к окладу по воинской должности в размере 50 %. Эти условия определяются следующими критериями:

— военнослужащие, которые проходят военную службу в соединениях (воинских частях, подразделениях) специального (особого) назначения;

— военнослужащие, проходящие военную службу в органах управления разведкой, разведывательных соединениях (в том числе специального назначения);

— военнослужащие, проходящие военную службу на воинских должностях, исполнение должностных обязанностей по которым связано с выполнением прыжков с парашютом, при условии выполнения ими установленной Министром обороны Российской Федерации нормы прыжков с парашютом за истекший год;

— военнослужащие, проходящие военную службу в Силах специальных операций.

Кроме того, данным Порядком (п. 56), предусмотрены выплаты за каждый совершённый парашютный прыжок.

Военнослужащим за выполнение прыжков с парашютом (десантирование с техникой) в зависимости от количества прыжков, условий и характера их совершения выплачивается надбавка за риск в следующих размерах:

| Порядковый номер прыжка | Размер надбавки за риск за каждый прыжок с парашютом (в процентах от оклада по воинской должности) |
|-------------------------|--|
| 1 прыжок | 6,0 |

¹ Харитонов С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5 (250). С. 9—12.

² Корякин В. М. Денежное довольствие военнослужащих и военные пенсии: инфляция и индексация // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 2 (259). С. 14—20.

| | |
|--------------------------|-----|
| 2 – 20 прыжок | 4,0 |
| 21 – 50 прыжок | 3,0 |
| 51 – 100 прыжок | 3,5 |
| 101 – 150 прыжок | 4,5 |
| 151 и последующие прыжки | 5,0 |

Военнослужащим, имеющим звание "Инструктор парашютно-десантной подготовки", "Инструктор воздушно-десантной подготовки", "Мастер спорта по парашютному спорту", "Мастер спорта международного класса по парашютному спорту" или "Заслуженный мастер спорта по парашютному спорту", за прыжок с парашютом размер надбавки за риск увеличивается на 1 процент.

При этом общий размер надбавки за риск, выплачиваемой за месяц, в котором военнослужащий совершал указанные прыжки, составляет не более 50 процентов оклада по воинской должности военнослужащего. Отличием данного приказа является отмена ограничения максимального количества парашютных прыжков, совершённых в один день.

Размер надбавки, при совершении прыжков с парашютом с усложнением, за риск увеличивается на 1 процент за каждый фактор усложнения, но не более чем за два фактора. Выпускающему, совершившему прыжок с парашютом, - не более чем за три фактора усложнения.

Факторами усложнения являются следующие случаи:

- парашютист выполняет обязанности выпускающего;
- совершение парашютного прыжка с задержкой раскрытия парашюта не менее чем на 20 с, в том числе со стабилизацией падения;
- совершение парашютного прыжка на ограниченную площадку;
- совершение парашютного прыжка в сложных метеоусловиях (при высоте нижней кромки облаков ниже заданной высоты выброски);
- совершение парашютного прыжка при скорости ветра у земли более 5 м/с;
- при организации десантирования личного состава на площадке приземле-

ния, превышающие уровень моря на 500 м и более);

— парашютные прыжки ночью, на воду (кроме прыжков в водолазном снаряжении) или лес;

— наличие при совершении парашютного прыжка вооружения (кроме пистолета);

— парашютные прыжки с грузовым контейнером весом более 4 кг, не считая табельного снаряжения;

— десантирование вслед за техникой;

— парашютные прыжки с высот менее 500 м и более 4000 м;

— парашютные прыжки с самолета на скорости полета свыше 200 км/ч.

При этом размер надбавки за риск за прыжок с парашютом, выполненный способом катапультирования или в водолазном снаряжении, дополнительно увеличивается на 2 процента, а при десантировании внутри техники — на 4 процента. В тоже время, никаких иных факторов для парашютных прыжков с парашютными системами специального назначения не предусмотрено.

За выполнение парашютных прыжков с парашютом новой конструкции или с летательных аппаратов (из положений летательного аппарата), с которых ранее прыжки не выполнялись, размер надбавки за риск увеличивается на 50 процентов. Это надбавка за экспериментальные парашютные прыжки.

В течение календарного года надбавка за риск за прыжки с парашютом выплачивается в пределах годовой нормы оплачиваемых прыжков с парашютом, выполненных военнослужащими по планам боевой и учебно-боевой подготовки.

При определении размера надбавки за риск учитываются все подтвержденные документами прыжки с парашютом, выполненные военнослужащим, в том числе в период до призыва (поступления) на военную службу.

Надбавка за риск не выплачивается за прыжки с парашютом, выполненные:

- не по плану боевой и учебно-боевой подготовки;
- сверх установленной годовой нормы оплачиваемых прыжков.

Нормы прыжков для военнослужащих определяют требования командующих ВДВ, флотов и округов, но они не могут быть ниже норм, определённых приказами Министра обороны Российской Федерации:

— от 14 февраля 2005 г. № 40 «Об утверждении Годовых норм прыжков с парашютом для исчисления выслуги лет при назначении пенсии некоторым категориям военнослужащих»;

— от 14 октября 2016 г. № 660дсп «Об установлении нормы прыжков с парашютом военнослужащим Вооружённых Сил Российской Федерации, проходящим военную службу на воинских должностях, исполнение должностных обязанностей по которым связано с выполнением прыжков с парашютом».

Эта норма составляет для военнослужащих в возрасте:

- до 40 лет — 4 прыжка;
- от 40 до 45 лет — 3 прыжка;
- 45 лет и старше — 2 прыжка.

На основе проведённого анализа необходимо сделать ряд выводов.

Во всех государствах просматривается тенденция сведения подразделений, ведущих разведывательно-диверсионные действия, в единую структуру в системе вооружённых сил, которая непосредственно подчинена высшим органам государственной власти.

Парашютные системы специального назначения прочно занимают лидирующие позиции в средствах десантирования личного состава различных специальностей и

имеют большое преимущество перед иными парашютными системами.

Производственные мощности предприятий, изготавливающих парашютные системы типа «крыло», увеличиваются, но не готовы покрывать потребности Вооружённых Сил Российской Федерации.

Нормативно-правовая база для регулирования специальной парашютной подготовки недостаточна для полной регламентации деятельности должностных лиц по обучению специальной парашютной подготовке и её проведению.

Личный состав воинских частей и иных воинских формирований, совершающих парашютные прыжки, получают достойную материальную компенсацию за риски для жизни и своего здоровья.

Библиография

1. Атрошкин, Д. А. Становление военного образования в России в XVIII веке / Д. А. Атрошкин // Вестник адъютанта. — 2020. — Вып. 1.
2. Гайдаренко, О. А. Повышение эффективности воздушно-десантной подготовки курсантов военных вузов Российской Федерации : дис. ... канд. пед. наук : 20.02.02 / Гайдаренко Олег Анатольевич. — М.: 2011.
3. Корякин, В. М. Денежное довольствие военнослужащих и военные пенсии: инфляция и индексация / В. М. Корякин // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 2. — С. 14—20.
4. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5 (250). — С. 9—12.

Legal and regulatory aspects of the special parachute training

© **Fedak E. I.,**

Professor of Department of pedagogy of the Military University MO RF, candidate of pedagogical Sciences, associate Professor

© **Atroshkin D. A.,**

teacher of the airborne training department of the Ryazan Higher Airborne Command School named after Army General V. F. Margelov

© **Vinnik G. N.,**

Ryazan guards higher airborne command school named after army General V. F. Margelov, Deputy head of the Department of Airborne training

Annotation. The article deals with the normative issues of special parachute training that regulate its existence in the system of military education of the Armed Forces of the Russian Federation, the main legal trends in the formation and justification of material payments for performing parachute jumps.

Keyword: the armed Forces of the Russian Federation, military education, parachuting, regulatory orders.

Некоторые вопросы правового регулирования подготовки граждан к военной службе в ДОСААФ по военно-учетным специальностям

© Харитонов Владислав Станиславович,
студент Всероссийского государственного уни-
верситета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые вопросы совершенствования нормативных актов, касающихся подготовки граждан по военно-учетным специальностям в ДОСААФ.

Ключевые слова: подготовка граждан к военной службе, военно-учетная специальность. ДОСААФ

Обеспечение соответствующими государственными органами подготовки граждан к военной службе является важным фактором обязательности выполнения конституционной обязанности и долга по защите Отечества, предусмотренного ч. ст. 59 Конституции Российской Федерации.

Поэтому государство проводит мероприятия, направленные на совершенствование, в том числе, и допризывной подготовки граждан России. И, конечно, отдельное место среди органов, реализующих подготовку будущих военнослужащих, отведено Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» (далее — ДОСААФ России), особенно в плане подготовки будущих воинов по военно-учетным специальностям.

Как указано на сайте Минобороны России, подготовка граждан, подлежащих призыву на военную службу, по военно-учетным специальностям по направлению военного комиссариата является одной из основных форм обязательной подготовки граждан к военной службе и регламентируется федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации.

Указанную подготовку граждане получают в образовательных организациях среднего профессионального образования, в которых такая подготовка является составной частью профессиональной

образовательной программы. В образовательных организациях ДОСААФ России подлежат подготовке граждане, достигшие возраста 17 лет, подлежащие очередному призыву на военную службу, годные по состоянию здоровья, физическому развитию, моральным качествам в Вооруженных Силах Российской Федерации в соответствии с полученной военно-учетной специальностью.

Гражданин, овладевший сложной военно-учетной специальностью солдата, матроса, сержанта, старшины при призыве на военную службу вправе выбрать вид и род войск Вооруженных Сил Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы с учетом реальной потребности в таких специалистах.

В настоящее время с учетом потребностей военной организации государства подготовка граждан по военно-учетным специальностям осуществляется по следующим специальностям:

- специалист аэродромно-эксплуатационных машин (установок);
- специалист аэродромных подвижных электроагрегатов;
- водитель компрессорных установок;
- водитель колесных бронетранспортеров;
- водитель транспортных средств категорий «С»;
- водитель-электромеханик;
- механик-водитель плавающих гусеничных тягачей и транспортеров;

— слесарь по ремонту автомобилей;
— специалист по эксплуатации автомобильных и пневмоколесных кранов (водитель-крановщик);

— водитель-парашютист;

— специалист горючего и смазочных материалов (водитель-заправщик горючего и смазочных материалов, водитель автомобильных топливомаслозаправщиков и цистерн);

— специалист подводных и подземных кабельных линий связи;

— специалист коротковолновых радиостанций малой мощности;

— специалист приемных радиоустройств¹.

Получение военно-учетной специальности подтверждается соответствующими документами.

Так, согласно требованиям п. 41 Инструкции о подготовке граждан Российской Федерации по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин в общественных объединениях и образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 мая 2001 г. № 202:

— гражданам, сдавшим выпускные экзамены, кроме водителей транспортных средств категории "В", "С", "В и С" и водителей-крановщиков (машинистов автомобильных кранов), выдается удостоверение об окончании образовательного учреждения ДОСААФ по соответствующей ВУС и присвоении квалификации;

— гражданам, прошедшим подготовку по специальностям водителей транспортных средств категории "В", "С", "В и С" и сдавшим экзамены, выдается свидетельство, которое является основанием для сдачи квалификационных экзаменов комиссии ГИБДД на право управления транспортными средствами,

присвоение квалификации водителей транспортных средств указанных категорий и получение соответствующего водительского удостоверения;

— гражданам, прошедшим подготовку по специальностям "водитель-электромеханик", "электрик", "дизелист-электрик" (специалист силовых электрических агрегатов), присваивается квалификация "машинист передвижных электростанций 3 разряда", а по специальности "механик-водитель гусеничных тягачей" — квалификация 3 класса.

— гражданам, прошедшим водолазную подготовку, выдается личная книжка водолаза.

Если обратиться к п. 4 указанной Инструкции, то мы увидим, что специальностей, по которым готовят для службы в армии, значительно больше указанных на сайте Минобороны России. Однако следует отметить, что так называемые «массовые» военные специальности будущие военнослужащие осваивают именно в образовательных учреждениях ДОСААФ.

И это объяснимо, поскольку на сегодняшний день из всей системы подготовки граждан по ВУС только в ДОСААФ России удалось сохранить разветвленную организационную структуру, представленную практически во всех субъектах Российской Федерации, обладающую материально-технической базой и достаточным кадровым ресурсом².

Именно образовательные организации ДОСААФ с учетом подготовки в них по широкому кругу военно-учетных специальностей позволяют реализовать право гражданина, овладевшего сложной военно-учетной специальностью, включенной в перечень, определяемый Правительством Российской Федерации, при призыве на военную службу вправе

¹ См.: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=10326150@cmsArticle. Дата обращения 01.09.2020

² Раздел II Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 134-р.

выбрать вид и род войск с учетом реальной потребности в таких специалистах¹.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что приоритетными государственными задачами для ДОСААФ является, наряду с патриотическим (военно-патриотическим) воспитанием граждан, подготовка граждан по военно-учетным специальностям².

Общий краткий алгоритм действий граждан по получению военно-учетной специальности представлен как в правовых справочно-информационных системах³, так и на сайтах федеральных органов власти, в которых предусмотрено прохождение военной службы⁴.

Говоря о повышении качества подготовки граждан по ВУС в учреждениях ДОСААФ, обратим внимание на необходимость решения вопросов в правовой сфере.

Так, обострился дефицит преподавательских кадров, имеющих военное образование. Дефицит преподавательских кадров возник в связи с отсутствием у лиц, имеющих военное образование, педагогического образования, и прекращения их доступа к осуществлению образовательного процесса из-за отсутствия педагогического образования⁵. Для решения этой проблемы необходима организация программ

дополнительного профессионального образования для лиц, желающих вести подготовку по основам военной службы, которую можно было бы организовать на базе образовательных учреждений ДОСААФ России.

Одновременно, как отмечено в Рекомендациях парламентских слушаний на тему: «Совершенствование законодательства в сфере подготовки граждан к военной службе и военно-патриотического воспитания» от 23 января 2018 г., деятельность ДОСААФ России по выполнению государственных задач по подготовке граждан по соответствующим ВУС ограничивается рядом факторов, в том числе: отсутствием льготного налогообложения земельных участков и имущества, предназначенного для подготовки граждан к военной службе и военно-патриотического воспитания; отсутствием законодательных и нормативных правовых актов по определению ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставляемых (занятых) для решения государственных задач общественным организациям; отсутствием полномочий для самостоятельного участия в распределении бюджетных средств. Требуется решения проблемы восстановления статуса авиации ДОСААФ, возобновления порядка регистрации в Государственном реестре государственных воздушных судов государственной авиации, формирования государственного заказа на проведение первоначальной летной подготовки воспитанников специализированных школ (при условии проведения эксперимента)⁶.

Таким образом, своевременное принятие необходимых правовых актов позволит конкретизировать нормативную базу ДОСААФ по обучению граждан по военно-учетным специальностям.

¹ П. 2 ст.15 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

² П. 2.2 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 г. № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России».

³ См., например: Как получить военно-учетную специальность? // Азбука права: электрон. журн. 2017. СПС Консультант Плюс.

⁴ См., например, сайт Минобороны Российской Федерации <https://recrut.mil.ru/career/conscription/profession/specialty.htm>. Дата доступа — 01.09.2020.

⁵ См. подробнее: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 8 сентября 2015 г. № 608н «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования».

⁶ См подробнее <http://www.dosaaf.ru/documents/REKOMENDATCII.pdf>, дата обращения 01.09.2020.

Some issues of legal regulation of preparation of citizens for military service in DOSAAF in military registration specialties

© **Kharitonov V. S.**,
student of the All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Annotation. The article discusses some issues of improving the regulations regarding the training of citizens in military registration specialties in DOSAAF

Key words: preparation of citizens for military service, military registration specialty. DOSAAF

Уголовное право, уголовный процесс и криминология

Уголовная ответственность эксперта в сфере осуществления государственных закупок

© Овчаров Артем Валерьевич,

кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора уголовного права, криминологии и проблем правосудия ИГП РАН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению состава преступления, предусматривающего уголовную ответственность экспертов в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. В статье характеризуется экспертная деятельность в рассматриваемой сфере, определяется место ст. 200.6 УК РФ в системе норм, предусматривающих уголовную ответственность в сфере закупочной деятельности, и анализируются элементы состава преступления.

Ключевые слова: эксперт, уголовная ответственность, государство, государственные и муниципальные закупки, уголовно-правовая защита, новеллы уголовного законодательства, обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Преступная деятельность в сфере осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет значительную угрозу экономической безопасности любого современного государства как составляющей национальной безопасности¹, а потому борьба с преступностью в рассматриваемой сфере имеет первостепенное значение. Именно поэтому в Указе Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы» совершенствованию мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц посвящен отдельный раздел².

Вместе с этим в апреле 2018 г. Федеральным законом от 23 апреля 2018 г.

№ 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» УК РФ был дополнен рядом статей, предусматривающих уголовную ответственность за совершение противоправных деяний в сфере осуществления государственных закупок. Это ст. 200.4 УК РФ «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» и ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок». В декабре же законодатель Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 520-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» криминализировал дачу заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ или услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Таким образом, в УК РФ появилась специальная статья, предусматривающая ответственность экспертов закупочного процесса.

В ряде случаев при осуществлении закупочной деятельности заказчики привлекают к своей работе экспертов и экспертные организации. Федеральный закон от 5

¹ Подробнее о национальной безопасности см.: Дамаскин О. В. Актуальные вопросы формирования уголовно-правовой политики в сфере обеспечения национальной безопасности России // Военное право. 2019. № 1 (53). С. 281—288.

² Подробнее об этом см.: Овчаров А. В. Уголовная ответственность в сфере осуществления государственных закупок как новелла российского уголовного законодательства // Военное право. 2019. № 52 (54). С. 257—262.

апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) в ст. 3 под экспертом и экспертной организацией понимает обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуального предпринимателя, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Закон накладывает целый ряд ограничений на лиц, осуществляющих экспертную деятельность в сфере осуществления закупок. Прежде всего, согласно ч. 6 ст. 39 Закона о контрактной системе физические лица, которые были привлечены в качестве экспертов к проведению экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсе, осуществляемой в ходе проведения предквалификационного отбора, оценки соответствия участников конкурса дополнительным требованиям не могут быть членами закупочных комиссий. В случае выявления в составе комиссии указанных лиц заказчик, принявший решение о создании комиссии, обязан незамедлительно заменить их другими физическими лицами, которые лично не заинтересованы в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и на которых не способны оказывать влияние участники закупок, а также физическими лицами, которые не являются непосредственно осуществляющими контроль в сфере закупок должностными лицами контрольных органов в сфере закупок.

Кроме того, к проведению экспертизы в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе, не могут быть до-

пущены:

1) физические лица:

а) являющиеся либо в течение менее чем двух лет, предшествующих дате проведения экспертизы, являвшиеся должностными лицами или работниками заказчика, осуществляющего проведение экспертизы, либо поставщика (подрядчика, исполнителя);

б) имеющие имущественные интересы в заключении контракта, в отношении которого проводится экспертиза;

в) являющиеся близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными с руководителем заказчика, членами комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы, контрактным управляющим, должностными лицами или работниками поставщика (подрядчика, исполнителя) либо состоящие с ними в браке;

2) юридические лица, в которых заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет право распоряжаться более чем двадцатью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, либо более чем двадцатью процентами вкладов, долей, составляющих уставный или складочный капитал юридических лиц;

3) физические лица или юридические лица в случае, если заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) прямо и (или) косвенно (через третье лицо) может оказывать влияние на результат проводимой такими лицом или лицами экспертизы.

В случае выявления в составе экспертов или экспертных организаций подобных лиц, заказчик должен принять незамедлительные меры, направленные на привлечение для проведения экспертизы иного эксперта или иной экспертной организации, на самих экспертов и экспертные организации Закон о контрактной системе возлагает обязанность уведомить в письменной форме заказчика и поставщика (подрядчи-

ка, исполнителя) о допустимости своего участия в проведении экспертизы в том числе и об отсутствии оснований для недопуска к проведению экспертизы.

Проведение экспертизы имеет перво-степенное значение, прежде всего, при исполнении контракта. Исполнение контракта включает в себя целый комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и Законом о контрактной системе, и эксперты в этом взаимодействии играют не последнюю роль. Для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты и экспертные организации. Причем Правительство Российской Федерации вправе определить случаи обязательного проведения экспертами, экспертными организациями экспертизы предусмотренных контрактом поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг.

Результаты экспертизы, проводимой экспертом или экспертной организацией, оформляются в виде заключения, которое подписывается экспертом или уполномоченным представителем экспертной организации и должно быть объективным, обоснованным и соответствовать законодательству Российской Федерации. Для проведения экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги эксперты и экспертные организации имеют право запрашивать у заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) дополнительные материалы, относящиеся к условиям исполнения контракта и отдельным этапам исполнения контракта. В случае, если по результатам такой экспертизы установлены нарушения требований контракта, не препятствующие приемке

поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, в заключении могут содержаться предложения об устранении данных нарушений, в том числе с указанием срока их устранения.

В случае, если для проведения экспертизы необходимы осуществление исследований, испытаний, выполнение работ, оказание услуг и в отношении лиц, их осуществляющих, в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены обязательные требования (обязательная аккредитация, лицензирование, членство в саморегулируемых организациях), отбор экспертов, экспертных организаций для проведения такой экспертизы должен осуществляться из числа лиц, соответствующих указанным требованиям. Кроме того, дополнительные требования к экспертам, экспертным организациям, привлекаемым для проведения экспертизы поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги по государственному оборонному заказу, а также особенности проведения такой экспертизы могут быть установлены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Кроме участия эксперта в приемке товара работы или услуги как составляющей исполнения контракта, экспертная работа в закупочной деятельности оказывает влияние и на ряд иных процедур.

Во-первых, при проведении конкурсов в целях обеспечения экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсах, осуществляемой в ходе проведения предквалификационного отбора участников конкурса, оценки соответствия участников конкурсов дополнительным требованиям заказчик вправе привлекать экспертов, экспертные организации (ст. 58 Закона о контрактной системе).

Во-вторых, характер экспертного заключения существенно влияет на возможность одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта. Так, заказчик вправе провести экспертизу поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций до принятия реше-

ния об одностороннем отказе от исполнения контракта. Если заказчиком проведена экспертиза поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги с привлечением экспертов или экспертных организаций, решение об одностороннем отказе от исполнения контракта может быть принято заказчиком только при условии, что по результатам экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в заключении эксперта или экспертной организации будут подтверждены нарушения условий контракта, послужившие основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта. Вместе с тем, заказчик обязан отменить не вступившее в силу решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, если в течение десятидневного срока с даты надлежащего уведомления поставщика (подрядчика, исполнителя) о принятом решении об одностороннем отказе от исполнения контракта устранено нарушение условий контракта, послужившее основанием для принятия указанного решения, а также заказчику компенсированы затраты на проведение экспертизы. Данное правило не применяется в случае повторного нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, которые в соответствии с гражданским законодательством являются основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта.

В-третьих, в случае привлечения заказчиком для проведения экспертизы отдельного этапа исполнения контракта, поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги экспертов или экспертных организаций заключение по результатам экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги (отдельного этапа исполнения контракта) наряду с информацией об исполнении контракта (отдельного этапа исполнения контракта), в том числе информацией о стоимости исполненных обязательств (об оплате контракта, отдельного этапа исполнения контракта), о начислении неустоек (штрафов, пеней) в связи с ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотрен-

ных контрактом, стороной контракта включается в реестр контрактов.

В-четвертых, экспертное заключение может стать одним из оснований изменения существенных условий контракта. Так, если при исполнении контракта сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта, определенная по результатам проверки на предмет достоверности ее определения в ходе проведения государственной экспертизы проектной документации, превышает цену такого контракта она может быть увеличена. В случае же, если при исполнении указанного контракта цена такого контракта превышает сметную стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, определенную по результатам проверки на предмет достоверности ее определения в ходе проведения государственной экспертизы проектной документации, цена такого контракта должна быть уменьшена с учетом указанной сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства.

Таким образом, работа экспертов имеет первостепенное значение для эффективного функционирования всей системы государственных и муниципальных закупок. В связи с этим законодателем установлено положение о том, что за предоставление недостоверных результатов экспертизы, экспертного заключения или заведомо ложного экспертного заключения эксперт или экспертная организация, уполномоченный представитель экспертной организации, должностные лица экспертной организации несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Одним же из видов данной ответственности является ответственность уголовная.

Так, ст. 200.6. УК РФ предусматривает ответственность за заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Согласно диспозиции данной нормы, уголовно наказуемой является дача экспертом или

уполномоченным представителем экспертной организации заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, если это повлекло причинение крупного ущерба. Данное деяние наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо принудительными работами на срок до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Квалифицированный состав рассматриваемого преступления образует названное выше деяние, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека, а особо квалифицированный — повлекшее по неосторожности смерть двух и более лиц.

В этих случаях наступает повышенная ответственность. В первом случае в виде штрафа в размере от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до четырех лет или без такового, либо принудительных работ на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до четырех лет или без такового, либо лишения свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до четырех лет или без такового. Во втором — в виде ограничения свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные

должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового, либо принудительных работ на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового, либо лишения свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

Такая законодательная регламентация деяния вызывает ряд вопросов. Прежде всего, достаточно спорным является решение законодателя поместить рассматриваемую статью в гл. 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности». Такая же ситуация имеет место и со статьями, предусматривающими ответственность за злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и за подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего или члена комиссии по осуществлению закупок¹. Исходя из такого места деяния в системе Особенной части УК РФ напрашивается закономерный вывод о том, что видовым объектом дачи заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ или услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд будут выступать общественные отношения в сфере экономической деятельности. Однако, основополагающим нормативным актом, регулирующим деятельность в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является Закон о контрактной системе, распространяющий свое действие на подавляющее большинство закупщиков (лишь незначительная часть последних осуществляет закупки по Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»). Согласно ч. 1 ст. Закона о контрактной системе, данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение

¹ Подробнее об этом см.: Овчаров А. В. Указ. соч.

государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. Таким образом, можно сделать вывод о том, что посягательства на нормальное осуществление закупочной деятельности мешают, в первую очередь обеспечению государственных и муниципальных нужд, а кроме того, направлены на интересы службы либо в государственных органах, либо в коммерческих или иных организациях, в зависимости от той сферы, в которой действует тот или иной эксперт или экспертная организация.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод о том, что анализируемое деяние в первую очередь является преступлением служебным, а не преступлением в сфере экономической деятельности.

Кроме того, сам вопрос необходимости появления рассматриваемой нормы является весьма спорным. Несмотря на то, что закупочная деятельность представляет собой один из важнейших пластов деятельности государства и требует уголовно-правовой охраны хотелось бы задаться вопросом о том, насколько была необходима специальная норма об ответственности эксперта в сфере закупок и почему вдруг оказалось недостаточно общих норм.

В юридической литературе существует точка зрения, согласно которой одной из причин появления ст. 200.6 в УК РФ является тот факт, что эксперт в сфере закупок по своим признакам не укладывается в уголовно-правовые категории должностного лица или же лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации¹. Однако автор, высказав такое суждение ничем его не обос-

новал. Попробуем разобраться с этим вопросом.

Понятие должностного лица содержится в п. 1 примечания к ст. 285 УК РФ. Под таким лицом Уголовный закон понимает лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, согласно п. 1 примечания к ст. 201 УК РФ понимается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях. Как видно из приведенных ранее видов экспертиз в сфере закупок, лицо, проводящее рассматриваемую экспертизу, всегда является либо работником заказчика (внутренняя экспертиза своими силами), либо работником сторонней организации (внешняя экспертиза), а следовательно, такое лицо в зависимости от статуса организации, которая проводит закупку и осуществляет экспертизу или же только осуществляет экспертизу будет либо должностным лицом, либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации.

Кроме вопроса необходимости появления самого состава, хотелось бы обра-

¹ Валеев М. Т. Последствия преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 200.6 УК РФ. Правовые проблемы укрепления российской государственности // Сб. статей / ред. О. И. Андреева, С. А. Елисеев, А. С. Князьков, Л. М. Прокументов, М. К. Свиридов, В. А. Уткин. Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2019. Ч. 82. С. 17.

тить внимание на непоследовательность логики законодателя. Рассматриваемый состав сформулирован как материальный. По ч. 1 ст. 200.6 УК РФ преступление признается оконченным только с наступлением последствия в виде причинения крупного ущерба, по ч. 2 ст. 200.6 — в виде неосторожного причинения тяжкого вреда здоровью или смерти человека, а по ч. 3 ст. 200.6 — в виде неосторожного причинения смерти двум и более лицам.

Размер крупного ущерба для статей гл. 22 УК РФ определен в примечании к ст. 170.2 УК РФ. Согласно ему, крупным ущербом, доходом либо задолженностью в крупном размере признаются стоимость, ущерб, доход либо задолженность в сумме, превышающей два миллиона двести пятьдесят тысяч рублей, а особо крупным — девять миллионов рублей. Однако, как видно из ст. 200.6 криминализовано причинение крупного ущерба как минимум и причинение вреда жизни и здоровью как максимум. Законодатель ничего не говорит о причинении ущерба в особо крупном размере и не дифференцирует по этому основанию ответственность, что с уче-

том указания на посягательство на жизнь и здоровье, представляется нелогичным.

Таким образом, по нашему мнению, можно сделать вывод о том, что с одной стороны необходимость появления специальной нормы об ответственности эксперта в закупках весьма спорна, а с другой — новая норма носит казуистический, «лоскутный» характер и не отличается юридико-технической логикой построения.

Библиография

1. Валеев, М. Т. Последствия преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 200.6 УК РФ. Правовые проблемы укрепления российской государственности / М. Т. Валеев // Сб. статей / ред. О. И. Андреева, С. А. Елисеев, А. С. Князьков, Л. М. Прокументов, М. К. Свиридов, В. А. Уткин. — Томск: Издательский Дом Томского государственного университета, 2019. — Ч. 82.
2. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы формирования уголовно-правовой политики в сфере обеспечения национальной безопасности России / О. В. Дамаскин // Военное право. — 2019. — № 1 (53). — С. 281—288.
3. Овчаров, А. В. Уголовная ответственность в сфере осуществления государственных закупок как новелла российского уголовного законодательства / А. В. Овчаров // Военное право. — 2019. — № 2 (54). — С. 257—262.

Criminal liability of an expert in the field of public procurement

© Ovcharov Artyom Valerievich,

PhD in Law, research fellow of sector of criminal law, criminology and justice issues of the Institute of State and Law of RAS

Abstract. The Article is devoted to the consideration of the composition of the crime that provides for criminal liability of an expert in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs. The article describes the expert activity in the field under consideration, determines the place of article 200.6 in the system of norms providing for criminal liability in the field of procurement, and analyzes the elements of the crime.

Keywords: expert, criminal liability, state, state and municipal procurement, criminal law protection, novelties of criminal legislation, procurement of goods, works and services for state and municipal needs

Уголовно-исполнительная система в механизме обеспечения внутренней безопасности общества

© **Санташов Андрей Леонидович**,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права и криминологии Северо-Западного института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА); доцент кафедры гражданского права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© **Онищенко Ирина Сергеевна**,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Вологодского института права и экономики ФСИН России

Аннотация. В статье проанализированы вопросы обеспечения безопасности уголовно-исполнительной системы при совершении в исправительных учреждениях преступлений экономической и иной направленности, выявлена взаимосвязь данных видов преступлений и виктимологической характеристики субъектов его совершения, которыми могут выступать сами сотрудники учреждений, попадая в ситуацию повышенной потенциальной опасности со стороны осужденных. Сформулированы предложения о целесообразности внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство и необходимости усиления виктимологической профилактики преступлений экономического характера в уголовно-исполнительной системе.

Ключевые слова: безопасность, преступления, осужденные, исправительные учреждения, сотрудники уголовно-исполнительной системы.

Органы и учреждения государства, ведущие борьбу с преступностью, образуют единую систему, которая приспособлена для выполнения задач по предупреждению и раскрытию преступлений, изобличению виновных, назначению и исполнению наказаний и исправлению осужденных. Эти правоохранительные органы являются составной частью системы органов нашего государства.

Исполнение наказаний — процесс, направленный на исправление осужденных, предупреждение совершения преступлений как ими, так и иными лицами; оно способствует предупреждению преступности и является исходной системообразующей целью (базой) всех органов и учреждений, исполняющих наказания. Данную цель способна реализовать лишь вся уголовно-исполнительная система в целом, а не какие-либо ее элементы (структурные подразделения), сколько бы усилий они ни прилагали. Поэтому сего-

дня она играет важнейшую роль в механизме обеспечения национальной безопасности государства и общества.

Персонал пенитенциарных учреждений зачастую становится жертвами насильственных преступлений, совершаемых осужденными. По данным официальной статистики ФСИН России наблюдается рост посягательств на сотрудников уголовно-исполнительной системы (УИС). Так, в 2018 г. зарегистрировано 175 фактов применения насилия в отношении сотрудников УИС¹, в 2019 — 180². При этом одной из причин покушения на жизнь и здоровье сотрудников исправительных учреждений является преступное взаимодействие самих сотрудников с лицами, отбы-

¹ Информационно-аналитический сборник «Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы (январь — декабрь 2019 г.)». Тверь: ФКУ НИИИТ ФСИН России, 2020. С. 19.

² Там же. С. 31.

вающими наказание в местах лишения свободы, которые продолжают преступную деятельность в целях финансового обогащения, совершая преступления дистанционно.

Недочеты в правовом регулировании, кадровой, воспитательной работе соответствующих подразделений исправительных учреждений с сотрудниками усугубляют описанную ситуацию и указывают на необходимость соответствующих правовых и организационных изменений в данной сфере, в том числе усиление виктимологической профилактики пенитенциарной преступности экономической направленности.

Профессиональная деятельность сотрудников УИС каждодневно связана с лицами, осужденными за совершение уголовно наказуемых деяний, их виктимная предрасположенность не вызывает сомнений. Более того, рост уровня виктимности сотрудника исправительного учреждения имеет прямую зависимость от количества непосредственных контактов со спецконtingентом и характера исполняемых жертвой служебных обязанностей. Вступая в преступный сговор с осужденными, организующими совершение преступлений экономического характера, сотрудник не только подрывает имидж сотрудника, авторитет уголовно-исполнительной системы как субъекта государственной власти, причиняет экономический вред интересам общества и государства, но и создает ситуацию потенциальной угрозы для себя и своих близких.

Уголовно-исполнительная система является важнейшим социально-правовым институтом государства. Вопросы безопасности в пенитенциарной науке неразрывно связаны с теорией безопасности мировой и отечественной системы научных знаний. Данная тенденция прослеживается с 80-х гг. XX в., когда учеными и исследователями пенитенциарного дела стали использоваться новые термины: «безопасность УИС», «безопасность исправительно-трудовых (исправительных) учреждений». Отправной точкой в исследованиях указанного вопроса стала научная работа

А. П. Иванова «Общественный порядок и общественная безопасность в ИТУ», опубликованная в 1981 г., где впервые было дано определение данной категории¹.

В настоящее время одной из задач ФСИН России является обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов².

Безопасность УИС тесно связана с правопорядком в исправительном учреждении. Так, Н. С. Глазунов указывает на специфическое место безопасности в содержании правопорядка как его части, отражающей состояние функционирования всех служб, подразделений по организации исполнения наказания в виде лишения свободы, сохранности и неприкосновенности территорий, зданий, сооружений, имущества, а также защищенности персонала и осужденных³.

Как справедливо отмечает Б. Б. Казак, любое нарушение безопасности в УИС свидетельствует о возможности наступления негативных последствий как для осужденных, так и для персонала пенитенциарных учреждений, для нормальной деятельности уголовно-исполнительной системы в целом и, в конечном счете, — общества и государства⁴. Более того, восстановить и укрепить безопасность после по-

¹ Иванов А. П. Общественный порядок и общественная безопасность в ИТУ. Рязань: РВШ МВД СССР, 1981.

² Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний».

³ Глазунов Н. С. Служба безопасности в исправительно-трудовых колониях (правовые и организационные вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 1996. С. 8.

⁴ Казак Б. Б., Савихин А. М. Теоретические основы безопасности в уголовно-исполнительной системе : лекция. Псков: Псков. юрид. ин-т ФСИН России, 2006. С. 4—5.

трясений гораздо сложнее, чем удержать уже существующий порядок¹.

Однако если проблеме безопасности осужденных посвящены многие научные труды², то безопасности сотрудников уделяется недостаточное внимание. При этом ее актуальность не вызывает сомнений. Значимость данного вопроса объясняется особыми условиями деятельности сотрудников, состоящих в штатах учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и подтверждается мнением самих сотрудников. Так, анализ результатов анкетирования показал, что преобладающее большинство опрошенных указывают на важность деятельности по обеспечению безопасности сотрудников учреждения.

Действительно, в связи с гуманизацией уголовной и уголовно-исполнительной политики, более широким применением мер наказаний, не связанных с лишением свободы, в исправительных колониях концентрируется наиболее криминальная часть осужденных, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления. Каждый шестой из них отбывает наказание за совершение убийства, каждый третий — за грабеж, разбойное нападение и бандитизм. 20 % спецконтингента относятся к алкоголикам и наркоманам. В места лишения свободы поступает все больше лиц с повышенной агрессивностью и возбудимостью, очевидными психическими отклонениями. Попытки подкупа, шантажа и запугивания со стороны осужденных перерастают в угрозы и акты физического воздействия на сотрудников исправительных учреждений и членов их семей³.

¹ Казак Б. Б. Уголовно-исполнительная система в механизме обеспечения внутренней безопасности общества (теоретические и организационно-правовые аспекты) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 24.

² Карькина Н. Н. Обеспечение безопасности осужденных — представителей этнических групп от криминальных угроз в местах лишения свободы : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2010.

³ Штаненко В. Основные направления служебной деятельности по организации режима отбывания наказания осужденными и обеспечению безопасности в ИУ // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2007. № 12. С. 3.

Особое внимание следует уделить характеристике пенитенциарной преступности, которая является отражением характеристики преступности в целом. По данным статистики за 2019 г., в исправительных учреждениях совершено 1025 преступлений (аналогичный период прошлого года — 974), из них преступления экономической направленности и корыстно-насильственные составляют более 60 %. Например, дезорганизация деятельности учреждения — 192 (аналогичный период прошлого года — 181) случая, незаконный оборот наркотических средств — 225 (аналогичный период прошлого года — 201) случаев, убийства и умышленное причинение тяжкого вреда здоровью — 33 (аналогичный период прошлого года — 37) случая⁴.

Так, высокие показатели количества преступлений, серьезные негативные качественные изменения в ней, усиление криминализации общества, а, следовательно, и малая эффективность традиционных мер уголовно-правового принуждения выступают мощными факторами криминальной угрозы, в том числе в отношении сотрудников исправительных учреждений, что заставляет активизировать как общее, так и виктимологическое предупреждение пенитенциарных преступлений.

Виктимологическая профилактика преступлений, совершаемых против сотрудников УИС, выступает важным элементом обеспечения их безопасности. В связи с этим определенным научным интерес представляют результаты криминологического исследования жертв насильственных преступлений, проведенных Г. И. Шнайдером. Ученый выяснил, что одним из факторов, приводящих к совершению преступлений в отношении личности, является ее контакт с представителями криминального мира⁵. Это утверждение

⁴ Информационно-аналитический сборник «Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы (январь — декабрь 2019 г.)». Тверь: ФКУ НИИИТ ФСИН России, 2020.

⁵ Шнайдер Г. И. Криминология. Пер. с нем. / Под общ. ред. и с предисл. Иванова. М.: Изд. группа «Прогресс — Универс», 1994. С.140.

справедливо в отношении 70 % изученных случаев, из чего получен вывод о повышении виктимизации личности при условии ее взаимодействия с преступниками. Поскольку профессиональная деятельность сотрудников УИС каждодневно связана с лицами, осужденными за совершение уголовно наказуемых деяний, их виктимная предрасположенность не вызывает сомнений. Более того, рост уровня виктимности сотрудника пенитенциарного учреждения имеет прямую зависимость от количества непосредственных контактов со спецконтингентом и характера исполняемых жертвой служебных обязанностей.

Кроме того, любой сотрудник УИС воспринимается представителями криминального мира враждебно, как представитель чуждого им социума, не разделяющего их ценности и правила. Это обстоятельство не только оправдывает, но и делает желаемым, поощряемым в преступной среде любое физическое или психическое насилие, оскорбление в отношении сотрудника учреждения.

Осужденный, совершающий подобные действия, автоматически повышает свой авторитет в преступной среде. Поэтому преступник часто реализует уголовно наказуемое деяние в отношении сотрудника УИС публично, стараясь привлечь внимание других осужденных к его преступным действиям.

Анализ пенитенциарной преступности показывает, что большое количество преступлений, совершаемых лицами, отбывающими наказание в местах лишения свободы, — это преступления в сфере экономики, а именно против собственности. С учетом изоляции таких лиц от общества практически единственным видом этих преступлений является мошенничество, то есть хищение чужого имущества путем обмана или злоупотребления доверием (ст. 159 УК РФ). Кроме того, для исправительных учреждений незаконный оборот наркотических средств не является исключением и имеет корыстный характер. Особенностью осуществления данных действий выступает также форма их совершения — дистанционно. Такие преступления

позволяют осужденным, будучи изолированными от общества, продолжать преступную деятельность в целях финансового обогащения. При этом помощь в реализации преступного умысла оказывают должностные лица исправительных учреждений. Зачастую осужденные создают организованные группы и преступные сообщества, привлекая в число участников именно сотрудников. В свою очередь, сотрудники, используя свое служебное положение, осуществляют проносы запрещенных предметов, в том числе, средств мобильной связи, наркотических средств, попустительствуют при поддержании правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, допуская пользование осужденными указанными запрещенными предметами.

Будучи вовлеченным в совершение преступлений, сотрудник не только преступает закон, но и становится зависимым от осужденных и, следовательно, в случае отказа от дальнейшего преступного взаимодействия его жизнь и здоровье ставятся под угрозу. Данное обстоятельство используется осужденными для планирования преступной деятельности при их ограниченных возможностях.

Среди причин гибели и ранений, полученных личным составом УИС, недостаточного обеспечения их личной безопасности учеными называются: низкий профессионализм и личную недисциплинированность отдельной категории сотрудников, снижение требовательности руководителей к подчиненным, отсутствие надлежащего контроля за их поведением на службе и в быту¹.

В целях минимизации чрезвычайных происшествий, связанных с безопасностью сотрудников УИС, руководителям органов и учреждений УИС следует пристальное внимание уделять профилактическим мерам. Превентивная стратегия должна базироваться на планировании и практической

¹ Смирнов А. М. Самосуд в России как социально-правовой феномен: криминологический анализ и меры профилактики // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 1. С. 39—43.

реализации комплекса взаимосвязанных мероприятий правового, воспитательного, кадрового, медицинского и психологического сопровождения¹.

Также особенностью деятельности по обеспечению безопасности сотрудников, как отмечается в научной литературе², является то, что наравне с кадровыми, воспитательными аппаратами, руководителями различных уровней, отвечающих за безопасность своих подчиненных, субъектами ее реализации выступают службы безопасности исправительных учреждений. Последние являются специальными субъектами, которые наделены соответствующими функциями.

Таким образом, безопасность сотрудников зависит не только от объективных причин, но и субъективных характеристик самих сотрудников. Поэтому профилактика совершения в отношении их преступлений включает в себя различные правовые и организационные мероприятия.

Следует отметить, что мероприятия по обеспечению безопасности осужденных, порядок их реализации, конкретные меры, ответственные лица за их проведение детально прописаны в УИК РФ и ведомственных правовых актах, что не относится к формам и методам деятельности по обеспечению безопасности сотрудников. Данное положение, на наш взгляд, недопустимо. Поэтому важно в настоящее время, устанавливая приоритеты уголовно-исполнительной системы, решать вопросы обеспечения безопасности персонала исправительного учреждения. Считаю целесообразным закрепить в действующем Законе Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» самостоятельного

раздела, посвященного вопросам обеспечения безопасности уголовно-исполнительной системы в целом и безопасности сотрудников УИС в частности. При разработке нового уголовно-исполнительного законодательства данные нормы также должны иметь соответствующее отражение.

В рамках практической деятельности следует особое внимание тщательно отбору кандидатов на службу, качественной воспитательной работе с персоналом исправительных учреждений, включению в программы первоначальной подготовки разделов, связанных с особенностями уголовно-правовой охраны и ответственности сотрудников УИС. Эти мероприятия в результате должны способствовать недопущению сращивания сотрудников с представителями криминальной среды и обеспечению их безопасности.

Библиография

1. Иванов, А. П. Общественный порядок и общественная безопасность в ИТУ / А. П. Иванов. — Рязань: РВШ МВД СССР, 1981. — 94 с.
2. Глазунов, Н. С. Служба безопасности в исправительно-трудовых колониях (правовые и организационные вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Глазунов. — Рязань, 1996. — 24 с.
3. Казак, Б. Б. Теоретические основы безопасности в уголовно-исполнительной системе / Б. Б. Казак, А. М. Савихин. — Псков: Псков. юрид. ин-т ФСИН России, 2006. — 36 с.
4. Казак, Б. Б. Уголовно-исполнительная система в механизме обеспечения внутренней безопасности общества (теоретические и организационно-правовые аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Б. Б. Казак. — М., 2000. — 55 с.
5. Карькина, Н. Н. Обеспечение безопасности осужденных — представителей этнических групп от криминальных угроз в местах лишения свободы : дис. ... канд. юрид. наук / Н. Н. Карькина. — Рязань, 2010. — 179 с.
6. Кокурин, А. В. Психопрофилактика происшествий среди сотрудников УИС / А. В. Кокурин, А. И. Мокрецов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2007. — № 9. — С. 28—33.
7. Смирнов, А. М. Самосуд в России как социально-правовой феномен: криминологический анализ и меры профилактики / А. М. Смирнов // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2012. — № 1. — С. 39—43.

¹ Кокурин А. В., Мокрецов А. И. Психопрофилактика происшествий среди сотрудников УИС // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2007. № 9. С. 28.

² Спасенников Б. А., Смирнов А. М. Природа половых эксцессов осужденных и основные направления их профилактики в условиях исправительных учреждений нового вида // Уголовно-исполнительное право. 2011. № 2 (12). С. 33—36.

8. Спасенников, Б. А. Природа половых эксцессов осужденных и основные направления их профилактики в условиях исправительных учреждений нового вида / Б. А. Спасенников, А. М. Смирнов // Уголовно-исполнительное право. — 2011. — № 2 (12). — С. 33—36.

9. Шнайдер, Г. И. Криминология. Пер. с нем. / Г. И. Шнайдер. — М.: Изд. группа «Прогресс» — «Универс», 1994. — 504 с.

10. Штаненко, В.И. Основные направления служебной деятельности по организации режима отбывания наказания осужденными и обеспечению безопасности в ИУ / В. И. Штаненко // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2007. — № 12. — С. 3—11.

The penal system in the mechanism ensuring internal security of the company

© **Santalov Andrey Leonidovich**,
doctor of legal Sciences, associate Professor,
Professor, Department of criminal law and
criminology of the North-Western Institute (branch)
Moscow state law University named after O. E.
Kutafin (MSLA); associate Professor of the
Department of civil law of the Military University of
the Ministry of defense of the Russian Federation
© **Onishchenko Irina Sergeevna**,
candidate of law, Professor of the Department of
civil law of the Volodsky Institute of law and
Economics of the Federal penitentiary service of
Russia

Annotation. The article analyzes the security issues of the penal system when making correctional institutions crimes, economic and other orientation, the interrelation of these types of offences and of victimological characteristics of subjects it, and when there may be employees of agencies falling into a situation of high potential danger from prisoners. Proposals are formulated on the feasibility of making appropriate changes to Federal legislation and the need to strengthen the victimological prevention of economic crimes in the penal system.

Keywords: security, crimes, convicts, correctional institutions, employees of the criminal Executive system.

Следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия и их соотношение в уголовном процессе

© Суденко Владимир Егорович,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), Почётный работник сферы образования Российской Федерации

Аннотация. Рассматриваются вопросы, относящиеся к оперативно-розыскным действиям и мероприятиям, направленным на обеспечение предварительного расследования источниками доказательственной базы, необходимой не только для установления истины по делу, но и для предупреждения преступлений. Определяются отдельные пробелы в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности», негативно влияющие на эффективность проводимых оперативно-розыскных мероприятий. Раскрываются соотношение и взаимообусловленность этических аспектов уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, решающей общую задачу, но каждая своими методами и способами. Относительно полно раскрывается сущность и содержание отдельных оперативно-розыскных мероприятий, а также субъекты их реализации.

Ключевые слова: оперативно-розыскные мероприятия; оперативное внедрение; процессуальная деятельность; объекты воздействия оперативно-розыскных мероприятий.

Этические проблемы и особенности процессуальной деятельности неразрывно связаны с этическими аспектами оперативно-розыскной деятельности. Они, несмотря на определённые различия, тем не менее, взаимообусловлены тем, что осуществление оперативно-розыскных мероприятий направлено на решение задач расследования, в том числе на установление лиц, совершивших преступление, выявление свидетелей, мест укрытия похищенного, орудий и средств совершения преступления и т.п. Сведения, полученные в ходе оперативно-розыскных мероприятий, могут быть реализованы через производство процессуальных действий и решений.

С момента возбуждения уголовного дела и на стадии предварительного расследования помимо следственных действий могут проводиться оперативно-розыскные мероприятия управомоченными на то органами. Отметим, что приказом Минобрнауки России от 10 января 2012 г. № 5 «О внесении изменений в номенклатуру специальностей научных работников» отрасль «Юридические науки» дополнена новой научной специальностью — 12.00.12, включающей криминалистику, судебно-

экспертную деятельность и оперативно-розыскную деятельность. Одновременно с этим урезана научная специальность 12.00.09 «Уголовный процесс»¹, что стало причиной пересмотра ряда устоявшихся положений теории оперативно-розыскной деятельности, изложенной в литературе².

Оперативно-розыскная деятельность представляет собой разновидность государственной деятельности, поскольку законодательные, исполнительные и судебные органы уполномочены на то государством, и они наделяют соответствующие подчинённые органы правом осуществления оперативно-розыскной деятельности, возложив на них конкретные обязанности и контроль за реализацией законодательных норм в этой деятельности.

¹ Олимпиев А. Ю. О некоторых проблемах развития ведомственной науки в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 8.

² Галузо В. Н., Никонович С. Л. Уголовный процесс в системе юридических наук в Российской Федерации // Materials of the XI Intern. sci. and practical conf., 'Science and civilization', Vol. 7. Law. 2015. Sheffield (Gbr.). P. 59—61.

Оперативно-розыскная деятельность — один из видов юридической деятельности по решению задач борьбы с преступностью, осуществляемой в интересах государства соответствующими специальными органами. Эта деятельность базируется на ясно выраженной правовой основе и осуществляется строго в соответствии с законом.

Анализируя положения ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», мы можем выделить основные признаки этой деятельности: она является специфической деятельностью, проводимой как негласными, так и гласными методами путём осуществления оперативно-розыскных мероприятий оперативно-розыскными органами. Данная оперативно-розыскная деятельность направлена охрану жизни, здоровья и прав каждого человека, личной, частной, общественной и государственной собственности, а также общественной безопасности.

Оперативно-розыскная деятельность определяется различными авторами по-разному. В широком смысле слова это государственная сыскная деятельность (государственный сыск), представленная в виде трех разновидностей: разведывательная деятельность, контрразведывательная деятельность и уголовно-розыскная деятельность. А в узком смысле слова оперативно-розыскная деятельность — это выявление, пресечение, расследование и предупреждение преступлений, розыск лиц, совершивших преступление, и без вести пропавших¹.

В публикации коллектива авторов вместо определения понятия дан перечень признаков оперативно-розыскной деятельности, к которым отнесены: это разновидностью правоохранительной деятельности, имеющей строго государственный характер, отличающейся разведывательно-поисковым направлением, проведением строго ограниченного перечня оперативно-розыскных гласных и негласных мероприятий, имеющей законодательно опреде-

ленное целевое назначение, а к сути такой деятельности они относят установление истины. Следует отметить, что частная детективная сыскная деятельность к оперативно-розыскной не относится.

Группа ученых-исследователей, С. И. Захарцев, Ю. Ю. Игнащенко, В. П. Сальников, полагают о существовании оперативно-розыскного права, существующего в виде самостоятельной отрасли права и органично вписывающегося в ныне существующую конструкцию отечественного права в виде комплексной отрасли права. В структуру оперативно-розыскного права они относят совокупность оперативно-розыскных норм и правовых институтов обособленного характера².

Приведенные суждения в очередной раз подтверждают тенденцию на безосновательное увеличение количества отраслей права в системе права Российской Федерации.

В. Н. Галузо, исследовавший правовое регулирование деятельности розыскных органов Российского государства и их организацию, говорит о следующих положениях, на которые следует обратить внимание. Первое: поддержание правопорядка — важнейшая исторически не изменяющаяся функция государства. Второе: высокоэффективное и часто единственное средство поддержания правопорядка кроется в оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой гласными и негласными мероприятиями. Такие оперативно-розыскные мероприятия проводятся должностными лицами государственных органов и направлены на получение информации, свидетельствующей о противозаконных действиях каких-либо лиц, её анализ и учет. Иными словами, необходимо вести речь о модернизации исследования закономерностей прошлого³.

¹ Лапин Е. С. Оперативно-розыскная деятельность : учебное пособие. Саратов: Научная книга, 2016. С. 4.

² Захарцев С. И., Игнащенко Ю. Ю., Сальников В. П. Оперативно-розыскная деятельность в XXI веке : монография. М.: Норма, 2015. С. 90.

³ Галузо В. Н. О допустимости использования метода экстраполяции при осуществлении историко-правовых исследований в Российской Федерации // Право и жизнь. 2015. № 8. С. 155—181.

При анализе соотношения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий представляют и научный, и особенно практический интерес соотношение их результатов, доказательств и результатов оперативно-розыскных мероприятий.

Из сказанного следует, что оперативно-розыскная деятельность представляет собой естественное дополнение процессуальной деятельности, а потому возможные этические нарушения в процессе осуществления оперативно-розыскных мероприятий могут привести к недопустимости использования полученных результатов.

Приведём краткую характеристику отдельных оперативно-розыскных мероприятий, исчерпывающих перечень которых зафиксирован в ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». К ним относятся опрос, наблюдение, сбор образцов для сравнительного исследования, наведение справок, исследование документов и предметов, проверочная закупка, отождествление личности, обследование зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, участков местности. В Законе об оперативно-розыскной деятельности содержатся и другие оперативно-розыскные, к которым относятся контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, оперативное внедрение, контролируемая поставка, оперативный эксперимент, получение компьютерной информации.

По нашему мнению, имеются и другие оперативно-розыскные мероприятия, не указанные в названной норме. Например, нет указания на засаду, на применение служебно-розыскной собаки и др. Помимо этого, данная норма бланкетная, не определяющая содержание и сущность перечисленных мероприятий, а потому для их более полного уяснения необходимо обращаться к другим нормативно-правовым актам.

Остановимся на таком оперативно-розыском мероприятии как опрос, под которым понимаются активные действия по получению информации от обладаю-

щих ею людей, которая значима для выявления и расследования преступлений. Субъекты сбора информации — оперативные работники, негласные и зашифрованные сотрудники, другие лица, содействующие оперативно-розыскному мероприятию. Опрашиваемым может быть любое лицо, располагающее значимыми для расследования сведениями. При опросе не допускается принуждение к даче информации, она должна быть сообщена лицом добровольно. Лицо, отказавшееся «делиться» имеющейся у них информацией, не должно подвергаться преследованию.

Опрос возможен заранее подготовленный и неподготовленный, внезапно возникший из сложившейся ситуации. Он может быть гласным и негласным, а его инициатором выступает оперативный работник (субъект проведения опроса) или лицо, желающее поделиться имеющейся у него информацией, по его мнению, важной по уголовному делу.

Наведение справок означает собирание информации посредством личного ознакомления с документами, в том числе архивными, направление запросов юридическому или физическому лицу, по которое возможно владеет требуемой информацией. К этому виду оперативно-розыскных мероприятий относится получение сведений биографического характера о проверяемом лице, его роде занятий, образовании, месте работы, родственниках и друзьях, имущественном положении, месте нахождения и проживания, случаях ранее совершённых правонарушений, иных сведений, необходимых для реализации задач оперативно-розыскной деятельности и далее расследования. Инициаторами и исполнителями наведения справок выступают те же субъекты, что и при опросе.

Сбор образцов для сравнительного исследования означает оперативно-розыскной поиск, обнаружение, фиксацию и изъятие объектов материального мира, которые возможно являются потенциальными носителями информации для дальнейшей их идентификации с другими аналогами, а также для обнаружения признаков преступления. Сбор образцов для сравнительного исследования предполага-

ет использование дактилоскопической информации в целях розыска без вести пропавших, установления лиц, оставивших отпечатки пальцев на месте на месте совершения преступления и т.д. Данное мероприятие оперативно-розыскного характера осуществляется не только гласно, но и негласно, а полученные образцы оформляются, упаковываются и направляются в соответствующий адрес их исследования.

Одним их оперативно-розыскных мероприятий являются действия по купле-продаже какого-либо предмета у лица, обоснованно подозреваемого в мошенничестве, обмане покупателей, сбыте товаров и предметов, изъятых из свободного обращения или даже запрещённых к обороту, то есть проверочная закупка. В качестве предмета закупки могут выступать объекты (предметы, вещи, изделия) не только изъятые из оборота, но и находящиеся в свободном обороте. Данное мероприятие может осуществляться гласными способами, но, как правило, зашифровано от проверяемого лица.

Весьма распространено подобное мероприятие в виде контрольной закупки в торговых предприятиях, ресторанах, кафе, столовых и т.п., направленной на выявление фактов мошенничества, обмана потребителей.

Криминалистическое исследование предметов и документов, не являясь процессуальным действием, предполагает поиск на них возможных следов преступления, а также установления, не были ли они орудием или средством его совершения. Проводится такое мероприятие в основном до возбуждения уголовного дела и направлено на выявление признаков преступной деятельности и причастности к ней конкретных проверяемых лиц.

Наблюдение — это тайное, направленное, систематическое наблюдение за лицами, подозреваемыми в преступной деятельности, используемыми ими транспортными средствами, местами их нахождения с целью получения информации о признаках преступной деятельности, возможных соучастниках, местах хранения орудий совершения преступлений и похи-

щенного имущества¹. Физическое наблюдение (основанное на визуальном способе слежения) может осуществляться сотрудниками оперативных аппаратов, специализирующимися на этих методах работы. Электронное наблюдение, основанное на применении специальных технических средств для слежения за действиями подозреваемого лица в помещениях и транспортных средствах, ведется сотрудниками специальных оперативно-технических подразделений правоохранительных органов и может осуществляться с помощью аппаратуры аудиовидеозаписи с целью фиксации изображения, слухового контроля и записи разговоров подозреваемых.

Для выявления лица, совершившего преступление или объявленного в розыск, и его идентификации производится отождествление личности, которое, вместе с тем, не означает его процессуального опознания по голосу, внешности, иным признакам. В то же время вполне возможно опознание предметов, животных, трупа неизвестного лица.

Обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств — это комплекс действий, заключающийся в осмотре жилых и служебных помещений, транспортных средств и других объектов в целях поиска следов преступной деятельности, орудий совершения преступления, разыскиваемых преступников, а также получения другой информации, необходимой для решения задач оперативно-розыскной деятельности. В зависимости от искомого объекта выделяют обнаружение человека или его трупа и предметов и документов. Обследование может носить гласный, зашифрованный и негласный характер.

Контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений — это совокупность действий по конспирированному просмотру, прослушиванию письменной, звуковой и иной зафиксированной на материальном носителе информации, имею-

¹ Киселёв А. П., Васильев О. А., Белянинова Ю. В. Комментарий к федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно розыскной деятельности» // Система ГАРАНТ, 2016.

щая цель обнаружения сведений, информации о преступной деятельности лиц, представляющей оперативный интерес. К основным условиям проведения данного оперативно-розыскного мероприятия относятся: наличие судебного решения; наличие специальной информации; наличие документально оформленного задания оперативного подразделения¹.

Прослушивание телефонных переговоров состоит из действий по негласному получению звуковой информации из телефонных переговоров, ведущихся по линиям телефонной связи, и передаваемой лицам (лицами), подозреваемыми в совершении преступлений. Его итоговым документом является рапорт оперативного работника, а иногда справка, объяснение участника этого мероприятия и т.п. К рапорту могут прилагаться фонограммы телефонных переговоров и иные технические носители информации. Снятие информации с технических каналов связи заключается в перехвате с помощью специальных технических средств открытой информации по сетям электрической связи, сети Интернет, различных информационных систем, и осуществляется оно на основании соответствующего судебного решения.

Особую ценность, одновременно и особую сложность представляет такое оперативно-розыскное мероприятие, как оперативное внедрение, представляющее собой некоторую совокупность оперативно-розыскных мероприятий и действий, направленных на получение необходимой для борьбы с преступлениями информации. Осуществляется данное мероприятие путём зашифрованного внедрения на интересующий оперативную службу объект или в преступную группу работника оперативно-розыскного подразделения в целях получения необходимой для оперативно-розыскной деятельности информации. Как правило, к субъектам, осуществляющим это мероприятие, относятся зашифрованные сотрудники оперативно-розыскных, а иногда и других подразделений органов внутренних дел, а также лица,

содействующие правоохранительным органам на конфиденциальной основе.

Контролируемая поставка — комплекс действий, направленных на получение информации о признаках преступной деятельности путем установления контроля за поставкой, покупкой, продажей, перемещением предметов, веществ и продукции, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых ограничен, а также являющихся объектами или орудиями преступных посягательств, проходящий под контролем оперативно-розыскного органа. Контролируемая поставка давно и широко используется в мировой практике борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Контролируемая поставка также делится на три основных вида: внутренняя (на территории Российской Федерации); внешняя (за пределами территории Российской Федерации); транзитная (проходит по инициативе иностранного государства на основании соглашения через территорию Российской Федерации).

Оперативный эксперимент — это моделирование специально созданных, полностью управляемых и контролируемых условий, заключающееся в наблюдении за лицом — объектом оперативной заинтересованности с целью получения оперативно значимой информации. При постановке оперативного эксперимента создаются искусственные условия, наиболее приближенные к реальной обстановке, причем запрещается проводить соответствующее оперативно-розыскное мероприятие, использовать технические и иные средства, если может произойти потенциальная возможность угрозы жизни, здоровью, а также унижены достоинство и честь участников данного мероприятия. Итоговым документом оперативного эксперимента является рапорт сотрудника оперативного подразделения, а в случае выявления преступлений или лиц, к ним причастных, — актом оперативного эксперимента, который по своей форме и содержанию в максимально допустимых пределах должен соответствовать требованиям, предъявляемым к составлению протокола следственного эксперимента. К акту приобщаются физические носители информации, полу-

¹ Там же.

ченные в результате использования в процессе проведения оперативного эксперимента специальных технических и иных средств, которые могут использоваться в процессе доказывания при последующем их процессуальном оформлении¹.

Этические аспекты оперативно-розыскных мероприятий предлагает учитывать В. А. Гусев при разработке «законодательного механизма» соблюдения прав человека и гражданина при их осуществлении. По его мнению, было бы правильным указывать основания и условия проведения каждого отдельного оперативно-розыскного мероприятия в соответствующей статье, чётко содержащей процедуру его осуществления. К перспективным направлениям совершенствования оперативно-розыскного законодательства относится регулирование правовых процедур проведения оперативно-розыскных мероприятий, раскрывающих суть каждого из них².

В то же время, соотношение результатов оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий является предметом ведомственного правотворчества ряда правоохранительных органов.

Приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 «О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России» утверждает Перечень оперативных подразделений системы МВД России, которые правомочны осуществлять оперативно-розыскную деятельность в полном объеме, установленном Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и к которым относятся:

- подразделения уголовного розыска;
- подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции;
- подразделения собственной безопасности;
- подразделения по противодействию экстремизму;

— подразделения по борьбе с преступными посягательствами на грузы;

— подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;

— подразделения по обеспечению взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членов Интерпола;

— оперативно-поисковые подразделения;

— подразделения специальных технических мероприятий;

— подразделения оперативно-розыскной информации;

— межрегиональные оперативно-розыскные подразделения территориальных органов МВД России на окружном уровне;

— подразделения по контролю за оборотом наркотиков.

В общем, это двенадцать подразделений системы МВД России.

Оперативно-розыскная деятельность и уголовно-процессуальная деятельность отличаются по результатам, на что обращается внимание в юридической литературе. Итак, оперативно-розыскная деятельность — это вид деятельности, осуществляемый путём проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Законодатель считает основными объектами безопасности общество (его материальные и духовные ценности) и государство (его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность).

Таким образом, соотношение следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий на досудебных стадиях уголовного процесса (стадия возбуждения уголовного дела и стадия предварительного расследования) фактически фокусируется на соотношении их результатов.

Библиография

1. Галузо, В. Н. О допустимости использования метода экстраполяции при осуществлении историко-правовых исследований в

¹ Там же.

² Гирько С. И., Харченко С. В. Соотношение оперативно-розыскного мероприятия «оперативный эксперимент» и провокации // Военное право. 2020. № 4 (62). С. 149—153.

Российской Федерации / В. Н. Галузо // Право и жизнь. — 2015. — № 8. — С. 155—181.

2. Галузо, В. Н. Уголовный процесс в системе юридических наук в Российской Федерации / В. Н. Галузо, С. Л. Никонович // Materials of the XI Intern. sci. and practical conf., 'Science and civilization', Vol. 7. Law. 2015. — Sheffield (Gbr.). Pp. 59—61).

3. Гирько, С. И. Соотношение оперативно-розыскного мероприятия «оперативный эксперимент» и провокации / С. И. Гирько, С. В. Харченко // Военное право. — 2020. — № 4 (62). — С. 149—153.

4. Гусев, В. А. Законодательный механизм соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной

деятельности: проблемы и пути решения / В. А. Гусев // Российский следователь. — 2011. — № 15. — С. 9—13.

5. Захарцев, С. И. Оперативно-розыскная деятельность в XXI веке : монография / С. И. Захарцев, Ю. Ю. Игнащенко, В. П. Сальников. — М.: Норма, 2015.

6. Лапин, Е. С. Оперативно-розыскная деятельность : учебное пособие / Е. С. Лапин. — Саратов: Научная книга, 2016.

7. Олимпиаев, А. Ю. О некоторых проблемах развития ведомственной науки в Российской Федерации / А. Ю. Олимпиаев // Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 8.

Investigative actions and operational-search measures and their correlation in criminal proceedings

© **Sudenko V. E.**,

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department «Criminal law, criminal procedure and Forensics» Law Institute Russian University of Transport (MIIT), Honorary Worker in the Field of Education of the Russian Federation

Annotation. Issues related to operational-search actions and measures aimed at ensuring a preliminary investigation by sources of evidence base are necessary, which are necessary not only to establish the truth in the case, but also to prevent crimes. Separate gaps are identified in the federal law “On operational search activities”, which negatively affect the effectiveness of ongoing operational search activities. The author reveals the correlation and interdependence of the ethical aspects of the criminal procedural and operational-search activities, solving the general problem, but each with its own methods and ways. The essence and content of individual operational-search measures, as well as the subjects of their implementation, are relatively fully disclosed.

Key words: operational-search measures; procedural activity; operational implementation; impact objects of operational-search measures.

О возмещении материального ущерба, причинённого вследствие совершенных военнослужащими преступлений (на примерах судебной практики)

© Харитонов Станислав Станиславович,
полковник юстиции запаса, кандидат
юридических наук, профессор

Аннотация. В статье приведены и проанализированы примеры практики военных судов о возмещении виновным военнослужащим материального ущерба, причиненного преступлением. Приведенные примеры служат ориентиром при решении юридических вопросов, возникающих у представителей воинских частей в военных судах при разрешении споров указанной категории.

Ключевые слова: военные суды, военное строительство, военнослужащий, возмещение материального ущерба от преступления.

Возмещение материального ущерба от совершенных военнослужащими преступлений (как правило, хищения, мошенничества, присвоения или растраты, и т.п.) важно не только для восстановления справедливости, но и для минимизации реальных финансовых потерь, которые несут воинские части.

Кроме того, рачительное расходование материальных ресурсов на военное строительство, которое включает и комплекс экономических мероприятий по поддержанию военной мощи страны, предопределяет деятельность воинских должностных лиц по взысканию с тех, кто причинил экономический ущерб военной организации государства (к которым в широком смысле этого слова относятся учреждения, занимающиеся военной деятельностью), ущерба.

Предъявление воинской частью в рамках уголовного дела гражданского иска о возмещении имущественного вреда, причиненного преступлением, осуществляется в уголовно-процессуальной форме.

Действующими в Минобороны России нормативными актами предписано, что при защите интересов воинской части, признанной потерпевшей, гражданским истцом по уголовному делу, представитель воинской части выполняет ряд действий, в том числе:

— предъявляет гражданский иск после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного следствия при разбиратель-

стве данного уголовного дела в суде первой инстанции после установления, в том числе экспертным путем, суммы имущественного вреда, причиненного преступлением, либо предъявления обвинения в окончательной редакции лицу, действиями которого причинен установленный материальный ущерб;

— совершает действия, предусмотренные процессуальным законодательством в рамках полномочий, определенных доверенностью, в целях защиты имущественных интересов воинской части;

— в установленный срок обжалует судебные акты при наличии соответствующих оснований;

— незамедлительно осуществляет работу по подаче искового заявления к лицам, причинившим ущерб, в гражданском процессуальном порядке в случае оставления гражданского иска судом в рамках уголовного дела без рассмотрения либо прекращения уголовного дела по нереабилитирующим основаниям¹.

С учетом изложенного представляется важным знание представителями воинских частей в судах принимаемых военными судами решений, формирующих судебную практику, для качественной подготовки документов в процесс.

¹ П. 19 Инструкции об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации представительства в судах, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 150.

1. Частичное возмещение виновным материального ущерба, причиненного преступлением, должно учитываться при определении размера подлежащих удовлетворению исковых требований.

По приговору Великоновгородского гарнизонного военного суда Р. и Г. осуждены по ч. 4 ст. 160 УК РФ.

Согласно этому же приговору частично удовлетворен гражданский иск Минобороны России, в пользу которого в счет возмещения имущественного вреда взыскано, в том числе солидарно с Р. и Г., 1 642 658 руб. 35 коп.

Окружной военный суд, рассмотрев дело в апелляционном порядке по представлению прокурора, приговор в части гражданского иска изменил, указав следующее.

Судом установлено, что осужденные в ходе предварительного следствия частично возместили ущерб, причиненный в результате хищения, в размере 98 500 руб., что подтверждено приобщенной к материалам уголовного дела копией чека-ордера.

При таких обстоятельствах решение суда первой инстанции по заявленному гражданскому иску относительно размера удовлетворенных требований не соответствовало фактическим данным, установленным в ходе судебного разбирательства, в связи с чем суд апелляционной инстанции, изменяя решение гарнизонного суда, гражданский иск в интересах Минобороны России о возмещении материального ущерба удовлетворил частично и взыскал в его пользу солидарно с Р. и Г. 1 544 158 руб. 35 коп. с учетом частичного возмещения осужденным Р. причиненного ущерба¹.

¹ См.: Апелляционное определение 1-го Западного окружного военного суда № 22-127/2019 от 22 октября 2019 г. URL: https://1zovs-spб.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=932239&delo_id=4&new=4&text_number=1 (дата обращения: 31.08.2020); Обзор апелляционной и кассационной практики 1-го Западного окружного военного суда по уголовным делам за второе полугодие 2019 г. утвержденный президиумом 1-го Западного окружного военного суда 20 января 2020 г. URL:

2. Ликвидация в период рассмотрения судом уголовного дела воинской части, предъявившей гражданский иск, не является основанием для прекращения производства по этому иску в случае его поддержания правопреемником, допущенным судом для участия в деле.

В ходе расследования уголовного дела в отношении В. и Л., обвинявшихся в хищении продовольствия, к ним воинской частью, относящейся к войскам национальной гвардии, предъявлен гражданский иск о возмещении ущерба, причиненного преступлением, на сумму 13 662 руб.

В ходе рассмотрения Челябинским гарнизонным военным судом уголовного дела воинская часть ликвидирована, но предъявленный ею иск был поддержан ее правопреемником — другой воинской частью, признанной судом потерпевшей и гражданским истцом.

По результатам рассмотрения дела этот иск судом был полностью удовлетворен.

Суд обоснованно исходил из того, что ликвидация воинской части как юридического лица не влечет прекращение предусмотренного ст. 1064 ГК РФ обязательства по возмещению вреда, причиненного преступлением федеральной собственности, к которой относится и имущество войск национальной гвардии Российской Федерации (ч. 1 ст. 32 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»). При этом правоотношения, связанные с данной федеральной собственностью, не могут быть признаны утратившими силу с ликвидацией воинской части, в оперативном управлении которой находилось данное имущество. В связи с этим назначение приказом директора Федеральной службы войск национальной гвардии — главнокомандующего войсками национальной гвардии новой воинской части в качестве ответственной за имущество, ранее находившееся в оперативном управлении расформированной (ликвидированной) воинской части, позволяло новой воинской ча-

http://1zovs.spб.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=276 (дата обращения: 31.08.2020).

сти, признанной в соответствии с положениями ст. 44 УПК РФ гражданским истцом по делу, поддержать гражданский иск по этому делу и требовать от подсудимых возмещения ущерба, причиненного совершенным ими преступлением¹.

3. При разрешении исковых требований по уголовному делу о хищении недвижимого имущества суду надлежало учитывать положения норм ГК РФ об основаниях и о последствиях недействительности сделок, о защите прав собственника применительно к истребованию жилых помещений у граждан либо к возмещению убытков при этом.

По приговору Санкт-Петербургского гарнизонного военного суда Х. осуждена за восемь преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ, и за пять преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 УК РФ, выразившихся в хищении ряда квартир, принадлежащих городу Санкт-Петербургу.

Судом также удовлетворен гражданский иск Санкт-Петербурга в лице администрации Красносельского района о возмещении материального ущерба и взыскании с Х. в пользу истца 35 190 000 руб.

Как следует из материалов уголовного дела, на похищенные в результате указанных преступных действий жилые помещения был наложен арест.

В ходе предварительного следствия городом Санкт-Петербургом в лице администрации Красносельского района и ее представителя заявлен гражданский иск о возмещении причиненного истцу материального ущерба.

Согласно исковым требованиям истец просил взыскать с Х. солидарно с другими лицами стоимость похищенных квартир в сумме 35 190 000 руб. либо возложить на лиц, в собственность которых оформлены данные жилые помещения, обязанность передать квартиры в собственность города.

По смыслу закона, решение по предъявленному гражданскому иску, которое может быть принято судом при постановлении приговора, должно соответствовать требованиям ст. 196 ГПК РФ и приниматься по заявленным истцом требованиям.

В силу ст. 307, 309 УПК РФ при разрешении гражданского иска суд обязан привести в приговоре мотивы, обосновывающие полное или частичное удовлетворение иска либо отказа в нем, указать с приведением соответствующих расчетов размеры, в которых удовлетворены требования истца, и закон, на основании которого разрешен гражданский иск.

Указанные требования закона гарнизонным судом в полном объеме выполнены не были.

С учетом обстоятельств преступлений, совершенных Х., признанных судом обоснованными, при разрешении исковых требований суду надлежало учитывать положения норм ГК РФ об основаниях и о последствиях недействительности сделок (параграф 2), о защите прав собственника применительно к истребованию жилых помещений у граждан (ст. 301—305) либо к возмещению убытков при этом (ст. 15, 1064).

Применительно к данному делу в силу приведенных правовых норм взыскание убытков в размере стоимости переданных в собственность гражданам квартир возможно лишь в случае признания судом действительности и законности таких сделок, а указанных граждан — добросовестными приобретателями.

Между тем суд первой инстанции указанные юридически значимые обстоятельства не исследовал и не установил, а граждан, в собственности которых в настоящее время находятся спорные жилые помещения, к рассмотрению иска не привлек и без приведения каких-либо мотивов невозможности возврата квартир в собственность города принял решение о взыскании их стоимости с осужденной.

Допущенные судом нарушения уголовно-процессуального закона при разрешении гражданского иска являются осно-

¹ См.: Обзор судебной практики окружных (флотских) военных судов по уголовным делам в 2018 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 3 июля 2019 г. URL: http://severnfyvs.mrm.sudrf.ru/modules.php?name=document_sud&id=318 дата обращения 31.08.2020.

ванием для отмены приговора в этой части.

Поскольку данное уголовное дело было рассмотрено в особом порядке, без фактического исследования и оценки доказательств, суд апелляционной инстанции, не имея возможности устранить допущенное нарушение закона без передачи дела в этой части на новое судебное разбирательство, приговор в отношении Х. изменил. Решение в части гражданского иска города Санкт-Петербурга в лице администрации Красносельского района к Х. о возмещении материального ущерба было отменено, и дело в этой части направлено в тот же суд на новое судебное рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства¹.

4. Заявленный потерпевшим отказ от своих исковых требований, в случае если этот отказ не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы других лиц, влечет прекращение производства по иску.

По приговору Южно-Сахалинского гарнизонного военного суда П. осужден за совершение ряда умышленных преступлений. Согласно приговору, гражданский иск потерпевшего С. о возмещении материального ущерба и морального вреда оставлен без рассмотрения, и за С. признано право предъявить данный иск в порядке гражданского судопроизводства.

В обоснование принятого решения по гражданскому иску суд в приговоре сослался на ч. 3 ст. 250 УПК РФ, указав, что потерпевший не ходатайствовал о рассмотрении иска в его отсутствие, прокурор гражданский иск потерпевшего не поддержал, а подсудимый П. с иском не согласился.

Вместе с тем в материалах дела имелось заявление потерпевшего С. об отказе от исковых требований в связи с возмещением П. ему материального ущерба и мо-

рального вреда, которое суд оставил без внимания.

При этом суд в качестве смягчающих наказание обстоятельств признал в том числе добровольное возмещение осужденным имущественного вреда и компенсацию морального вреда потерпевшему.

Поскольку в судебном заседании суда апелляционной инстанции потерпевший поддержал свое заявление об отказе от исковых требований к П. о возмещении имущественного вреда и денежной компенсации морального вреда в связи с возмещением осужденным ущерба в полном объеме, этот отказ не противоречил закону и не нарушал права и законные интересы других лиц, Дальневосточный окружной военный суд отменил приговор в части решения по гражданскому иску потерпевшего и прекратил производство по указанному иску.²

В заключении отметим, что поскольку работу по представлению интересов воинской части в судах организует командир воинской части, то организация ознакомления с формирующими судебную практику военных судов решениями по возмещению материального ущерба от совершенных военнослужащими преступлений возлагается на него.

¹ См.: Обзор судебной практики окружных (флотских) военных судов по уголовным делам за 2017 год, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 г. URL: http://tihookeanskyfvs.prm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=142, дата обращения 01.09.2020.

² См.: Апелляционное постановление судебной коллегии по уголовным делам Дальневосточного окружного военного суда № 22-33/2018 от 20.03.2018, URL: https://1vovs-hbr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=94477&delo_id=4&new=4&text_number=1 (дата обращения: 31.08.2020); Обзор судебной практики окружных (флотских) военных судов по уголовным делам в 2018 году, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 3 июля 2019 г. URL: http://severnyfvs.mrm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=318, дата обращения 01.09.2020.

Compensation for material damage from crimes committed by servicemen in the context of military construction (based on examples of judicial practice)

© **Kharitonov S. S.**,

Colonel of Justice of the Reserve, candidate legal sciences, professor

Resume. The article presents and analyzes examples of the practice of military courts to compensate guilty service members for material damage caused by a crime. The above examples serve as a guideline in resolving legal issues arising from representatives of military units in military courts when resolving disputes of this category.

Key words: military courts, military construction, service member, compensation for material damage from a crime.

Рецензия на монографию доктора юридических наук, профессора Дамаскина О. В. «Преступность в XXI веке: проблемы и перспективы»

© Холиков Иван Владимирович,
доктор юридических наук, профессор, ФГБНИУ «Ин-
ститут законодательства и сравнительного правове-
дения при Правительстве Российской Федерации

Аннотация. В статье дается краткая рецензия на монографию «Преступность в XXI веке: проблемы и перспективы», подготовленную заведующим сектором уголовного права Института государства и права Российской академии наук заслуженным юристом Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором Дамаскиным О.В.

Ключевые слова: преступность, государство и право, глобализация, транснациональная организованная преступность, криминальная агрессия.

В настоящее время научное осмысление новых проблем преступности, как социального явления, отражающего несовершенство социально-экономических, политических, правовых отношений в трансформирующемся кризисном обществе, перспектив, потребностей и возможностей научного обеспечения курса на противодействие опасностям и угрозам международной и национальной безопасности, в том числе через призму уроков и выводов Нюрнбергского процесса, представляется актуальным, теоретически и практически значимым.

Происходящие в настоящее время в мире события, связанные с переосмыслением роли общества, государства и права, состояния современных международных отношений, экономических, социальных, правовых проблем, новых опасностей и угроз для устойчивого развития человечества вызывают пристальный интерес многих отечественных ученых¹. Не исключе-

нием стала очередная монография О. В. Дамаскина, в которой рассматриваются актуальные криминогенные факторы трансформации государства и права в условиях кризиса глобализации, детерминации транснациональной организованной преступности, новых проблем и перспектив обеспечения международной безопасности, потребностей и возможностей подготовки сил обороны и безопасности в интересах национальной безопасности Российской Федерации.

Содержание монографии включает рассмотрение трансформации государства и права в условиях кризиса современной цивилизации: криминогенных факторов и криминальных аспектов современной преступности; роли транснациональной организованной преступности в современной гибридной войне; содержания криминальной агрессии и уголовной ответственности, в ретроспективном и современном аспектах.

Значительный интерес выполненной работы заключается в обосновании актуальности, теоретической и практической значимости проблемы цивилизационного кризиса. Опираясь на собственные более ранние исследования², автор по-новому

¹ См., например: Савенков А. Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации : монография. М.: Проспект, 2020; Хабриева Т. Я. Проекция развития конвергентных технологий в праве // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества. Доклады членов РАН. М.: ИГП РАН, 2019. С. 142; Зорькин В. Д. Справедливость-императив цивилизации права // Вопросы философии. 2019. № 1. С. 514; Дамаскин О.В. Транснациональная организованная преступность: проблемы международной и национальной безопасности: монография. М.: Юрлитинформ, 2019. -334 с.

² См.: Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов // Вестник Академии военных наук. 2018. № 4 (65). С. 121—128; Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные

раскрывает криминогенные факторы деформации государства и общества в процессе глобализации; криминальные аспекты кризиса системы права, как регулятора международной и национальной безопасности; актуальные вопросы уголовно-правовой науки по противодействию преступности и коррупции в условиях санкционной агрессии США; тенденции и перспективы развития права, государства и общества; трансформацию и актуальные аспекты развития международного права и уголовной политики.

Автор, по существу, впервые обосновывает использование транснациональной организованной преступности в современной гибридной войне, раскрывает понятие новых форм мягкой и жесткой силы, используемых при ее ведении, дает характеристику современной транснациональной организованной преступности, криминогенных факторов мирового экономического процесса и роли международных финансовых организаций в кризисе глобализации.

Акцентируется внимание на криминогенных факторах межнациональных и межконфессиональных отношений, трансформации федерализма в государствах Европейского Союза. Автор раскрывает криминогенные факторы деформации мирового порядка, мировоззренческие аспекты сосуществования России и Запада, актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности в условиях современных военных конфликтов. Рассмотрение понятия и содержания криминальной агрессии и уголовной ответственности осуществляется через приз-

вопросы правового обеспечения вооруженной борьбы в условиях современных стратегических и политических реалий // Военное право. 2019. № 3. С. 21—28; Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные проблемы защиты российской государственности и национального суверенитета в современных условиях // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2017. № 4 (155). С. 1—5; Дамаскин О. В., Холиков И. В. Современные проблемы международного гуманитарного права // Современное право. 2017. № 5. С. 104—111.

му правовых уроков Нюрнбергского процесса, их значения для современности.

Это, в немалой степени, обусловлено происходящими в настоящее время в мире событиями, связанными с переосмыслением роли общества, государства и права, состояния современных международных отношений, экономических, социальных, правовых проблем, новых опасностей и угроз для устойчивого развития человечества, что актуализирует исторические решения Нюрнбергского процесса, их учет в современных условиях в интересах как национальной безопасности России, так и международной безопасности, в целом.

Экспорт нестабильности в различные регионы мира, избирательное санкционное давление на «неудобные» страны, вкупе с применением доктрины нового мирового беспорядка со стороны США и их союзников становятся факторами, способствующими деформации мирового порядка, основанном на Уставе ООН, принятом по итогам Второй мировой войны¹. Подробно рассматривая криминогенные факторы указанной деформации, автор приходит к обоснованным выводам о наличии криминальной агрессии в отношении России, которая выражается в антироссийской направленности политики США и их союзников, активизации НАТО, экономических санкциях, создающих предпосылки к появлению и углублению межэтнических и межконфессиональных конфликтов, организации очагов напряженности и военных конфликтов. При этом транснациональная организованная преступность становится составной частью «гибридной войны» против России и ее союзников. Терроризм и экстремизм, как угроза миру и безопасности, как современные универсальные транснациональные средства агрессии, получают широкое развитие и используются криминальными, религиозными и государственными организациями вопреки жизненно важным интересам общества.

¹ См. подробнее: Холиков И. В., Конуров А. И. Международно-правовые и военно-политические вопросы современного мироустройства // Вестник Академии военных наук. 2015. № 4 (53). С. 10.

Вместе с тем, рассматриваемая монография, как представляется, не лишена некоторых недостатков. В частности, при значительном объеме материала, возможно, больше внимания стоило уделить практическим вопросам профилактики международных преступлений и противодействия криминальной агрессии, в том числе путем более активного задействования потенциала международного сотрудничества России с ее союзниками. Также было бы интересно более подробно узнать точку зрения автора на феномен использования частных военных и охранных компаний, повсеместно используемых как на земле, так и на море, в контексте недостаточного правового регулирования их деятельности и связанных с ней угроз международной и национальной безопасности.

Тем не менее, указанные замечания носят скорее рекомендательный характер и нисколько не влияют на высокую оценку рецензируемой монографии.

Книга предназначена для государственных служащих, широкого круга читателей, преподавателей и слушателей образовательных учреждений по подготовке и повышению квалификации государственных служащих.

Таким образом рецензируемая работа отвечает потребностям и интересам потенциальных читателей, соответствует современным требованиям актуальности, новизны, теоретической и практической значимости к научным изданиям и рекомендуется к публикации.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Транснациональная организованная преступность: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ, 2019. — 334 с.
2. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Вестник Академии военных наук. — 2018. — № 4 (65). — С. 121—128.
3. 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.
4. Дамаскин, О. В. Актуальные проблемы защиты российской государственности и национального суверенитета в современных условиях / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2017. — № 4 (155). — С. 1—5.
5. Дамаскин, О. В. Современные проблемы международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Современное право. — 2017. — № 5. — С. 104—111.
6. Зорькин, В. Д. Справедливость-императив цивилизации права / В. Д. Зорькин // Вопросы философии. — 2019. — № 1. — С. 5—14.
7. Савенков, А. Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации : монография / А. Н. Савенков. М.: Проспект, 2020. — 448 с.
8. Хабриева, Т. Я. Проекция развития конвергентных технологий в праве / Т. Я. Хабриева // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества : Доклады членов РАН. — М.: ИГП РАН, 2019.
9. Холиков, И. В. Международно-правовые и военно-политические вопросы современного мироустройства / И. В. Холиков, А. И. Конуров // Вестник Академии военных наук. — 2015. — С. 7—18.

Review of the Monograph of the Doctor of Law Professor O. V. Damaskin “Criminality in the XXI Century: Problems and Perspectives”

© Ivan Kholikov,

Doctor of Legal Sciences, Professor, Institute of
Legislation and Comparative Law under the Gov-
ernment of the Russian Federation

Abstract. The article gives a short review of the monograph “Criminality in the XXI Century: Problems and Perspectives”, comprised by the head of sector of criminal law of the Institute of

state and law of the Russian Academy of Sciences Honoured Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor O.V.Damaskin.

Keywords: criminality, state and law, globalization, transnational organized crime, criminal aggression.

Нарушение территориальной целостности Российской Федерации посредством противоправного изменения Государственной границы Российской Федерации, как проявление экстремизма

© Щербак Сергей Иванович,
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Статья содержит результаты анализа норм уголовного законодательства, устанавливающего ответственность за экстремистские преступления, связанные с посягательствами на территориальную целостность Российской Федерации, с учетом поправки к Конституции Российской Федерации, установившей запрет на действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям.

Ключевые слова: территориальная целостность Российской Федерации; нерушимость государственных границ; противоправное изменение государственной границы; пограничные знаки; экстремистская деятельность; уголовная ответственность; конкуренции составов преступлений.

Современный мир с его широчайшими возможностями предоставляет массу прав, свобод и перспектив для личности, но вместе с тем, повышает количество и уровень угроз для общества и государства. Одной из таких угроз является современный экстремизм, а также его крайнее проявление — терроризм. Экстремизм, как отмечено в п. 29 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года¹, во всех его проявлениях ведет к нарушению гражданского мира и согласия, подрывает общественную безопасность и государственную целостность Российской Федерации, создает реальную угрозу сохранения основ конституционного строя, межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия. В данной статье изложены результаты анализа взглядов на проблемы ответственности за экстремистскую деятельность в форме посягательства на государственная (территориальную) целостность, которая обеспечивается, в том числе, нерушимостью границ государства.

Принцип нерушимости государственных границ впервые был закреплен в Заключительном акте СБСЕ² (1975 г.), в ко-

тором было указано, что государства рассматривают нерушимыми все государственные границы друг друга. Государства должны воздерживаться от любых посягательств на государственные границы друг друга, а также не совершать каких бы то ни было действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого суверенного государства. Кроме того, данный принцип означает обязанность государств уважать установленные в соответствии с международным правом границы каждого иностранного государства.

В большинстве случаев отношения между государствами по обеспечению территориальной целостности упорядочены и спорные вопросы находят разрешение, но угроза государственным границам, и в целом целостности государства, может исходить от других субъектов — физических лиц, неформальных группировок, общественных организаций, политических партий. Разрушение национальных государств может поставить под угрозу мир и добрососедские отношения между государствами, сохранение национальной идентичности, языка и культуры, права народов распоряжаться своей судьбой. Поэтому территориальная целостность Российской Федерации, и ее внешний контур — государ-

¹ Утв. Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753.

² Действующее международное прав. Документы в 2-х томах. Т. 1. / Сост. Колосов Ю. М., Кривчикова

Э. С. М.: Юрайт; Международные отношения, 2007.

ственная граница, должны быть надежно защищены, как извне, так и изнутри. Опасность не только от действий, но и от призывов может угрожать государству и обществу. История знает призывы политиков к «поражению собственного правительства в империалистической войне»¹, а также наступившие революционные события и их последствия для российского общества, народов его образующих, и государства.

Гибридные, информационные войны в современных условиях ведутся без фронтов и флангов, хотя противник не вполне очевиден и подчас незаметен, но он не менее опасен и проявляет себя в экстремистской деятельности. В связи с этим Государственная Дума Российской Федерации 14 июля 2020 г. рассмотрела в первом чтении предложенный депутатами проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Данный проект направлен на уточнение одной из формулировок, определяющих понятие экстремистской деятельности. Один из его авторов — П. В. Крашенинников объясняет, что с учетом вступивших в силу поправок к Конституции Российской Федерации законопроектом предлагается уточнить понятие экстремистской деятельности, предусмотрев, что нарушение территориальной целостности Российской Федерации (в том числе отчуждение части её территории) будет признаваться экстремизмом. Принятие проектируемых положений, по его мнению, приведет терминологию Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в соответствии с Конституцией Российской Федерации и позволит избежать двусмысленного или неопределенного толкования целостности Российской Федерации².

Необходимость данного уточнения формально обусловлена внесением в Кон-

ституцию Российской Федерации изменений, предусмотренных ст. 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Указанным Законом ст. 67 Конституция Российской Федерации дополнена пунктом 2.1 следующего содержания: «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются». Целостность и неприкосновенность государства, согласно ч. 3 ст. 4 Конституции Российской Федерации, относится к числу основ ее конституционного строя, как составная часть суверенитета.

Таким образом, конституционной поправкой определены действия, которые недопустимы в отношении территориальной целостности Российской Федерации, а именно — отчуждение и призывы к отчуждению части территории Российской Федерации. Для реализации этих конституционных положений депутатами предлагается внести в абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» изменения, заменив слова «и нарушение целостности Российской Федерации» словами «и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации (в том числе отчуждение части территории Российской Федерации) за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами». Положение, раскрывающее одно из проявлений экстремистской деятельности, будет конкретизировано посредством его уточнения прилагательным «территориальной». Тем самым становится очевидным один из спо-

¹ Ленин В. И. О поражении «своего» правительства в империалистической войне // Полное собрание сочинений. Т. 26.

² <https://www.rbc.ru/politics/08/07/2020/5f0570f89a79>

собов, которым обеспечивается целостность Российской Федерации — посредством защиты и обеспечения сохранности ее территории.

Конституция Российской Федерации в новой «поправочной» редакции требует не допускать действий, направленных на отчуждение части своей территории, а также призывов к таким действиям. Для недопущения данных действий было решено использовать запретительный метод. Так, Российская газета 14 июля 2020 г. сообщила: «Для того чтобы не допускать действий, направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывов к таким действиям предполагается внести поправки в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы, а также Кодекс об административных правонарушениях. За публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, вводится административная преюдиция. Это значит, что если правонарушение совершено впервые, то оно будет наказываться в административном порядке, а не в уголовном, как сейчас»¹. Действия по отчуждению части территории, имеющие значительную общественную опасность, предполагается оценивать в соответствии с УК РФ.

В п. 29 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. отмечено, что она (Стратегия) реализуется субъектами противодействия экстремизму посредством обеспечения неотвратимости уголовного наказания и административной ответственности за совершение преступлений и правонарушений экстремистской направленности. В УК РФ уже имеется ст. 280.1 «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации», вызывающая неоднозначные оценки. Д. Чернявский полагает, что «если буквально толковать положения уголовно-

правового запрета, то ответственность наступает за призывы как к насильственным, так и к ненасильственным действиям. Однако системный анализ Конституции Российской Федерации, УК РФ, Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и других нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что уголовно наказуемыми должны быть лишь публичные призывы к осуществлению насильственных действий. Отсутствие в настоящее время соответствующего указания в диспозиции названной нормы УК РФ объясняется недостатком юридической техники»². Таким образом, предлагаемые депутатами изменения устраняют противоречие, отмеченное вышеназванным автором. Публичные призывы к отчуждению части территории (нарушению территориальной целостности Российской Федерации) путем осуществления как насильственных, так и не насильственных действий, будут наказуемы, только за первое деяние будет наступать административная ответственность, но за повторное в течение года аналогичное деяние будет наступать уголовная ответственность. Речь идет о действиях по отчуждению территории Российской Федерации, а также призывах к таким действиям.

Однако проблемы конкуренции составов преступлений экстремистской направленности видимо определенное время будут еще сохраняться, что может объясняться сложностью экстремизма и новизной антиэкстремистского законодательства. В. В. Степанов и А. В. Струков ранее обращали внимание на «новизну и несовершенство антиэкстремистского законодательства» в целом, и считали необходимым правильно обеспечить конкуренцию норм ст. 280, 280.1, 282 УК РФ, что, по их мнению, «выступает обязательным условием достижения целей уголовной ответ-

¹ Мисливская Г. На границе ставят закон. Отчуждение территорий признают экстремизмом // Российская газета. 2020. 14 июля.

² Чернявский Д. Уголовная ответственность за публичные призывы к нарушению территориальной целостности Российской Федерации // Законность. 2017. № 4.

ственности и наказания преступников»¹. Однако, несмотря на наличие проблем в борьбе с экстремизмом, следует согласиться с подходом, избранным законодателем, любое действие (решение) лучше бездействия.

Конечно, учитывая требование о системном характере правового регулирования, любые изменения должны вписываться в уже действующую систему, не противоречить ей, не создавать сложности в виде пресловутого пятого колеса в телеге. Имеющиеся правовые средства должны гармонично работать, либо их нужно править, подгонять под новые требования, приводить в соответствие с новым замыслом и объективной жизненной реальностью. Один из организаторов советского государства полагал, что «нужно учитывать живую жизнь, точные факты действительности, а не продолжать цепляться за теорию вчерашнего дня, которая, как всякая теория, в лучшем случае лишь намечает основное, общее, лишь приближается к охватыванию сложности жизни»².

Специалисты отмечают, что кроме ст. 280.1 в УК РФ есть другие статьи Особенной части, которые также обеспечивают охрану территориальной целостности России. Так, ответственность за приобретение территории путем угрозы силой или путем ее применения установлена в ст. 353 УК РФ «Планирование, подготовка и развязывание агрессивной войны» и в ст. 354 УК РФ «Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны»; за нарушение неприкосновенности государственной границы, а следовательно и территории государства, определена в ст. 323 УК РФ «Противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации»; за сепаратизм, инспирирование и поддержку сепаратистских движений предусмотрена в ст. 279 УК РФ «Вооруженный мятеж», ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», ст. 282.2 УК РФ «Организация деятельности экстремистской организации»³. Представляется, что их потенциал, как и потенциал других правовых средств необходимо использовать для обеспечения территориальной целостности государства, устраняя пробелы, возникающие разночтения, и устраняя двойные смыслы. В деятельности по приведению законодательства, устанавливающего ответственность за проявления экстремизма, в соответствие с новыми требованиями Конституции Российской Федерации, необходимо устранять конкуренцию уголовно-правовых норм, добиваться обеспечения их соподчиненности — за общей нормой должны следовать специальные нормы, учитывающие и охватывающие возможные варианты более опасных преступных деяний, чем те, что предусмотрены в общей норме, развивая и уточняя их в диспозиции и санкциях.

Во взаимосвязи с посягательством на отчуждение части территории Российской Федерации следует обратить внимание на ст. 323 УК РФ «Противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации». Правда жизни, основанная на результатах судебной практики, заключается в том, что практически отсутствуют факты умышленного посягательства на государственную границу в форме изъятия, перемещения или уничтожения пограничных знаков в целях ее противоправного изменения. Таких случаев за годы действия данной нормы насчитываются единицы. Однако, с учетом выше описанных «проектных» предложений депутатов, данная статья подпадает под экстремистскую, поскольку противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации предполагает возникновение ситуации, при которой часть ее территории может быть отчуждена, либо станет оспариваемой.

Специалисты отмечают, что кроме ст. 280.1 в УК РФ есть другие статьи Особенной части, которые также обеспечивают охрану территориальной целостности России. Так, ответственность за приобретение территории путем угрозы силой или путем ее применения установлена в ст. 353 УК РФ «Планирование, подготовка и развязывание агрессивной войны» и в ст. 354 УК РФ «Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны»; за нарушение неприкосновенности государственной границы, а следовательно и территории государства, определена в ст. 323 УК РФ «Противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации»; за сепаратизм, инспирирование и поддержку сепаратистских движений предусмотрена в ст. 279 УК РФ «Вооруженный мятеж», ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», ст. 282.2 УК РФ «Организация деятельности экстремистской организации»³. Представляется, что их потенциал, как и потенциал других правовых средств необходимо использовать для обеспечения территориальной целостности государства, устраняя пробелы, возникающие разночтения, и устраняя двойные смыслы. В деятельности по приведению законодательства, устанавливающего ответственность за проявления экстремизма, в соответствие с новыми требованиями Конституции Российской Федерации, необходимо устранять конкуренцию уголовно-правовых норм, добиваться обеспечения их соподчиненности — за общей нормой должны следовать специальные нормы, учитывающие и охватывающие возможные варианты более опасных преступных деяний, чем те, что предусмотрены в общей норме, развивая и уточняя их в диспозиции и санкциях.

¹ Степанов В. В., Струков А. В. Проблемы разрешения конкуренции составов преступлений экстремистской направленности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. Вып. 1, январь-март.

² Владимир Ильич Ленин. Биография, 1870—1924. В 2-х т. Т. 1. 1870—1917 / А. Г. Егоров, Л. Ф. Ильичев, Ф. В. Константинов и др.; 7-е изд. М.: Политиздат, 1986. С. 316.

³ Степанов В. В., Струков А. В. Указ. соч.

Государственная граница в сознании значительной части российского общества всегда имела и до сих пор имеет глубоко символический характер¹, как символ внешнего предела государства. Может быть по этой причине в Конституции Российской Федерации появилось понятие «статус и защита государственной границы» (п. «н» ст. 71), а в УК РФ появилась санкция за посягательство на нее. Впервые ответственность за незаконное изъятие, перемещение или уничтожение пограничных знаков появилась в 1995 г. в виде дополнения УК РСФСР 1960 г. статьей 83.1. Она предусматривала только материальный состав и не указывала в диспозиции на цель — противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации, поскольку это было очевидно: иначе зачем перемещать пограничные знаки. Максимальное наказание — лишение свободы на срок до трех лет, за деяние повторное или совершенное по предварительному сговору группой лиц либо с применением технических средств и иных специальных приспособлений предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок от трех до пяти лет.

В ныне действующей редакции УК РФ в ст. 323 под противоправным изменением Государственной границы Российской Федерации подразумевается «Изъятие, перемещение или уничтожение пограничных знаков в целях противоправного изменения Государственной границы Российской Федерации». Статья призвана обеспечить неизменность прохождения линии государственной границы, исключить посягательство на часть территории Российской Федерации путем перемещения пограничных знаков, вследствие которого она может быть утрачена, либо из-за нее может возникнуть территориальный спор.

¹ Известная советская певица И. К. Архипова вспоминает: «Помню, как нас подвезли к пограничному мосту, который мы перешли пешком. Это был очень волнующий момент — ведь большинство из нас впервые пересекали государственную границу своей страны». Архипова И. К. Музыка жизни. М.: Вагриус, 1997. С. 381.

Сложность восприятия вопросов, связанных противоправным изменением Государственной границы Российской Федерации, проявляется в толкованиях специалистов. Некоторые авторы комментариев к УК РФ², по мнению автора данной статьи, не совсем точно разъясняют диспозицию вышеприведенной нормы. Объектом преступления ими определяется неприкосновенность Государственной границы Российской Федерации³, предметом преступления как указывают авторы комментариев, «являются пограничные видимые знаки, которыми на местности обозначается Государственная граница Российской Федерации (пограничные столбы, пограничные пирамиды, буи)». Реально же объектом преступления необходимо считать ту часть территории Российской Федерации, на которую осуществляется посягательство посредством изъятия, перемещения или уничтожения пограничных знаков с целью изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, порядок ее установления и изменения, а также право на мирное сосуществование двух сопредельных государств. Следует, прежде всего, обращать внимание на ту часть диспозиции ст. 323 УК РФ, которая указывает на цель изъятия, перемещения или уничтожения пограничных знаков — «противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации», и как следствие — отчуждение части ее территории и нарушение территориальной целостности государства.

Если умыслом правонарушителя не охватывалась цель отторжения части территории Российской Федерации, а преследовалась иная цель: завладеть пограничным знаком для использования его в хо-

² Грачева Ю. В., Князькина А. К. и др. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный); под ред. Есакова Г. А. М.: Проспект, 2010; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / 2-е издание, исправленное, дополненное и переработанное; под ред. доктора юрид. наук, проф. Чучаева А. И. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М», 2010.

³ Там же.

зьястве; либо изъять или переместить из хулиганских побуждений, то учитывая меньшую общественную опасность деяний логично будет решать вопрос об ответственности используя КоАП РФ. В нем уже имеются статьи, в соответствии с которыми виновных можно привлекать к административной ответственности: ст. 7.2 «Уничтожение или повреждение специальных знаков» — пограничный знак является элементом геодезической сети; ст. 17.10 «Нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации» — на пограничном столбе, как элементе государственного пограничного знака прикреплен Государственный герб Российской Федерации. Но для корректного решения вопроса об ответственности за неосторожные деяния, связанные с возможным противоправным изменением Государственной границы Российской Федерации, целесообразно дополнить диспозицию ст. 18.1 «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации» положением, обеспечивающим сохранность пограничных знаков. Основанием для такого предложения является содержание ст. 7 и 8 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации», которыми устанавливается содержание режима государственной границы и правила содержания государственной границы.

Повышенное внимание автора к ст. 323 УК РФ объясняется тем, что противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации может повлечь тяжкие последствия, ответственность за которые предусмотрены во второй части, однако перечень их (последствий) открытый. Парадоксально при этом выглядит санкция, которая предусматривает наказание — лишение свободы на срок до четырех лет, при любых последствиях, например, если возник пограничный, даже вооруженный конфликт. В то же время публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации (ч. 1 ст. 280.1), наказываются

максимально лишением свободы на срок до четырех лет, а аналогичное деяние, совершенное с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет») (ч. 2), наказывается лишением свободы на срок до пяти лет. По мнению автора, предложение депутатов, связанное с реализацией конституционной нормы (п. 2.1 ст. 67) и дополнением УК РФ новой ст. 280.2 «Нарушение территориальной целостности Российской Федерации», также порождает вопросы и может вызвать проблемы в правоприменении. Поскольку статьей 280.2 УК РФ предлагается более строгая санкция за нарушение территориальной целостности — лишение свободы на срок от шести до десяти лет, по отношению к той, что предусмотрена в ст. 323 УК РФ, то предполагается, что эти действия должны быть более общественно опасными. Возникает вопрос: какими действиями, кроме тех, что определены в ст. 323 УК РФ, может быть нарушена территориальная целостность Российской Федерации? Конечно, можно вообразить какие-либо деяния, но они уже предусмотрены УК РФ. Предположим, что это может быть отчуждение территории Российской Федерации для передачи ее иностранному государству, либо насильственное отчуждение без передачи, но эти деяния можно квалифицировать как: государственную измену (ст. 275 УК РФ) в форме оказания иной (территориальной) помощи иностранному государству, за счет территории Российской Федерации; насильственный захват власти или насильственное удержание власти (статья 278 УК РФ); вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ), который также предусматривает нарушение территориальной целостности Российской Федерации. Максимальная санкция во всех случаях одинакова — лишение свободы на срок от двенадцати до двадцати лет.

Таким образом, мы видим несбалансированность санкций с учетом примерно одинаковой тяжести предполагаемых последствий, связанных с отчуждением территории Российской Федерации.

Какой же выход напрашивается из этой ситуации? Для максимальной точности и справедливости при разрешении обозначенных проблем, конечно, лучше всего было применить математику: установить шкалу, в основу которой положить величину (площадь) отчуждаемой территории, и санкцию определять исходя из этого критерия. Однако, несмотря на значение математики для юриспруденции, в полной мере воспользоваться этим предложением конечно же невозможно. Представляется, что выход заключается в том, чтобы найти баланс между общими нормами и специальными, а также путем разделения составов на простые и квалифицированные.

Относительно необходимости введения в УК РФ специального состава преступления, посягающего на отношения в сфере территориальной целостности Российской Федерации, еще ранее специалисты отмечали следующее: «Введение специальных уголовно-правовых норм, содержащих составы преступлений, полностью охватываемые общими нормами, и санкции, аналогичные тем, что имеет общая норма, видится нам нецелесообразным. Фактически такие изменения перегружают уголовный закон, делая его содержание более казуистическим» (Степанов В. В., Струков А. В. Указ. соч.). Можно только представить, сколько сложностей возникнет в применении норм уголовного права, при решении вопросов квалификации деяний, посягающих на отношения в сфере территориальной целостности Российской Федерации, и усиленных признаками экстремизма. Очевидно, что решение вопросов уголовно-правовой защиты тер-

риториальной целостности Российской Федерации требует комплексного подхода, учета многих обстоятельств, поскольку оно осложняется политическими аспектами. Излишняя криминализация может привести к еще одной неработающей статье, либо к излишней напряженности. В этом плане применение административной преюдиции, может в некоторой степени сбалансировать ситуацию.

Несомненно одно — публичные призывы к нарушению территориальной целостности Российской Федерации и тем более отчуждению ее территории нежелательны, ибо они могут подорвать общественные устои, посягать на общественную безопасность и государственную целостность Российской Федерации, создать реальную угрозу суверенитету. Для ее минимизации необходимо обеспечить неотвратимость наказания. Казалось, что может быть проще для российского общества. Но обеспечить справедливое и сбалансированное наказание всегда представляется сложным, особенно применительно к экстремистским преступлениям, число которых, по мнению автора, увеличивается.

Библиография

1. Чернявский, Д. Уголовная ответственность за публичные призывы к нарушению территориальной целостности Российской Федерации / Д. Чернявский // Законность. — 2017. — № 4.
2. Степанов, В. В. Проблемы разрешения конкуренции составов преступлений экстремистской направленности / В.В. Степанов, А. В. Струков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2015. Вып. 1. — январь-март.

**Violation of the territorial integrity of the Russian Federation
through illegal changes to the State border of the Russian Federa-
tion as a manifestation of extremism**

© Shcherbak S. I.,
candidate of legal Sciences, associate Professor

Abstract. The article contains the results of the analysis of the criminal law norms that establish responsibility for extremist crimes related to attacks on the territorial integrity of the Russian Federation, taking into account the amendment to the Constitution of the Russian Federation that established a ban on actions aimed at alienating part of the territory of the Russian Federation, as well as calls for such actions.

Key words: territorial integrity of the Russian Federation; inviolability of state borders; illegal change of the state border; border signs; extremist activity; criminal liability; competition of elements of crimes.

Актуальные аспекты правового регулирования предмета преступного посягательства, предусмотренного частями 1 и 1.1 статьи 258¹ Уголовного кодекса Российской Федерации

© Юрченко Артём Владимирович,
сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье раскрывается содержание предмета преступлений, предусмотренных ч. 1 и 1.1 ст. 258¹ УК РФ, подследственность которых с 2018 г. отнесена к дознавателям пограничных органов федеральной службы безопасности. Рассматривается перечень особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, за противоправные действия в отношении которых предусмотрена уголовная ответственность в соответствии со ст. 258¹ УК РФ. По мнению автора, данный перечень нуждается в корректировке в соответствии с реалиями настоящего времени. В результате проведенного сравнительно-правового анализа, в статье обоснована необходимость расширения перечня особо ценных животных и водных биологических ресурсов. Сформулированы предложения по уточнению критериев отбора объектов животного мира при формировании указанного перечня.

Ключевые слова: предмет преступления, дознаватели пограничных органов федеральной службы безопасности, Красная книга Российской Федерации, особо ценные животные и водные биологические ресурсы, категории редкости животных.

Основным и единственным источником уголовной ответственности на территории Российской Федерации, устанавливающим преступность и наказуемость деяний, как общеизвестно, является УК РФ. Отсылка к УК РФ в контексте настоящей работы не случайна, так как в ст. 2 перечислены основные задачи уголовного закона, в числе которых закреплена задача охраны окружающей среды. Помимо указанного, порядок охраны окружающей среды на территории Российской Федерации регламентирует одноименный Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Данный федеральный закон учреждает Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации (далее — Красная книга). Красная книга учреждена с целью занесения в неё редких и находящихся под угрозой исчезновения представителей животного мира. Она содержит информацию о состоянии и мерах охраны редких животных, растений и грибов.

В целях данной работы автор сосредотачивает внимание на особо ценных животных и водных биологических ресурсах,

занесенных в Красную книгу, так как именно они являются предметом преступлений, предусмотренных ч. 1 и 1.1 ст. 258¹ УК РФ. Подследственность данных преступлений была вначале отнесена к дознавателям органов внутренних дел, однако с 2018 г. расследованием рассматриваемых преступлений занимаются и дознаватели пограничных органов (в части, касающейся преступлений, выявленных органами федеральной службы безопасности). Произошли данные изменения, по мнению автора, в связи с тем, что значительная часть особо ценных животных и водных биологических ресурсов обитает в приграничных регионах. Так, например, амурский тигр обитает в южной части Дальнего Востока. Основные ареалы его обитания находятся на берегах рек Амур и Уссури в Хабаровском крае и у подножия гор Сихотэ-Алиня в Приморском крае. Так же часть животных обитает в Еврейской автономной области¹. С учётом того, что в приграничных субъектах Российской Фе-

¹ Амурский тигр [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://wwf.ru/species/amurskiy-tigr/vsye-ob-amurskom-tigre-khozyaine-taygi/#obitает> (дата обращения: 30.06.2020).

дерации имеется достаточно мощный потенциал сил и средств, выраженный в наличии пограничных управлений ФСБ России, законодателем, по мнению автора, было принято решение расширить перечень подследственных дознавателям пограничных органов преступлений. Как итог, в результате совместной работы с МВД России Федеральным законом от 27 июня 2018 г. № 157-ФЗ были внесены изменения в законодательство Российской Федерации в части отнесения к подследственности дознавателей пограничных органов преступлений, предусмотренных ч. 1 и 1.1 ст. 258¹ УК РФ.

Представляется, что закрепление в УК РФ ответственности за незаконную добычу и оборот особо ценных животных и водных биологических ресурсов было обосновано стремительным падением в последние годы численности охраняемых законом представителей фауны и невозможностью другими способами остановить данный процесс.

Как было отмечено ранее, перечисленные в перечне особо ценные животные и водные биологические ресурсы являются предметом преступного посягательства, предусмотренного ч. 1 и 1.1 ст. 258¹ УК РФ. По мнению С. Ф. Кравцова, предмет преступления — это материальный (вещественный) элемент общественного отношения, прямо указанный или подразумеваемый в уголовном законе, путём противоправного воздействия на который нарушается общественное отношение, т.е. совершается посягательство на объект преступления¹.

В. Н. Винокуров придерживается позиции, что предмет преступления — это предметы внешнего мира, информация, энергия и объекты экологии, существующие до преступления, удовлетворяющие потребности людей (являются социально

значимыми), доступные для восприятия и способные подвергаться воздействию, изменению и учёту произошедших в нём изменений². По утверждению Е. А. Мазуренко, являясь носителем и выразителем определенных общественных отношений, предмет посягательства представляет собой самостоятельную категорию, так как в ряде случаев те или иные отношения могут быть нарушены именно в результате воздействия на материальные или нематериальные объекты внешнего мира. Поэтому объект и предмет преступления соотносятся как социальная и материальная категории (объект преступления является чисто социальной, а предмет преступления — материальной категорией)³. Применительно к вышеизложенному, М.П. Бикмурзин справедливо отметил, что предмет преступления — это указанный в уголовном законе объект материального мира либо информация, путем создания которых или воздействуя на которые, виновный непосредственно осуществляет посягательство на объект преступления⁴. Стоит отметить, что вышеприведенные определения авторов отличаются друг от друга, но вместе с тем, в них прослеживается и общая позиция, что предмет преступления — это часть материального мира либо информация, воздействуя на которые, преступник причиняет вред объекту преступления. Очевидно именно поэтому предмет преступления всегда можно охарактеризовать конкретными признаками, которые в итоге выражают специфические свойства уголовно-наказуемого деяния.

² Винокуров В. Н. Объект преступления: аспекты понимания, способы установления и применение уголовного закона : монография. М., 2012. С. 172.

³ Мазуренко Е. А. Объект и предмет уголовно-правовой охраны преступлений против собственности : современные проблемы квалификации: автореф. дис. ... канд. юрид. М.: Акад. упр. МВД РФ, 2003.

⁴ Бикмурзин М.П. Предмет преступления: теоретико-правовой анализ. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 17. См., также: Аулов В. К., Быстров П. Г., Туганов Ю. Н. Виды приговоров суда: процессуальные требования и варианты изложения / под общей ред. Ю. Н. Туганова. М.: Юрлитинформ, 2012.

¹ Кравцов С. Ф. Предмет преступления : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Л., 1976. С. 9. См, также: Туганов Ю. Н., Аулов В. К., Карикова Е. А. Основания отмены и изменения судебных решений по уголовным делам в практике судов апелляционной, кассационной и надзорной инстанций / под общ. ред. Ю. Н. Туганова. М.: Юрлитинформ, 2014.

Уголовная ответственность за преступления, предусмотренные ч. 1 и 1.1 ст. 258¹ УК РФ наступает за посяательства на узкий круг особо ценных животных и водных биологических ресурсов, указанных в перечне, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 978¹, а именно в отношении 22 видов представителей фауны.

К ним в частности отнесены:

1. Млекопитающие: Алтайский горный баран (*ovis ammon ammon*); Амурский тигр (*panthera tigris altaica*); Белый медведь (*ursus maritimus*); Леопард (*panthera pardus*); Зубр (*bison bonasus*), за исключением гибридов зубра с бизоном, домашним скотом; Сайгак (*saiga tatarica*); Снежный барс (*uncia uncia*).

2. Птицы: Балобан (*falco cherrug*); Беркут (*aquila chrysaetos*); Кречет (*falco rasticolus*); Сапсан (*falco peregrinus*).

3. Рыбы: Амурский осетр (*acipenser schrenckii*); Атлантический осетр (*acipenser sturio*); Белуга (*huso huso*); Калуга (*huso dauricus*); Персидский осетр (*acipenser persicus*); Русский осетр (*acipenser gueldenstaedtii*); Сахалинский осетр (*acipenser medirostris*); Сахалинский таймень (*parahucho perryi*); Севрюга (*acipenser stellatus*); Сибирский осетр (*acipenser baerii*); Шип (*acipenser nudiiventris*).

Однако не только вышеуказанные объекты дикого животного мира являются предметом рассматриваемых преступлений, но также их части и дериваты (производные). Частями особо ценных животных и водных биологических ресурсов могут выступать, например, органы, ткани и другие составляющие, отделенные от охраняемого законом представителя фауны. Важно отметить, что не будет являться предметом преступления часть особо ценных

животных и водных биологических ресурсов, отделенная от дикого животного мира без фактического вмешательства физического лица. Под дериватами (производными) подразумеваются уже переработанные каким-либо способом особо ценные животные и водные биологические ресурсы либо произведенная из них продукция (например, различные лекарства).

С момента принятия данного постановления Правительства Российской Федерации и до настоящего времени приведенный выше перечень не корректировался в соответствии с реалиями настоящего времени.

Преступления, предусмотренные ч. 1 и 1.1 ст. 258¹ УК РФ выражаются в незаконной добыче и обороте особо ценных животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации. При обращении к первоисточнику обнаруживается, что приказ Минприроды России в последней редакции утвердил 443 наименования охраняемых законом представителей фауны².

Из вышеизложенного становится очевидным контраст, когда под охрану уголовного закона попадают только 22 вида охраняемых животных из 443 имеющихся. В целях настоящей работы представляется целесообразным более детально исследовать данный вопрос.

Так, Минприроды России закрепляет пять категорий редкости объектов животного мира. Это: 0 — вероятно исчезнувшие; 1 — находящиеся под угрозой исчезновения; 2 — сокращающиеся в численности и/или распространении; 3 — редкие; 4 — неопределенные по статусу; 5 — восстанавливаемые и восстанавливающиеся.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 978 «Об утверждении перечня особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, для целей статей 226¹ и 258¹ Уголовного кодекса Российской Федерации».

² Приказ Минприроды России от 24 марта 2020 г. № 162 «Об утверждении Перечня объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации».

Помимо категорий редкости, в приказе закреплены категории статуса угрозы исчезновения объектов животного мира, характеризующие их состояние в естественной среде обитания: ИР — исчезнувшие в Российской Федерации; КР — находящиеся под критической угрозой исчезновения; И — исчезающие; У — уязвимые; БУ — находящиеся в состоянии, близком к угрожаемому; НО — вызывающие наименьшие опасения; НД — недостаточно данных.

Анализ перечня особо охраняемых объектов животного мира, закрепленного в постановлении Правительства Российской

Федерации № 978, показал, что большая часть представителей отнесена к категориям «1» — «Кр» («находящиеся под угрозой исчезновения» — «находящиеся под критической угрозой исчезновения»).

Новый перечень охраняемых законом представителей фауны, закрепленный в приказе Минприроды, помимо перечисленных в постановлении Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 978, содержит следующие наименования млекопитающих, птиц и рыб, имеющих аналогичную категорию редкости («1» — «Кр»):

| № пп (согласно приложению к приказу Минприроды) | Названия видов (подвидов, популяций) животных |
|---|---|
| Млекопитающие | |
| 382 | Восточный длиннокрыл (<i>Miniopterus fuliginosus</i>) |
| 386 | Тарбаган (<i>Marmota sibirica</i>) |
| 392 | Индийский дикобраз (<i>Hystrix indica</i>) |
| 393 | Песец (<i>Lepus lagopus</i>) – медновский п/вид |
| 409 | Обыкновенный тюлень (<i>Phoca vitulina</i>) – европейский п/вид – <i>Ph. v. vitulina</i> (балтийская популяция) |
| 410 | Кольчатая нерпа (<i>Phoca hispida</i>) – балтийский п/вид – <i>Ph. h. botnica</i> , ладожский п/вид – <i>Ph. h. Ladogensis</i> |
| 412 | Серый тюлень (<i>Halichoerus grypus</i>) – балтийский п/вид – <i>H. g. Macrohynchus</i> |
| 417 | Северный олень (<i>Rangifer tarandus</i>) – сибирский лесной п/вид – <i>R. t. valentinae</i> (алтае-саянская и ангарская популяции, за исключением Республики Тыва) |
| 430 | Морская свинья (<i>Phocoena phocoena</i>) – балтийский п/вид – <i>Ph. ph. phocoena</i> , черноморский п/вид – <i>Ph. ph. Relicta</i> |
| 437 | Серый кит (<i>Eschrichtius robustus</i>) – охотоморская популяция |
| 438 | Гренландский кит (<i>Balaena mysticetus</i>) – охотоморская популяция |
| Птицы | |
| 258 | Желтоклювая цапля (<i>Egretta eulophotes</i>) |
| 278 | Мраморный чирок (<i>Marmaronetta angustirostris</i>) |
| 281 | Нырок Бэра (<i>Aythya baeri</i>) |
| 284 | Савка (<i>Oxyura leucoccephala</i>) |
| 316 | Маньчжурская бородастая куропатка (<i>Perdix dauurica suschkini</i>) |
| 318 | Стерх (<i>Grus leucogeranus</i>) |
| 326 | Джек (<i>Chlamydotis macqueenii</i>) |
| 332 | Кречётка (<i>Chettusia gregaria</i>) |
| 335 | Охотский улит (<i>Tringa guttifer</i>) |
| 336 | Лопатень (<i>Eurynorhynchus pygmaeus</i>) |
| 338 | Балтийский чернозобик (<i>C. a. schinzii</i>) |
| 343 | Тонкокловый кроншнеп (<i>Numenius tenuirostris</i>) |
| 346 | Степной средний кроншнеп (<i>Numenius phaeopus alboaxillaris</i>) |
| 368 | Большой чекан (<i>Saxicola insignis</i>) |
| Рыбы | |
| 165 | Стерлядь (<i>Acipenser ruthenus</i>) – популяция бассейна реки Днепр |
| 173 | Тупорылый ленок (<i>Brachymystax tumensis</i>) – популяция бассейна реки Обь |
| 188 | Нельма (<i>Stenodus leucichthys</i>) (п/вид – белорыбица (<i>S. l. Leucichthys</i>)) |
| 198 | Кильдинская треска (<i>Gadus morhua kildinensis</i>) |

Перечисленные виды охраняемых объектов животного мира имеют идентичную категорию редкости той, которой, по мнению автора, руководствовался законодатель при отнесении к категории «особо ценных», за противоправные действия в отношении которых предусмотрена уголовная ответственность в соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 258¹ УК РФ, но при этом перечисленные выше виды к таковым на сегодняшний день не отнесены, что наталкивает на вполне обоснованный вывод о необходимости пересмотра перечня особо ценных животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации.

Представляется, что в правовом регулировании данного аспекта имеется пробел, суть которого заключается в том, законодатель отобрал лишь 22 вида особо ценных животных и водных биологических ресурсов, в то время как диких животных с аналогичной категорией редкости намного больше, и они также нуждаются в уголовно-правовой защите.

Так, одним из обстоятельств, побудивших автора сделать вывод о необходимости пересмотра перечня особо ценных животных и водных биологических ресурсов, является повышенный интерес к находящейся под угрозой исчезновения стерляди (популяция бассейна реки Днепр, Дон, Кубань, Урал, Сура, Верхняя и Нижняя Кама). Данный вид принадлежит к семейству осетровых. Последние годы истребление стерляди происходит в больших объемах. Так, например, в ноябре 2014 г. была пресечена деятельность двух браконьеров из Республики Татарстан, занимавшихся добычей стерляди. В момент задержания ими было добыто 28 особей. Все они были выпотрошены и сложены в 6 мешков, общий вес которых составлял 310 кг¹. Кроме этого, в автомобиле нарушителей были обнаружены банки в количестве

21 штуки, в которых суммарно находилось более 13 кг икры. Чтобы подсчитать ущерб, необходимо обратиться к постановлению Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1321², в котором указано, что 1 экземпляр стерляди оценивается в 4 572 руб., а 1 кг икры осетровых пород рыб — в 54 910 руб. Но только по причине того, что стерлядь не внесена в перечень постановления Правительства № 978, действия нарушителей были квалифицированы не в соответствии со ст. 258.1 УК РФ, а в соответствии со ст. 256 УК РФ.

На основании изложенного представляется целесообразным пересмотреть и дополнить перечень, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 978 представителями фауны, категория редкости которых в соответствии с последней редакцией приказа Минприроды России отнесена к «1» — «Кр» («находящиеся под угрозой исчезновения» — «находящиеся под критической угрозой исчезновения»). Внесение предложенных изменений позволит взять под защиту уголовного закона значительное количество редких видов животных, что окажет, по мнению автора, положительное влияние на их сохранение.

Библиография

1. Аулов, В. К. Виды приговоров суда: процессуальные требования и варианты изложения; под общей ред. Ю. Н. Туганова / В. К. Аулов, П. Г. Быстров, Ю. Н. Туганов. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 404 с.
2. Бикмурзин, М. П. Предмет преступления: теоретико-правовой анализ / М. П. Бикмурзин. — М.: Юрлитинформ, 2006. — 184 с.
3. Винокуров, В. Н. Объект преступления: аспекты понимания, способы установления и применение уголовного закона : монография / В. Н. Винокуров. — М., 2012. — 286 с.
4. Кравцов, С. Ф. Предмет преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Ф. Кравцов. — Л., 1976. — 19 с.
5. Мазуренко, Е. А. Объект и предмет уголовно-правовой охраны преступлений против собственности: современные проблемы квалификации

¹ Браконьеры из Татарстана выловили более 300 кг стерляди в Удмуртии // Режим доступа: URL: <http://susanin.udm.ru/news/2014/11/20/433381> (дата обращения: 30.06.2020).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1321 «Об утверждении такс для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам»

: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Мазуренко. — М.: Акад. упр. МВД РФ, 2003. — 25 с.

6. Туганов, Ю. Н. Основания отмены и изменения судебных решений по уголовным делам в

практике судов апелляционной, кассационной и надзорной инстанций; под общ. ред. Ю. Н. Туганова / Ю. Н. Туганов, В. К. Аулов, Е. А. Карикова. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 168 с.

Actual aspects of legal regulation of the subject of criminal encroachment provided for in parts 1 and 1.1 of article 258¹ of the Criminal code of the Russian Federation

© Yurchenko A. V.,

employee Of the center for research of problems of Russian law «Equitas»

Abstract. The article reveals the content of the subject of the crimes provided by parts 1 and 1.1 of article 258.1 of the criminal code, the jurisdiction of which 2018 are related to the investigations of boundary bodies of Federal security service. The list of especially valuable wild animals and aquatic biological resources for which criminal liability is provided in accordance with article 258.1 of the criminal code of the Russian Federation is considered. According to the author, this list needs to be adjusted on the basis of the realities of the present time. As a result of the comparative legal analysis, the article substantiates the need to expand the list of especially valuable animals and aquatic biological resources. Proposals are formulated to clarify the criteria for selecting objects of the animal world when forming the specified list.

Keywords: the subject of the crime, investigators of border agencies of the Federal security service, the Red book of the Russian Federation, especially valuable animals and aquatic biological resources, list, categories of rarity of animals.

Военные проблемы международного права

Платформенные технологии и платформенное право в военно-промышленном комплексе России и Европейского Союза¹

© Алтухов Алексей Валерьевич,
магистр физики EPFL (Федеральной политехнической школы Лозанны, Швейцария), инженер и аспирант кафедры «Экономика инноваций», экономический факультет, Московский государственный Университет им. М. В. Ломоносова

© Кашкин Сергей Юрьевич,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Интеграционного и европейского права», Заслуженный юрист Российской Федерации, Московский государственный юридический Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

© Слепак Виталий Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой «Интеграционного и европейского права», Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

© Тищенко Сергей Александрович,
PhD Sorbonne (Сорбонна, Франция), кандидат физико-математических наук, доцент кафедры «Экономическая информатика», экономический факультет, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова (МГУ)

Аннотация. В статье рассматриваются правовые проблемы, связанные с развитием современных информационных и иных технологий и применением этих технологий, а также искусственного интеллекта в военно-промышленном комплексе Российской Федерации и Европейском Союзе. Проанализированы платформенные решения и технологии, которые применяются в России и странах ЕС, а также в рамках сотрудничества ЕС и НАТО, призванные облегчить и ускорить инновационное развитие оборонной промышленности. Исследованы нормативные документы ЕС и НАТО.

Ключевые слова: военно-промышленный комплекс, инновации, НАТО, платформа, Европейский Союз, платформенное право, искусственный интеллект.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ. Научный проект № 18-29-16150 «Искусственный интеллект и робототехника: компаративистское исследование моделей правового регулирования в современных государствах, международных организациях и интеграционных объединениях».

В настоящее время повсеместно идет цифровизация, внедрение инновационных технологий и искусственного интеллекта во многие сферы жизни. В авангарде этих процессов — военно-промышленный комплекс (ВПК), поскольку высокие технологии обычно в первую очередь активно применяются в сфере обороны и лишь потом — в гражданских целях.

Россия, как и другие страны, прилагает усилия, чтобы внедрять новейшие технологии и инновационные разработки в интересах безопасности страны. При этом российские разработки в сфере вооружений широко востребованы и за рубежом. Благодаря работе ученых, конструкторов и техников при содействии государства, «Рособоронэкспорт» может предложить уникальные решения, не имеющие аналогов в мире и отвечающие современным трендам ведения военных действий.

Развитие технологий и расширение спектра их применения требуют разработки правового регулирования применения военных платформ, т.е. создания современного платформенного права в области разработки, производства и реализации продукции отечественного ВПК.

В современной цифровой экономике платформа — это некая информационная, концептуальная, технологическая и т.д. площадка для сбора, обработки и передачи определенной информации участникам этой платформы. Платформа — это способ стандартизации процессов в условиях цифровой экономики, т.е. это — некие единые стандарты разработки, производства, реализации и использования чего либо, единые правила, законы и т.д. (т.е. правовая платформа). Платформы и платформенное право активно внедряются и развиваются в самых различных отраслях, особенно в таких инновационных и сложных, как военно-промышленный комплекс. Также платформы являются физическим воплощением и даже формой своеобразного усовершенствования сетевого взаимодействия, которое выходит на передний план в современных экономических процессах. В экономике сеть — это структура связей между элементами социально-

экономической системы¹. Элементами сети могут быть отдельные индивиды, организации, города, регионы, страны и т.д. Платформы обеспечивают цифровизацию традиционного производства, снижая издержки и превращая товары в услуги, обеспечивающие на основе оптимального использования новейших научных достижений большую прибыль; а платформенное право — это механизм регулирования сетевого взаимодействия разных сетей в единое целое, обеспечивающее синергетический эффект.

Таким образом, именно платформенное право позволяет обеспечить совместимость и согласованность разных отраслей промышленности, взаимосвязанных процессов исследования, разработки, испытаний, производства, торговли и распределения самых разнообразных компонентов вооружения, обеспечивающих интегрированное эффективное функционирование единого военно-промышленного комплекса. При этом оно позволяет соединять посредством оптимального многоуровневого цифрового управления с использованием элементов искусственного интеллекта из одного центра усилия отдельных личностей, коллективов людей, различных географических и административных образований для достижения стратегических целей как государств, так и интеграционных объединений.

Проиллюстрируем вышесказанное на примерах.

1. «Рособоронэкспорт» разработал новейшую радиолокационную станцию (РЛС), способную эффективно обнаруживать широкий класс воздушных объектов, в том числе гиперзвуковые цели². Данная мобильная РЛС (рабочее название — 59Н6-ТЕ) является полностью российской

¹ Оборин М. С., Шерешева М. Ю. Перспективы развития сетевого взаимодействия малых городов и районных центров // Вестник Самарского государственного университета. 2017. № 10 (156). С. 41—50.

² Развитие оборонно-промышленного комплекса [Электронный ресурс] // Сайт «Рособоронэкспорт». URL: <http://roe.ru/rosoboronexport/razvitie-oboronno-promyshlennogo-kompleksa/> (дата обращения: 22.06.2020).

разработкой, которая выполнена на современной элементной базе по единым стандартам для физических компонентов и программного обеспечения, т.е. использована информационная (технологическая) платформа. Принципы платформенного проектирования и производства (включая принцип инновационности) позволяют прогнозировать, что РЛС 59Н6-ТЕ займет лидирующие позиции в своем сегменте и станет важным приобретением для стран, которые строят свою систему ПВО с учетом современных тенденций развития средств воздушного нападения¹.

2. КБ «Рубин» по заказу Минобороны России ведет масштабные работы по проектированию и созданию новейших оборонных средств — морских роботов. Такие роботы представляются в проектах разработчиков масштабными многофункциональными устройствами, способными вывести оборонную способность на воде на качественно новый уровень². Функциональные свойства таких систем заключаются в новаторской особенности функционировать в самых агрессивных условиях водной среды во всем диапазоне глубин и в неограниченных районах Мирового океана, в том числе — автономно³. В перспективе работа в этом направлении довольно скоро сформирует техническую возможность создать сети, состоящие из большого количества пилотируемых и автономных подводных, надводных и воздушных аппаратов различных классов, средств связи и других компонентов в интересах ВПК России⁴.

¹ Перспективные разработки вооружений [Электронный ресурс] // Сайт «Бастион». URL: <http://bastion-karpenko.ru/> (дата обращения: 10.06.2020).

² Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад [Сетевое издание] / Под ред. Н. К. Арбатовой, А. М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017.

³ Развитие оборонно-промышленного комплекса [Электронный ресурс] // Сайт «Рособоронэкспорт». URL: <http://roe.ru/rosoboronexport/razvitie-oboronno-promyshlennogo-kompleksa/> (дата обращения: 22.06.2020).

⁴ Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад [Сетевое издание] / Под ред.

Такая глубокая сетевая интеграция — не что иное, как масштабная экосистема, целью которой выступает обеспечение мира и безопасности. Платформы в своем многообразии незаменимы для реализации подобных национальных и даже наднациональных инициатив.

Применение сетевых платформенных принципов в создании сложных роботизированных комплексов, современных технических решений, новых методов программирования, позволят создавать и успешно внедрять системы, обеспечивающие навигацию, связь и управление различными роботизированными комплексами, действующими в глубинах Мирового океана, на морских просторах и в воздушном пространстве⁵, а также и на суше. Такой огромный прорыв в оборонных возможностях невозможно достичь без использования перечисленных платформенных инноваций.

Однако вышеперечисленные примеры указывают и на необходимость создания для обеспечения эффективного управления и функционирования соответствующих правовых платформ. Отсутствие в России (единого) эффективного современного законодательства, регулирующего использование высокотехнологичных разработок, может существенно затормозить внедрение инноваций и снизить их экономический и военный потенциал.

С точки зрения правового регулирования применение инновационных разработок вызывает множество вопросов. Предлагаемые решения порой настолько новы по своей природе, что становится очевидной необходимость разработки для их применения особого платформенного правового регулирования, а особенно — для создания условий безопасного использования инноваций.

Эволюция технологий закономерно ведет и к эволюции права, что является за-

Н. К. Арбатовой, А. М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017.

⁵ «Потребность в подводной робототехнике растет». Какие морские беспилотники создаются в РФ [Электронный ресурс] // ТАСС. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/8682529> (дата обращения: 22.06.2020).

логом эффективности правового регулирования. Масштабное внедрение платформенных решений и роботизированных систем заставляют мировое сообщество активно участвовать в разработке инструментов правового регулирования использования новейших технологий.

На фоне развития современных технологий главной задачей остается обеспечение национальной безопасности. Так в 2016 г. Европейский совет утвердил «Глобальную стратегию в сфере внешней политики и политики безопасности», которая является для ВПК тем сдерживающим фактором, что способствует сохранению мира и стабильности. В документе закреплено принятие странами Евросоюза большей ответственности за обеспечение национальной безопасности и территориальной обороны, и, как следствие, снижение зависимости от США в этой области. Эта стратегия предусматривает:

— развитие ЕС собственных военных возможностей и гражданских антикризисных структур, проведение перспективных оборонных НИОКР, совершенствование ВПК путем разработки и внедрения платформенных решений, внедрения искусственного интеллекта и иных новейших технологий, а также соразмерное укрепление кибербезопасности¹;

— наращивание всестороннего сотрудничества с НАТО;

— надежную защиту источников и маршрутов поставки в Европу энергоресурсов и стратегического сырья (это положение подчеркивает острую необходимость в создании надежного правового регулирования защиты данных и больших объемов информации).

Положения этого документа прямо не указывают на стратегию развития цифровизации ВПК, но подчеркивают важность разработки дополнительного законодательного регулирования применения инноваций для обороны ЕС. Это формирует правовой фундамент для более глубокой

оборонной интеграции и перевода деятельности по формированию военной составляющей ЕС на принципиально новый уровень, что необходимо, в том числе и для обеспечения военно-политической независимости Союза в условиях современного научно-технологического прогресса.

Специализированная Директива 2009/81/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 июля 2009 г. о координации процедур заключения отдельных договоров на поставку товаров, работ и услуг государственными заказчиками или заказчиками в сфере безопасности и обороны, и изменяющая Директивы 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС², устанавливая правила описания требований к закупке вооружений и военной техники, указывает, что соответствующие методики применяются без ущерба международным соглашениям о стандартизации, заключенным в целях создания гарантий сочетаемости вооружений, предписанных такими соглашениями³. Речь идет, в первую очередь, о НАТО, где уделяется большое внимание взаимной совместимости вооружений.

Стандартизация вооружений составляет основу развития рынка вооружений в Европе. Решения в этой сфере оформляются в виде международных соглашений по стандартизации (STANAG), подлежащих ратификации государствами-членами. Текст соглашений публикуется Офисом НАТО по стандартизации⁴, однако в силу того, что такие соглашения содержат секретную информацию, в открытом доступе находятся преимущественно названия документов, позволяющие понять, что именно было унифицировано, но не как именно была проведена унификация.

² Directive 2004/18 has been amended by Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or authorities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC // OJ 2009 L 216, 20.8.2009, p. 76

³ Ст. 18(3) Директивы 2009/81.

⁴ List of Current NATO Standards [Электронный ресурс] // Сайт «НАТО». URL: <https://nso.nato.int/nso/nsdd/listpromulg.html> (дата обращения: 22.06.2020).

¹ Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад [Сетевое издание] / Под ред. Н. К. Арбатовой, А. М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017.

Проводимая в рамках НАТО стандартизация ведет к тому, что государства-члены альянса производят одинаковые или совместимые вооружения вместо множества их разновидностей и достигают лучших результатов при проведении проектно-изыскательских работ за счет оптимального использования денежных средств. Это ведет к экономии военных бюджетов и повышает военную эффективность¹. Совместимость вооружений предлагает сходные возможности по совершенствованию военных показателей, в том числе использования разделения труда, когда отдельные страны специализируются на производстве различных вооружений, входящих в общие системы.

Разрабатываемые в рамках НАТО нормы являются правовой платформой, определяющей правоприменение в сфере оборонного заказа ЕС. Роль этой платформы чрезвычайно высока, хотя и не абсолютна: несмотря на то, что положения ст. 18(3) Директивы 2009/81 применяются без ущерба соответствующим международным договорам, в первую очередь STANAG, возможность их применения ставится в зависимость от совместимости соответствующих соглашений с правом Европейского Союза.

С ростом напряженности в Европе из-за событий вокруг Украины произошли кардинальные изменения в характере отношений между ЕС и НАТО. В ходе заседания Европейского совета 28 июня 2016 г. главы государств и правительств ЕС поддержали необходимость укрепления связей с НАТО², что также нашло отражение в «Совместной декларации НАТО — Евросоюз», утвержденной на саммите альянса³.

¹ European Defense Cooperation: Hearing Before the Subcommittee on Research and Development and the Subcommittee on Manpower and Personnel of the Committee on Armed Services, United States Senate, Ninety-fourth Congress, Second Session, March 31, 1976 // U.S. Government Printing Office, 1976, p.163.

² Meeting of the EUROPEAN COUNCIL held on 28 June 2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-27-2016-INIT/en/pdf> (дата обращения: 01.06.2020).

³ Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon [Электронный

По результатам обсуждения и анализа проблем, вызванных глобальными изменениями технологий, и с учетом вновь возникших потребностей, были разработаны приоритетные направления сотрудничества в сферах развития обороноспособности и безопасности ЕС. К основным таким направлениям относятся: противодействие «гибридным» угрозам, кризисное урегулирование и обеспечение всемирной кибербезопасности.

Еще одной задачей выступает достижение оперативной совместимости вооруженных сил государств, входящих в обе структуры⁴. Такого рода стандартизация возможна, по нашему мнению, только с внедрением в сферу деятельности платформенных решений.

Наряду с изложенными, стратегически важными направлениями являются: повышение конкурентоспособности европейской оборонной промышленности, согласование планов оперативной и боевой подготовки НАТО и ЕС, развитие возможностей стран-партнеров в сфере безопасности⁵.

На саммите ЕС в декабре 2016 г. были приняты важные решения по дальнейшему развитию общеевропейской оборонной политики — утвержден ряд документов, прямо влияющих на развитие новейших военных технологий: «Исполнительный план по безопасности и обороне», «План действий в сфере европейской обороны» и «План реализации положений Варшавской Совместной декларации НАТО — Евросоюз»⁶.

Базой для создания условий внедрения инноваций в ВПК ЕС выступает интеграция, значимость которой в полной мере оценивает все мировое сообщество. Имен-

ресурс] // URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 02.06.2020).

⁴ Здесь эффективным ресурсом также может послужить применение платформенных решений.

⁵ Корчагин С. Основные документы, регламентирующие развитие военно-промышленной кооперации в Евросоюзе (2019) // Зарубежное военное обозрение. 2019. № 2. С. 16—19.

⁶ Там же.

но интеграция способна создать безопасные условия для развития инноваций в сфере обороны и минимизировать сдерживающие факторы по их применению.

В рамках ЕС предложено сосредоточить усилия на трех главных направлениях:

— формирование Европейского фонда обороны (ЕФО) объемом до 5 млрд. евро в год для финансирования наиболее перспективных проектов разработки и производства вооружений и военной техники;

— содействие росту инвестиций в военную промышленность за счет более активного использования специализированных фондов ЕС и ресурсов Европейского инвестиционного банка, подключение средних и малых предприятий к выполнению государственных оборонных заказов, обеспечение региональной кооперации ВПК;

— развитие единого рынка ВПК путем стимулирования конкуренции между компаниями, повышения уровня открытости торговли, оптимизации производственных мощностей и снижения цен на основные виды продукции.

В плане реализации положений Варшавской «Совместной декларации НАТО — Евросоюз» представлен перечень мер по следующим основным направлениям:

— оперативное сотрудничество, в том числе для обеспечения безопасности на море;

— взаимное приглашение экспертов организаций в качестве наблюдателей на профильные учения НАТО и ЕС¹.

Безопасность киберпространства также не осталась без внимания. События последних лет указывают на возможность у киберпреступности нанесения серьезного урона странам. НАТО и ЕС разработали план работы по борьбе с киберпреступностью, в котором есть следующие основные направления:

— разработка единых механизмов, стандартов и процедур обеспечения кибер-

защиты и реагирования на изменения киберобстановки;

— совершенствование способов и методик определения источников кибернападения, оптимизация системы обмена данными о киберинцидентах и их надежная защита.

Подчеркнем, что обеспечение защиты данных представляет фундаментальную значимость в контексте массовой цифровизации, внедрения платформенных, в том числе и правовых, решений, развития технологий искусственного интеллекта и больших данных. Необходимо, чтобы данной проблеме уделялось особое внимание. Масштабные проекты требуют не только работы множества специалистов в различных областях и внушительных финансовых вложений, но и готовности к сбоям и утечке информации, как с технической, так и с правовой точек зрения.

Это подтверждается, например, попыткой внедрения проекта «гербарий» — российского аналога системы автоматизированного проектирования платформы, который разработан с целью создания единого цифрового пространства и отказа от импортных систем. Данный продукт, успешно прошедший тестовые пробы, в дальнейшем не выдержал проверки на прочность и некоторое количество персональных данных стали доступны широкому кругу лиц².

Однако такой исход не является сигналом к приостановке или отказу от разработки подобных платформ, так как Россия нуждается в них³. Это связано с современным техническим прогрессом и необходимо для обеспечения безопасности. При разработке подобных платформ в дальнейшем техническим и правовым специалистам необходимо учесть имеющийся опыт.

² Российская САПР-платформа «Гербарий» раздает данные своих пользователей всем желающим // URL: https://www.cnews.ru/news/top/2016-06-29_rossijskaya_saprplatforma_gerbarij_razdaet (дата обращения: 02.06.2020).

³ Ерешко Ф. И., Турко Н. И., Цвиркун А. Д., Чурсин А. А. Синтез организационных структур в крупномасштабных проектах цифровой экономики // Автоматика и телемеханика. — 2018. — № 10.

¹ Добринская Д. Е. Киберпространство: территория современной жизни // Вестник Моск. ун-та. Сер. 18 «Социология и политика». 2018. Т. 24. № 1. С. 58.

Возвращаясь к ЕС, следует констатировать, что концепция интеграции в ВПК закрепила там свои позиции довольно давно. Начиная с 2017 г., руководство ЕС сосредоточило усилия на создании новых механизмов военной интеграции. Работа ведется по ряду направлений. Один из самых масштабных проектов — «Постоянное структурированное сотрудничество» PESCO. В ходе заседания Совета ЕС по иностранным делам главы внешнеполитических и военных ведомств 23 стран ЕС, кроме Великобритании, Дании, Ирландии, Мальты и Португалии, подписали совместное уведомление о намерении подключиться к PESCO.

В рамках PESCO зафиксированы обязывающие юридические требования к участвующим государствам, включая регулярное увеличение объемов национальных военных расходов с целью их доведения в перспективе до 2 % ВВП. Несмотря на отсутствие четкого регламентирования сроков, такое решение способно существенно повысить финансовые возможности ЕС по модернизации ВПК.

Решение о введении в действие механизма PESCO состоялось на заседании Совета ЕС по иностранным делам 11 декабря 2017 г. На мероприятии также приняты заявки Ирландии и Португалии на присоединение к PESCO (на тот момент не присоединились только Великобритания и Дания, которая не участвовала в общей политике безопасности и обороны¹).

Кроме того, был согласован список из 17 многосторонних проектов в рамках PESCO, основными из которых являются: формирование сил и средств для применения в операциях кризисного урегулирования, создание европейского военно-медицинского командования, сети региональных пунктов тылового обеспечения войск в Европе и центра передового опыта в области организации учебно-тренировочных миссий, которые, прежде всего, предполагается проводить в Африке и на Ближнем Востоке.

¹ Odermatt J. Brexit and International Law // URL: <http://www.ejiltalk.org/brexit-and-international-law> (дата обращения: 02.06.2020).

В настоящее время примерно согласованы структура и объемы финансирования создаваемого ЕФО. В период с 2021 по 2027 гг. только из бюджета ЕС в фонд планируется перечислить 13 млрд. евро, из которых 4,1 млрд. намечено израсходовать на НИОКР и внедрение инновационных технологий. Основная часть средств фонда (до 80 %) должна поступать от стран-участниц². Определено, что ЕФО будет включать две основные финансовые составляющие: «фонд исследований для обеспечения совместных НИОКР в области инновационных оборонных технологий» и «фонд развития военных возможностей», включая ежегодные скоординированные обзоры в области обороны.

Поскольку НИОКР для ВПК обычно финансируются из бюджетов государств-членов, потребовалось обеспечить правовую основу для углубления сотрудничества в этой сфере. Упомянутая ранее Директива 2009/81 устанавливает для НИОКР более либеральный режим, нежели для стандартных закупок товаров, работ или услуг. Но в этом случае важно, чтобы закупка ограничивалась именно исследованиями и не шла дальше демонстрации работы новой концепции или технологии. Директива также позволяет отступать от установленных требований реализации программ по научно-техническому сотрудничеству, направленных на разработку новой продукции, в том числе с участием третьих стран³.

Конечной целью реализации таких программ должна стать разработка нового продукта. С учетом того, что общей целью Директивы является содействие разработке новых технологий, включая разработку сложных систем оружия, мы полагаем, что разработка совместной продукции, создаваемая в результате исследований по модернизации существующей продукции, при определенных обстоятельствах также

² Европейское сотрудничество в сфере обороны // URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/politique-etrangere/securite-desarmement-et-non-prolifération/l-europe-de-la-defense/> (дата обращения: 02.06.2020).

³ Это может служить хорошей основой для сохранения совместных проектов государств-членов ЕС и Великобритании в сфере обороны.

может подпадать под действие данного изъятия.

Важно, чтобы изменения были существенными или вносились существенные улучшения. Такие программы не обязательно должны реализовываться непосредственно государствами; рассматриваемая норма охватывает программы, реализуемые международными организациями, например, НАТО или агентствами ЕС. Они, в свою очередь, реализуют контрактные инициативы от имени государств-членов.

Сегодня «Европейскую инициативу вмешательства» разделяют и совместно реализуют такие страны как: Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Испания, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Франция и Эстония. Стоит отметить, что регламент сотрудничества в рамках анализируемого документа позволяет присоединение и участия европейских государств, не входящих в ЕС¹. Иными словами, сегодня сформированы комфортные условия для продуктивной международной интеграции.

Идея интеграции доказала свою эффективность. Создан военный штаб ЕС — центр планирования и проведения военных миссий. Решение об его учреждении рассматривается как шаг к созданию единого органа военного управления «объединенной Европы». Новая структура подчинена непосредственно начальнику Военного Штаба ЕС, который дополнительно наделен полномочиями по руководству контингентами, задействованными в соответствующих мероприятиях кризисного урегулирования².

Таким образом, современный этап развития оборонной политики ЕС характеризуется активизацией усилий по формированию новых механизмов военной интеграции и создания условий для беспрепятственного внедрения в ВПК различных

платформенных и иных инновационных решений. Это объясняется тем, что в эпоху цифровизации и новых информационных технологий является необходимым создание правовых условий для использования инноваций в ВПК.

Чем масштабнее и мощнее технология, тем большего правового сопровождения она требует. Развитие же технологий применительно к ВПК представляется особенно затруднительным без специально созданных правовых механизмов и без расширения возможностей в области технического и научного взаимодействия между государствами.

Библиография

1. Военная интеграция Европейского союза на современном этапе // Зарубежное военное обозрение. — 2019. — № 6. — С. 8—14.
2. Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад [Сетевое издание] / Под ред. Н. К. Арбатовой, А. М. Кокеева. — М.: ИМЭМО РАН, 2017. — 36 с.
3. Добринская, Д. Е. Киберпространство: территория современной жизни / Д. Е. Добринская // Вестник Моск.ун-та. Сер. 18 «Социология и политика». — 2018. — Т. 24. — № 1. — С. 55—62.
4. Ерешко, Ф. И. Синтез организационных структур в крупномасштабных проектах цифровой экономики / Ф. И. Ерешко, Н. И. Турко, А. Д. Цвиркун, А. А. Чурсин // Автоматика и телемеханика. — 2018. — № 10. — С. 121—142.
5. Корчагин, С. Основные документы, регламентирующие развитие военно-промышленной кооперации в Евросоюзе (2019) / С. Корчагин // Зарубежное военное обозрение. — 2019. — № 2. — С. 16—19.
6. Макаренко, С. И. Информационное противоборство и радиоэлектронная борьба в сетевых войнах начала XXI века / С. И. Макаренко. — СПб.: Научное издание, 2017.
7. Обороин, М. С. Перспективы развития сетевого взаимодействия малых городов и районных центров / М. С. Обороин, М. Ю. Шерешева // Вестник Самарского государственного университета. — 2017. — № 10 (156). — С. 41—50.
8. European Defense Cooperation: Hearing Before the Subcommittee on Research and Development and the Subcommittee on Manpower and Personnel of the Committee on Armed Services, United States Senate, Ninety-fourth Congress, Second Session, March 31, 1976 // U.S. Government Printing Office, 1976, p.163.
9. Mauro F. PESCO: European defence's last frontier livre. Rapports du Grip. — GRIP, 2017. — 52 p.

¹ Военная интеграция Европейского союза на современном этапе // Зарубежное военное обозрение. 2019. № 6. С. 8—14.

² Макаренко С. И. Информационное противоборство и радиоэлектронная борьба в сетевых войнах начала XXI века. СПб.: Научное издание, 2017. С. 237.

Platform Technologies and Platform Law in the Defense Industry of Russia and European Union

© **Altoukhov Alexei Valerievitch,**

Engineer and PhD student of the “Innovation Economics” Department, Faculty of Economics Lomonosov Moscow State University (MSU)

© **Kashkin Sergey Yurievitch,**

Doctor of Law, Professor, Head of the “Integration and European Law” Department, Honored Lawyer of the RF, Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

© **Slepek Vitaliy Yurievitch,**

PhD, Associate Professor, Deputy head of the of the “Integration and European Law” Department, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

© **Tichtchenko Sergey Alexandrovitch,**

PhD, Associate Professor of the «Economic informatics» Department, Faculty of Economics Lomonosov Moscow State University (MSU)

Abstract. The article discusses the legal problems associated with the development of modern information and other technologies, and the application of these technologies and artificial intelligence in the military-industrial complex of the Russian Federation and European Union. There are analyzed the platform solutions and technologies that are used in Russia and EU, as well as in the framework of EU-NATO cooperation, which are designed to facilitate and accelerate the innovative development of the defense industry. The study is provided with analysis of EU and NATO regulatory documents.

Keywords: military-industrial complex, defense industry, EU, innovation, NATO, platform, law, Russia, European Union, platform law, artificial intelligence.

Международно-правовая защита гражданского населения и гражданской инфраструктуры при использовании военного киберпотенциала

© Холиков Иван Владимирович,

доктор юридических наук, профессор, ФГБНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

© Плакса Василий Николаевич, научный сотрудник научно-исследовательского отдела ФГКВООУ ВО «Военный университет Министерства обороны Российской Федерации»

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с применением кибероружия в современных условиях. Подробно рассматриваются нормы международного гуманитарного права, подлежащие применению при осуществлении киберопераций военного характера, аргументируется необходимость их соблюдения с учетом уязвимости гражданской киберсреды и, как следствие, гражданского населения при использовании военного киберпотенциала. Особое внимание уделяется фундаментальным принципам проведения различия, соразмерности и принятия мер предосторожности при применении кибероружия. Обосновываются выводы о необходимости совершенствования правовой защиты гражданского населения при использовании цифровых инструментов в военных целях.

Ключевые слова: вооруженные конфликты, гражданские лица и объекты, кибероперации, киберпотенциал, киберпространство, международное гуманитарное право.

Международное гуманитарное право (МГП) содержит норму, согласно которой «гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектами нападений». Эволюция данной нормы основывается на учете исторического опыта вооруженных конфликтов, свидетельствующего о росте числа жертв среди гражданского населения. Под гражданским населением понимаются гражданские лица, не принадлежащие ни к одной из категорий участников вооруженного конфликта и непосредственно не принимающие участия в военных действиях, которые воздерживаются от совершения любых враждебных действий. В случае сомнения относительно того, является ли какое-либо лицо гражданским лицом, оно считается гражданским лицом¹.

Правовая защита гражданского населения осуществляется в вооруженных конфликтах как международного, так и немеждународного характера даже в том случае, если одна из воюющих сторон не

признает состояние войны. При этом положения МГП касаются всего населения находящихся в конфликте сторон без какой-либо дискриминации. Они направлены на то, чтобы способствовать смягчению порождаемых войной страданий гражданского населения. Нормами МГП запрещается причинять физические страдания гражданскому населению или принимать какие-либо меры, приводящие к его гибели. Это запрещение распространяется не только на убийства, пытки, телесные наказания, увечья, медицинские, научные опыты, но равным образом и на всякое другое насилие, в том числе связанное с использованием новых технологий при ведении военных действий.

В современном цифровом мире киберпространство обеспечивает всеобщее сетевое взаимодействие. Данная возможность обычно считается чрезвычайно полезной в мирное время, прежде всего в экономической, социальной, информационной и коммуникационной областях. Тем не менее эта возможность предполагает новые риски и новые уязвимости для гражданского населения и гражданской

¹ Ст. 50 I Дополнительного протокола 1977 года к Женевским конвенциям 1949 г.

инфраструктуры. Так, враждебное использование киберпотенциала сегодня выходит на передний план в структуре основных вызовов и угроз. Кибератаки представляют реальную угрозу для критической инфраструктуры и функционирования общества. Генеральный секретарь ООН выразил обеспокоенность тем, что если бы сегодня вспыхнул крупный конфликт, то «он начался бы с массированной кибератаки не только на военные объекты, но и на некоторую гражданскую инфраструктуру»¹.

Осуществление киберопераций во время вооруженного конфликта уже стало реальностью. Все большее число стран развивает свой военный киберпотенциал², а это, в свою очередь, позволяет с высокой долей вероятности предположить, что число таких операций будет расти и, как следствие, будет оказывать значительное влияние на жизнь гражданского населения. Технологии разработки наступательных киберинструментов к настоящему времени вышли на уровень, позволяющий серьезно воздействовать на гражданскую инфраструктуру и наносить значительный ущерб гражданскому населению. К счастью, применение кибероружия пока не приводило к драматическим гуманитарным последствиям, но это обстоятельство не снимает с повестки дня необходимость изучения и предотвращения подобных сценариев, принимая во внимание глобальный уровень современной инфраструктуры³.

Как показывает практика, во время вооруженного конфликта киберпотенциал

используется в основном в поддержку операций с применением кинетического оружия или параллельно с ними, способствуя достижению намеченного военного результата. Несмотря на всю очевидность более гуманного характера кибернетического воздействия в качестве средства и метода ведения военных действий, его применение также сопряжено с рисками. С одной стороны, кибероперации могут потенциально позволить сторонам в вооруженном конфликте достичь своих военных целей, не причиняя вреда гражданским лицам и не нанося физического ущерба гражданской инфраструктуре. С другой стороны, недавние кибероперации, в большинстве своем не связанные с вооруженным конфликтом, показывают, что обладатели новейших киберсредств в настоящее время способны помешать предоставлению основных услуг гражданскому населению и существенно затруднить функционирование общества⁴.

Посредством киберопераций стороны в конфликте могут проникнуть в компьютерную систему и собрать, изъять, изменить, зашифровать или уничтожить данные. Также, при помощи киберсредств возможно использование взломанной компьютерной системы для запуска, изменения, либо иного манипулирования контролируемой системой процессами. Функционирование разнообразных «целей», существующих в реальном мире, например, медицинских учреждений, промышленных производств, объектов инфраструктуры и линий связи, транспортной, правительственной или финансовой системы — может быть нарушено, изменено или даже приостановлено.

Действия противоборствующих сторон в ходе вооруженного конфликта регули-

¹ Генсек ООН: технологический разрыв между США и Китаем может привести к большому хаосу, чем холодная война // Wired, 15.01.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.wired.com/story/un-secretary-general-antonio-guterres-internet-risks/> (Дата обращения: 02.04.2020)

² Ромашкина Н. П. Стратегическая стабильность: новые вызовы инфосферы. Российский совет по международным делам [Электронный ресурс]. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/strategicheskaya-stabilnost-novyevyzovy-infosfery/>. (Дата обращения: 16.04.2020 г.)

³ Холиков И. В., Лиховидов К. С., Плакса В. Н. Современные тенденции международно-правового регулирования вооруженных конфликтов на море // Военный академический журнал. 2019. № 4 (24). С. 146.

⁴ Плакса В. Н. Применимость норм международного гуманитарного права к новым технологиям, используемым при ведении военных действий [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42848814> / Электронный сборник материалов Четвертой международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы сравнительного правоведения и юридической лингвистики» (10—12.12.2019). М.: МГЛУ, 2020. С. 28—29.

руются многочисленными положениями обычного права и различных международных договоров. Представляется возможным констатировать, что применительно к ведению военных действий в киберпространстве особенно актуальны нормы, направленные на защиту гражданского населения от последствий этих действий. Они основаны на фундаментальном принципе МГП — принципе проведения различия, который требует от воюющих сторон проводить различие между гражданскими лицами и комбатантами и между гражданскими и военными объектами, а также осуществлять нападения только на военные объекты¹.

Несмотря на взаимосвязанность всех объектов, характерную для киберпространства, тщательное изучение работы киберинструментов показывает, что их применение может быть целенаправленным и избирательным. Многие из недавних кибератак, о которых сообщалось публично, с технической точки зрения носили довольно избирательный характер: они были спланированы и осуществлены таким образом, чтобы поразить конкретные цели и нанести вред конкретным объектам². Однако применение наступательных киберсредств таким образом, чтобы были затронуты только конкретные объекты, технически сложно, а ресурсы, необходимые для разработки и проведения подобных киберопераций, находятся в распоряжении лишь небольшого числа субъектов. По этой причине подобные действия не получили массового распространения. Чаще используются более простые, нацеленные на поиск уязвимостей киберинструменты неизбирательного характера. Следует также отметить, что кибероперация, даже бу-

дучи технически избирательной, не всегда будет являться законной с правовой точки зрения — будь то в ходе вооруженного конфликта или в ситуации, не имеющей к нему отношения.

Экспертами признается проблемой тот факт, что некоторые существующие киберинструменты спроектированы таким образом, что могут самостоятельно распространяться и неизбирательно воздействовать на широкий круг компьютерных систем. Очевидно, что способность к самостоятельному распространению при проектировании таких инструментов может быть заложена только умышленно. Взаимосвязь объектов в киберпространстве делает уязвимым любой объект, подключенный к интернету, а нападение на него может происходить из любой точки мира³. Более того, атака на конкретную систему может произвести каскадный эффект, ее последствия скажутся на других системах и могут привести к неизбирательным последствиям. В результате подобного развития событий высока вероятность того, что по той или иной причине при проектировании и применении киберинструментов не будут учтены нормы МГП.

Опираясь на сделанные нами ранее выводы о том, что нормы МГП, в том числе фундаментальные принципы проведения различия, соразмерности и принятия мер предосторожности, применимы к новым технологиям, используемым при ведении военных действий, мы можем утверждать, что в соответствии с МГП, среди прочего:

— запрещаются киберсредства, которые квалифицируются как оружие и по своей природе являющиеся неизбирательными;

— запрещаются непосредственные нападения на гражданских лиц и гражданские объекты, в том числе с использовани-

¹См. подробнее: Холиков И. В. Нормы международного гуманитарного права и практика их реализации в современных условиях // Сборник научных статей по материалам Международного научно-практического семинара. Оренбургский государственный университет, 2014. С. 300.

² Stuxnet в деталях: «Лаборатория Касперского» публикует подробности атаки на ядерный проект Ирана // [kaspersky.ru](https://www.kaspersky.ru/about/press-releases/2014_stuxnet-v-detaliakh): [Электронный ресурс]. URL: https://www.kaspersky.ru/about/press-releases/2014_stuxnet-v-detaliakh (Дата обращения 21.04.2020)

³ МККК, Международное гуманитарное право и кибероперации во время вооруженных конфликтов, Ноябрь 2019 г. С. 7. // Официальный сайт Международного Комитета Красного Креста: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.icrc.org/en/document/international-humanitarian-law-and-cyber-operations-during-armed-conflicts> (Дата обращения: 21.04.2020)

ем кибернетических средств и методов ведения войны¹;

— запрещаются акты насилия и угрозы насилием, главная цель которых — терроризировать гражданское население, в том числе, когда они осуществляются посредством кибернетических средств и методов ведения войны²;

— запрещаются неизбирательные нападения, а именно нападения, которые поражают военные объекты и гражданских лиц или гражданские объекты без всякого различия, в том числе при использовании кибернетических средств и методов ведения войны. Согласно ст. 51 (4) лит. b) и c) ДП-1 запрещается использовать боевые средства, которые не могут быть направлены на конкретную военную цель или последствия которых не могут быть ограничены в соответствии с требованиями ДП-1³;

— запрещаются несоразмерные нападения, в том числе при использовании кибернетических средств или методов ведения войны. Несоразмерные нападения — это нападения, которые, как можно ожидать, попутно повлекут за собой потери жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц, ущерб гражданским объектам или то и другое вместе, которые были бы чрезмерны по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается таким образом получить⁴;

— во время военных операций, в том числе при использовании кибернетических средств или методов ведения войны, необходимо постоянно проявлять заботу о том, чтобы щадить гражданское население и гражданские объекты; должны приниматься все возможные меры предосторожности, чтобы избежать случайного вреда гражданским лицам и объектам или хотя бы свести его к минимуму при осуществлении нападений, в том числе когда они

осуществляются с использованием кибернетических средств и методов ведения войны⁵;

— запрещаются нападения на объекты, необходимые для выживания гражданского населения, их уничтожение, вывоз или приведение в негодность, в том числе посредством использования кибернетических средств и методов ведения войны⁶;

— необходимо защищать и уважать медицинские службы, в том числе при проведении киберопераций во время вооруженных конфликтов⁷.

Кроме того, необходимо принимать все возможные меры предосторожности для защиты гражданских лиц и объектов от последствий нападений, осуществляемых при помощи кибернетических средств и методов ведения войны. Это обязанность, которую государства должны выполнять уже в мирное время⁸. Реализуя данную обязанность, логично было бы предложить ряд действенных мер, которые, на наш взгляд, отвечают требованиям, предъявляемым к государствам в рамках МГП в мирное время. К ним, в частности, могли бы относиться такие меры, как разделение военной и гражданской киберинфраструктуры и сетей, хотя это и представляет довольно большую сложность; отделение компьютерных систем, которые использует гражданская инфраструктура жизнеобеспечения, от интернета; определение и «маркировка» (идентификация) киберинфраструктуры и сетей, которые обслуживают объекты, находящиеся под особой защитой, например, больницы⁹.

⁵ Ст. 57 ДП I.

⁶ Ст. 54 ДП I; ст. 14 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям от 8 июня 1977 г. (ДП II).

⁷ Ст. 19 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (ЖК I); ст. 12 Женевской конвенции об улучшении участи раненых, больных и потерпевших кораблекрушение из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (ЖК II); ст. 18 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (ЖК IV); ст. 12 ДП I; ст. 11 ДП II.

⁸ Ст. 58 ДП I.

⁹ ICRC, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 2015, pp. 76-77. // Официальный сайт Международного Ко-

¹ Ст. 48, 51 и 52 ДП I.

² Ст. 51(2) ДП I.

³ Холиков И.В. Некоторые проблемные вопросы международно-правовой регламентации использования беспилотных морских систем в военных целях // Военное право. 2019. № 6. С. 280.

⁴ Ст. 51(5)(b) и 57 ДП I.

Подтверждая применимость МГП в отношении киберопераций во время вооруженных конфликтов, следует признать, что это является лишь первым шагом, способствующим тому, чтобы избежать или, по крайней мере, свести к минимуму человеческие страдания от киберопераций. Кибероперации, как вид новых технологий, используемых при ведении военных действий, поднимают целый ряд проблемных вопросов в отношении толкования и применения МГП. К ним можно отнести следующие: трудности, обусловленные анонимностью, на которой строится киберпространство; отсутствие ясности в отношении применения МГП к киберпространству при отсутствии кинетических операций и определение порога нападения в соответствии с МГП; споры, касающиеся понятия «нападение (атака)» в соответствии с нормами МГП, регулирующими ведение военных действий; сложности применения указанных норм к кибероперациям, особенно запрет неизбирательных нападений и соблюдение норм, касающихся мер предосторожности при нападении¹.

Для защиты гражданского населения от негативных последствий киберопераций, общее понимание государствами принципов и норм МГП сегодня, представляется наиболее важной задачей. Значимость этой задачи велика, в первую очередь, потому, что взаимосвязь всех объектов в киберпространстве и его, по большей части, цифровой характер создают трудности для толкования основных принципов и понятий МГП, касающихся ведения военных действий. На сегодняшний день Таллинское руководство по международному праву, применимому к кибернетической войне, является наиболее обстоятельной

попыткой истолковать нормы международного права (*jus ad bellum* и *jus in bello*) применительно к кибернетической войне².

Для защиты ключевых элементов гражданской инфраструктуры, работа которой зависит от киберпространства, также важно защитить инфраструктуру самого киберпространства. С этой целью государствами на национальном уровне принимаются нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в сфере обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры в целях ее устойчивого функционирования при проведении в отношении ее компьютерных атак³.

Нормы МГП защищают гражданские объекты. Традиционно, эта защита подразумевает их физическую целостность и функциональность. Однако сложность сегодняшних вызовов заключается в том, что вследствие все более расширяющегося использования компьютерных систем гражданская инфраструктура стала крайне уязвима перед нападениями на ее компьютерные сети. В частности, целый ряд таких важнейших объектов как электростанции (в том числе атомные), дамбы, системы очистки и распределения воды, нефтеперерабатывающие предприятия, газовые и нефтяные трубопроводы, банковские системы, системы здравоохранения, железные дороги и авиадиспетчерские службы, полагаются на системы дистанционного управления и сбора данных, а также промышленные системы управления. Эти системы являются связующим звеном между цифровым и физическим мирами, и достаточно уязвимы перед внешним вмешательством, которое может быть осуществлено любым нападающим⁴.

митета Красного Креста: [Электронный ресурс]. URL: <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/10/32IC-Report-on-IHL-and-challenges-of-armed-conflicts.pdf>; (Дата обращения: 12.04.2020 г.)

¹ ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, 2015, pp. 72–73. // Официальный сайт Международного Комитета Красного Креста: [Электронный ресурс] URL: <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/10/32IC-Report-on-IHL-and-challenges-of-armed-conflicts.pdf> (Дата обращения: 12.04.2020 г.)

² Michael N. Schmitt, *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

³ В частности, в Российской Федерации отношения в данной области регулирует Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»

⁴ Кордула Дреге «Слезай с моего облака: кибернетическая война, международное гуманитарное право и защита гражданских лиц» //

Кибератака на промышленную систему управления является достаточно сложной операцией и требует специальных компетенций, а также специально разработанных киберинструментов. И хотя нападения на промышленные системы управления ранее фиксировались реже, чем другие кибероперации, их частота увеличивается, а опасность возможных последствий растет быстрее, чем ожидалось всего несколько лет назад¹. При этом о важных особенностях подобных операций, по-прежнему, известно крайне мало: каковы самые продвинутые киберсредства и инструменты, уже созданные или находящиеся в разработке; каковы их предельные возможности; как могут эволюционировать эти технологии; насколько тенденции, которые мы наблюдали до сих пор, будут отражать характер киберопераций во время вооруженных конфликтов.

Факт проникновения цифровых коммуникаций во все сферы жизнедеятельности современного общества позволяет утверждать, что за исключением отдельных сетей военного назначения, киберпространство используется в основном в гражданских целях. Однако гражданские и военные сети довольно часто связаны друг с другом; военные сети могут использовать гражданскую киберинфраструктуру: проходящие по морскому дну оптоволоконные кабели, спутники, маршрутизаторы и прочее. И наоборот, гражданский транспорт, управление морскими перевозками и воздушным движением все больше зависят от спутниковых навигационных систем², которые могут использоваться и военными. Гражданские системы материально-технического снабжения и основные гражданские службы используют те же сети и системы коммуникации, через кото-

рые проходит и информация военного характера. Следовательно, разграничить все чисто гражданские и чисто военные киберинфраструктуры практически невозможно.

Традиционное понимание военного объекта заключается в том, что, когда какой-либо объект используется как в гражданских, так и в военных целях (так называемые объекты двойного назначения), он становится военным объектом (за исключением тех его частей, которые могут быть от него отделены). Если строго следовать данному толкованию, то можно прийти к заключению, что многие объекты, являющиеся составной частью инфраструктуры киберпространства, относятся к военным и не пользуются защитой от нападения, совершаемого как кинетическими, так и киберсредствами. Подобное толкование потери защиты при все возрастающем параллельном использовании киберпространства в гражданских целях вызывает обеспокоенность ученых, занимающихся проблемами международного гуманитарного права. Однако поскольку киберпространство организовано с большим запасом прочности, одной из его характеристик является реальная способность перенаправлять потоки данных по другому маршруту. Внутреннюю устойчивость киберинфраструктуры необходимо принимать во внимание при оценке того, действительно ли поражение или нейтрализация цели при существующих в данный момент обстоятельствах даст явное военное преимущество, как того требует вторая часть определения военного объекта.

Согласно МГП, использование гражданского объекта в военных целях не делает его автоматически военным объектом³. Если это все же происходит, то такой объект больше не находится под защитой МГП. Использование киберпространства в военных целях может привести к тому, что входящие в него гражданские объекты утратят защиту от нападения. Данное обстоятельство может существенно подо-

Журнал МККК Избранные статьи из номера 886 том 94: «New technologies and warfare». С.8.

¹ Сучков М., Тэк С. Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» «Будущее войны» С.22.

² Холиков И. В., Плакса В. Н. Применение норм международного гуманитарного права в космическом пространстве // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение, 2020. № 6. С. 69—74.

³ Ст. 52(2) ДП I; ICRC, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 2015, p. 75.

рвать возможности использования киберпространства, которое сегодня приобретает все большее функциональное значение.

При этом во время вооруженного конфликта, даже если определенные объекты инфраструктуры киберпространства утрачивают право на защиту как гражданские объекты, любое нападение на них по-прежнему ограничено запретом на неизбирательные нападения, а также принципами соразмерности и принятия мер предосторожности при нападении. Как нам представляется, именно из-за такой взаимосвязанности гражданских и военных сетей, для того чтобы обеспечить защиту гражданского населения от последствий любой кибероперации, крайне важно оценить предполагаемый случайный вред, который она может нанести гражданским лицам и объектам¹.

Критически важные объекты гражданской инфраструктуры, позволяющие предоставлять населению основные услуги, все больше зависят от цифровых систем. Для защиты гражданского населения предельно важно ограждать такую инфраструктуру и услуги от кибератак или случайного ущерба. В этой связи нельзя не согласиться с позицией МККК, который считает, что операция, направленная на выведение из строя объекта — например, компьютера или компьютерной сети — представляет собой атаку в соответствии с правилами, регулирующими ведение боевых действий, независимо от того, был ли этот объект выведен из строя кинетическими или кибернетическими средствами².

Использование киберсредств при отсутствии кинетических операций актуализи-

рует проблему квалификации достижения порога вооруженного конфликта посредством кибератаки.

До последнего времени не было данных о том, чтобы хотя бы одно государство реагировало на кибератаку в отношении своих объектов вне условий вооруженного конфликта иначе, чем усилением киберзащиты своей инфраструктуры. Начало кинетического ответа киберугрозе положил Израиль 3 мая 2019 г. В ответ на попытку вирусной атаки на центральный сервер управления гражданскими объектами Израиля со стороны движения ХАМАС, Армия обороны Израиля (ЦАХАЛ) нанесла авиаудар по объекту на территории сектора Газа, предварительно определив точную локацию места организации кибератаки³.

Кибероперации, уровень которых достигает нападения в соответствии с МГП⁴ и которые направлены против ключевых элементов гражданской инфраструктуры, в вооруженном конфликте представляют собой нарушение МГП. Например, водопровод и электросети, которые используются гражданским населением, инфраструктура общественного здравоохранения и банки являются, прежде всего, гражданскими объектами. Более того, система водоснабжения, в частности, пользуется особой защитой, являясь объектом, необходимым для выживания населения. Аналогичным образом плотины и атомные электростанции обычно пользуются защитой от прямого нападения, поскольку не являются военными объектами. Даже в тех случаях, когда они в конкретных обстоятельствах становятся военным объектом, МГП запрещает совершать на них нападение или, по крайней мере, требует принимать меры предосторожности, чтобы избежать высвобождения опасных сил и последующих серьезных потерь среди гражданского

¹ ICRC, *The Principle of Proportionality in the Rules Governing the Conduct of Hostilities under International Humanitarian Law*, 2018: https://www.icrc.org/en/download/file/79184/4358_002_expert_meeting_report_web_1.pdf, pp. 37–40 (дата обращения: 14.04.2020 г.)

² ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, 2015, P.41.//Официальный сайт Международного Комитета Красного Креста: [Электронный ресурс]. URL: <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/10/32IC-Report-on-IHL-and-challenges-of-armed-conflicts.pdf> (Дата обращения: 12.04.2020)

³ В ответ на кибератаку Израиль нанес авиаудар//habr.com: [Электронный ресурс]. URL: <https://habr.com/ru/news/t/450714/> (Дата обращения 20.04.2020)

⁴ В соответствии со ст. 49(1) ДП I «нападения означают акты насилия в отношении противника, независимо от того, совершаются ли они при наступлении или при обороне».

населения. Однако парадокс заключается в том, что именно указанные объекты и становятся целями кибератак.

До настоящего времени лишь немногие государства занимали обоснованную позицию в отношении того, как понятие нападения в соответствии с МГП применяется к кибероперациям. Австралия, например, считает, что нормы МГП, регулирующие нападение, будут применяться к кибероперации, которая «поднимается до того же порога, что и кинетическая атака по МГП»¹. Руководство по праву войны Министерства обороны США определяет, что «кибератака, которая уничтожила бы компьютерные системы противника, является атакой в соответствии с МГП»², в то время как «порча правительственной веб-страницы; незначительное, кратковременное нарушение работы интернет-служб; кратковременное нарушение, отключение или вмешательство в информационно-коммуникационную сеть; распространение пропаганды» не является нападением, а потому «может быть направлено на гражданское население или гражданские объекты»³. В руководстве, однако, отмечается, что даже такие операции «не должны быть направлены против вражеских гражданских лиц или гражданских объектов, если только эти операции не являются необходимыми в военном отношении» [...] «и должны соответствовать общим принципам права войны»⁴.

МГП предусматривает защиту конкретных объектов гражданской инфра-

структуры, таких как медицинские учреждения, а также объектов, необходимых для выживания гражданского населения, независимо от типа операции, которая может причинить им вред⁵. Однако большинство норм, вытекающих из принципов проведения различия, соразмерности и принятия мер предосторожности (обеспечивающих общую защиту гражданских лиц и объектов), применимы лишь к военным операциям, которые квалифицируются как «нападения» согласно определению, содержащемуся в МГП⁶. Ст. 49 ДП I определяет нападения как «акты насилия в отношении противника, независимо от того, совершаются ли они при наступлении или при обороне. Поэтому вопрос о том, насколько широко или узко толкуется понятие «нападение» применительно к кибероперациям, представляется крайне важным в плане применимости этих норм для защиты, которую они предоставляют гражданскому населению и гражданской инфраструктуре.

Помимо этого, нападения, которые серьезно подрывают оказание основных услуг, не обязательно причиняя при этом физический ущерб, представляют собой одну из самых серьезных опасностей для гражданских лиц. Мнения в вопросе относительно того, считать ли кибероперацию, приводящую к потере функциональности без причинения физического ущерба, нападением по смыслу МГП, расходятся. С точки зрения, например, МККК, во время вооруженного конфликта операция, направленная на выведение из строя компьютера или компьютерной сети, является нападением согласно МГП, независимо от того, какими средствами объект был выведен из строя — кинетическими или кибер-

¹ Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia's International Cyber Engagement Strategy, October 2017, Annex A, p. 91. : [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dfat.gov.au/international-relations/themes/cyber-affairs/Pages/australias-international-cyber-engagement-strategy> (Дата обращения: 21.04.2020)

² U.S. Department of Defense, Law of War Manual, June 2015 (updated December 2016), P.1021: [Электронный ресурс]. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202015%20Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190> (Дата обращения: 21.04.2020).

³ Там же, С. 1022.

⁴ Там же, С. 1022.

⁵ Ст. 54 ДП I; ст. 14 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям от 8 июня 1977 г. (ДП II).

⁶ Понятие «нападение» в соответствии с МГП, определение которого дается в ст. 49 ДП I, отличается от понятия «вооруженное нападение» в ст. 51 Устава ООН (которая является частью *jus ad bellum*). Подтверждение того, что конкретная кибероперация или тип кибероперации представляет собой нападение согласно МГП, не всегда означает, что эта кибероперация будет считаться вооруженным нападением в соответствии с Уставом ООН.

нетическими¹. Если толковать понятие «нападение» как относящееся только к операциям, приводящим к гибели, ранениям и физическому ущербу, то кибероперация, направленная на нарушение работы гражданской инфраструктуры, может не подпадать под действие основных норм МГП по защите гражданского населения и гражданских объектов. Такое чрезмерно ограничительное толкование понятия «нападение» с трудом согласуется с объектом и целью норм МГП, касающихся ведения военных действий. Поэтому чтобы обеспечить адекватную защиту гражданского населения от последствий киберопераций, крайне важно, чтобы субъекты международного права пришли к общему пониманию понятия «нападение».

Нормы МГП, защищающие гражданские объекты, могут обеспечить полный объем правовой защиты только в том случае, если государства, как субъекты международного права признают, что кибероперации, подрывающие функциональность гражданской инфраструктуры, подпадают под действие норм, регулирующих нападение в соответствии с МГП.

На практике признается, что кибероперации, потенциально способные привести к гибели, ранениям или физическому ущербу, согласно МГП, представляют собой нападения. По нашему мнению, сюда относятся и кибероперации, которые причиняют вред своими прогнозируемыми прямыми и «непрямыми» (косвенными) последствиями: например, когда пациенты, находящиеся в реанимационном отделении больницы, умирают, потому что больница осталась без электричества в результате кибератаки на электроэнергетическую систему², либо кибероперация вмешалась в

работу биомедицинского оборудования, в том числе аппаратов искусственной вентиляции легких в отделениях интенсивной терапии³.

Как нам представляется, сектор здравоохранения сегодня особенно уязвим для кибератак, в частности, из-за относительно слабой его кибербезопасности. Риски являются серьезными и потенциально смертельными. Растущее использование цифровых медицинских устройств в больницах и других медицинских учреждениях, а также подключенных биомедицинских устройств, таких как кардиостимуляторы или инсулиновые помпы, увеличивает уязвимость для атаки и, следовательно, проблему кибербезопасности. В качестве примера подобных действий нами был изучен факт внедрения шпионских киберсредств в цифровую сеть Сингапурских больниц в 2015—2018 г.г., результатом которого стала эксфильтрация данных примерно 1,5 млн пациентов, включая 160 000 медицинских рецептов⁴. Субъекты данной кибератаки выполняли запросы по базам данных конкретных пациентов, в том числе премьер-министра страны. Несмотря на то, что до настоящего времени не было зарегистрировано попыток подделки рецептов, тем не менее это также является серьезным потенциальным риском. Еще большие риски связаны с кибератаками на медицинские исследовательские объекты, где хранятся опасные биоматериалы, такие как

хирургические вмешательства, перенаправить новых острых пациентов и сократить некоторые другие виды их деятельности. Больница отвечает за проведение тестов на коронавирус в городе, и это нарушение задержало обработку тестов на несколько дней: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cyberscoop.com/czech-hospital-cyberattack-coronavirus/> (Дата обращения: 06.04.2020 г.)

³Paris hospitals targeted in major cyberattack: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.itproportal.com/news/paris-hospitals-targeted-in-major-cyberattack/> (Дата обращения: 06.04.2020 г.)

⁴J. Au Yong, “Info on 1.5 SingHealth patients stolen in worst cyber attack”, Straitstimes, 21 July 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.straitstimes.com/singapore/personal-info-of-15m-singhealth-patients-including-pm-lee-stolen-in-singapores-most> (Дата обращения: 20.04.2020)

¹ ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, 2011, p. 37; ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, 2015, pp. 72–73.: [Электронный ресурс]. URL: <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/10/32IC-Report-on-IHL-and-challenges-of-armed-conflicts.pdf> (Дата обращения: 22.04.2020)

² Крупная больница в Брно, втором по величине городе Чешской Республики, подверглась кибератаке 13 марта. По словам руководства больницы, нападение вынудило персонал отложить срочные

вирусы.

Во время вооруженных конфликтов международное гуманитарное право обеспечивает защиту медицинского персонала и медицинских объектов. Это объясняется тем, что одним из основополагающих императивов МГП является «смягчение, насколько это возможно, страданий, неотделимых от войны»¹. В условиях вооруженного конфликта гражданские лица страдают от ран и болезней, нуждаются в медицинской помощи. Нормы и принципы МГП обеспечивают правовую основу для уменьшения их страданий. И от того, насколько данные нормы будут соответствовать вызовам времени и уровню развития технологий, оказывающих влияние на ведение военных действий, будет зависеть уровень защиты гражданского населения.

Когда конфликты и пандемии пересекаются, эти меры защиты становятся более важными, чем когда-либо: там, где люди, чьи дома были разрушены или которые были перемещены в результате конфликта, живут в тесноте в убежищах и без надлежащих средств гигиены, вирусы и инфекции распространяются быстрее и интенсивнее. Но если больницы больше не функционируют, то спасительное лечение, вообще, будет недоступно.

Соответственно, МГП требует, чтобы медицинские учреждения, транспорт и персонал всегда уважались и защищались сторонами конфликта². Воюющие стороны не должны наносить ущерб медицинской инфраструктуре в том числе и посредством киберопераций. Они обязаны постоянно проявлять заботу и (или) принимать меры предосторожности, чтобы избежать случайного вреда, причиняемого такими операциями.

Массивы данных гражданского назначения, такие как медицинские и биометрические данные, данные органов социального обеспечения, налоговая документация,

банковские счета или списки избирателей и результаты выборов — важный элемент общественной жизни в эпоху цифровых технологий. Такие данные имеют ключевое значение для функционирования большинства сфер жизни гражданина как на индивидуальном уровне, так и на уровне всего общества. Сохранение этих важнейших данных гражданского назначения, очевидно, становится объектом защиты вне рамок вооруженного конфликта.

Однако в условиях ведения военных действий часть особой защиты, предоставляемой МГП, распространяется на важнейшие данные, например, данные медицинских учреждений, подпадающие под обязательство уважать и защищать такого рода учреждения³.

В более широком плане гражданских лиц и гражданские объекты защищают основные принципы и нормы МГП, регулирующие ведение военных действий⁴. Исходя из этого представляется возможным утверждать, что данные гражданского назначения находятся под защитой этих норм.

Удаление или искажение важнейших данных гражданского назначения может быстро привести к полной остановке работы административных и государственных органов. Подобные действия могут причинить гражданскому населению больше вреда, чем даже уничтожение физических объектов. Вопрос о том, являются ли данные гражданского назначения гражданскими объектами сегодня вызывает оживленную дискуссию, но пока остается без ответа. По мнению МККК, «утверждение о том, что в нашем мире, зависимом от ин-

¹ Заключительный отчет Женевской конференции 1949 г. Том 2, раздел А, Пленарное заседание от 21 апреля 1949 г., С. 9.

² См. подробнее: Холиков И.В. Международно-правовой статус военно-медицинского персонала. М.: ГВКГ им. Н. Н. Бурденко, 2002. 160 С.

³ Ст. 19 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (ЖК I); ст. 12 Женевской конвенции об улучшении участи раненых, больных и потерпевших кораблекрушение из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (ЖК II); ст. 18 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (ЖК IV); ст. 12 ДП I; ст. 11 ДП II; Обычное МГП, нормы 25, 28 и 29.

⁴ Ст. 48, 51 и 52 ДП I; Ст. 51(2) ДП I; Ст. 51(4) ДП I; Ст. 51(5)(b) и 57 ДП I; Ст. 57 ДП I; Ст. 54 ДП I; ст. 14 Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям от 8 июня 1977 г. (ДП II).

формации, удаление или искажение таких важнейших данных гражданского назначения не запрещается МГП, с трудом согласуется с объектом и целью МГП. Замещение бумажных документов цифровыми не должно привести к снижению уровня защиты, предоставляемой МГП»¹. Подобная позиция представляется вполне обоснованной.

Еще одним серьезным аспектом, требующим регулирования, является присвоение поведения в киберпространстве в целях установления ответственности. Киберпространство предоставляет субъектам различные технические возможности, позволяющие им скрывать или фальсифицировать свою личность или принадлежность, что затрудняет их идентификацию. Это обстоятельство создает определенные сложности. Например, даже во время вооруженного конфликта МГП применяется только к операциям, связанным с конфликтом. Если невозможно установить организатора кибероперации и тем самым связь между кибероперацией и соответствующим вооруженным конфликтом, может быть трудно определить, применимо ли к этой операции МГП. Установление личности организаторов киберопераций имеет важное значение для целей привлечения к ответственности за нарушение МГП. Помимо этого, «ощущение, что ответственность за совершение кибератак легко отрицать, может ослабить табу на их использование и сделать акторов менее щепетильными в плане их совершения в нарушение международного права»².

При этом анонимность в значительной степени выгодна для субъектов, осуществляющих проведение или контролирующую

кибероперации: они обладают данными, которые позволяют определить, в каких международно-правовых рамках они действуют и какие обязательства они должны соблюдать. Наиболее ярким примером, наглядно отражающим подобное поведение, было применение вредоносной программы Olympic Destroyer, посредством которой был выведен из строя сайт Олимпиады 2018 г. в Пхёнчхане в период проведения церемонии её открытия³. Этот инструмент являлся «сетевым червем», оснащенным компонентом для уничтожения данных, который распространялся по сети, делая пораженную систему непригодной для использования. Вредоносная программа, выполнив разрушающее действие не удалась самостоятельно, как это происходит обычно. Запустившие программу субъекты желали быть обнаруженными. Olympic Destroyer был разработан таким образом, чтобы целенаправленно приписать авторство и ответственность за проведение кибератаки другому субъекту. Очевидно, что подобные действия — это один из редких, на сегодняшний день примеров, когда основной целью нападавших было вызвать неправильное возмездие.

Вопрос ответственного поведения в киберпространстве на сегодняшний день является актуальным и многие государства признают необходимость его правового регулирования. В частности, в Национальной киберстратегии США 2019 г. предусмотрено «сдерживание активности, противоречащей ответственному поведению в киберпространстве, при помощи мер принуждения сетевого и иного характера»⁴, а также утверждается, что для предотвращения, реагирования и сдерживания вредоносной киберактивности против страны могут быть использованы все инструменты

¹ ICRC, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 2015, p. 76 // Официальный сайт Международного Комитета Красного Креста: [Электронный ресурс]. URL: <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/10/32IC-Report-on-IHL-and-challenges-of-armed-conflicts.pdf>; ICRC, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 2019, p. 28. (Дата обращения: 01.04.2020)

² ICRC, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 2011, p. 37; ICRC, International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, 2019, p. 27.

³ Olympic Destroyer: кто взломал Олимпиаду? // Kaspersky.ru: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kaspersky.ru/blog/olympic-destroyer/19860/> (Дата обращения: 20.04.2020)

⁴ Стратегия национальной кибербезопасности Соединенных Штатов Америки, Сентябрь 2018 г. С. 3. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf> (Дата обращения (22.04.2020 г.)

национальной мощи, включая публичную атрибуцию¹.

Государства должны принимать меры, необходимые для пресечения всех действий, противоречащих Конвенциям, хотя и не являющихся серьезными нарушениями. Кроме того, как в международных, так и в немеждународных конфликтах выявляется наличие нормы обычного МГП о судебном преследовании лиц, виновных в совершении военных преступлений². В частности, государства несут основную ответственность за расследование сообщений о нарушениях и судебное преследование лиц, обвиняемых в совершении серьезных нарушений МГП. Это обязательство требует от государств разработки четкой нормативной базы, прочных правовых механизмов и эффективных мер, чтобы обеспечить привлечение к ответственности в целях предотвращения серьезных нарушений МГП и наказать лиц, признанных виновными в их совершении³.

В соответствии с международным правом государство несет ответственность за действия, которые могут быть ему приписаны, включая возможные нарушения МГП. К ним относятся:

— деяния государственных органов, в том числе вооруженных сил и разведывательных служб;

— деяния лиц и организаций, например, частных компаний, уполномоченных государством выполнять функции государственных властей;

— деяния лиц и групп, например, ополчений или групп хакеров, действующих, по сути, по указаниям государства или под его руководством или контролем;

— деяния частных лиц или групп, которые государство признает и принимает как свои собственные.

Эти принципы применяются независимо от того, осуществляются ли деяния

при помощи кибернетических или иных средств.

МГП требует, чтобы стороны в конфликте принимали все возможные меры для защиты гражданского населения и гражданских объектов, находящихся под их контролем, от последствий военных действий. Данное обязательство должно осуществляться еще в мирное время, особенно в отношении стационарных объектов. Хотя киберпространство является виртуальным глобальным пространством, как представляется, обязательство принимать меры предосторожности, направленные на защиту от последствий нападения, охватывает, по меньшей мере, физическую инфраструктуру киберпространства (и объекты, функционирование которых зависит от этой инфраструктуры), расположенные на территории государства или на любой территории, которая была оккупирована стороной в конфликте.

В настоящем исследовании нами была предпринята попытка определения основных рисков для гражданского населения и гражданской инфраструктуры при использовании новой технологии — военного киберпотенциала, реализуемого посредством киберопераций в ходе вооруженного конфликта. Наиболее значимыми из них следует признать проблему соблюдения принципа различия в киберпространстве из-за характерной для него взаимосвязанности; стремительные темпы развития кибернетических возможностей, технические пределы которых в большей степени не известны; а также непрогнозируемый риск распространения киберинструментов, способных задерживаться в цифровых системах после внедрения, потенциально модифицируемых и повторно используемых, доступ, к которым может быть осуществлен из любой точки мира.

Меры, которые, на наш взгляд, имели бы действенный результат по достижению целей защиты находящегося под контролем государства гражданского населения от опасностей, связанных с кибероперациями, в том числе кибероперациями, направленными против ключевых элементов гражданской инфраструктуры, могут быть следующими: разделение военной и

¹ Там же. С.21.

² Дамаскин О. В., Холиков И. В. Военные аспекты международного гуманитарного права // Военное право. 2017. № 2. С. 214—221.

³ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Современные проблемы международного гуманитарного права // Современное право. 2017. № 5. С. 108—109.

гражданской киберинфраструктуры и военных и гражданских сетей; изоляция от интернета компьютерных систем, от которых зависит функционирование важнейших элементов гражданской инфраструктуры; создание резервных копий важных данных гражданского назначения; принятие повышенных мер антивирусной защиты и заблаговременных организационных мер по обеспечению своевременного восстановления важных компьютерных систем в случае прогнозируемых кибератак. Также целесообразно реализовать и иные меры, которые могут потребовать международного сотрудничества и, возможно, инновационных решений для технических проблем. К таким мерам можно отнести возможность выделения в киберпространстве киберинфраструктуры и сетей, которые бы обслуживали особо защищенные объекты, или обеспечение запрета нападений на демилитаризованные зоны и зоны под особой защитой, создаваемые в киберпространстве.

Таким образом, исходя из анализа изложенного, можно сделать вывод, что существует реальная опасность того, что при использовании киберопераций в качестве средства или метода ведения войны во время вооруженного конфликта будет нанесен вред гражданским лицам. Отсутствие достаточного консенсуса относительно толкования МГП в киберпространстве не позволяет сегодня обеспечить полную и четкую правовую защиту гражданского населения. Чтобы защитить гражданское население и гражданскую инфраструктуру мы полагаем крайне важным признать, что такие операции не происходят в правовом вакууме. Наряду с принимаемыми мерами кибербезопасности, все государства, как субъекты международного права должны подтвердить, что МГП применяется к кибероперациям во время вооруженных конфликтов, при этом, безусловно, исходя из понимания, что такое подтверждение не содействует милитаризации киберпространства и не легитимизирует кибервойну. При этом любое государство, которое решает развивать или использовать военный киберпотенциал в оборонительных или наступательных це-

лях, должно обеспечить, чтобы кибервозможности не нарушали нормы и принципы, защищающие гражданское население и гражданскую инфраструктуру в ходе вооруженного конфликта, как международного, так и немеждународного характера.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Военные аспекты международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Военное право. — 2017. — № 2. — С. 214—221.
2. Дамаскин, О. В. Современные проблемы международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Современное право. — 2017. — № 5. — С. 108—109.
3. Кордула Дреге. Слезай с моего облака: кибернетическая война, международное гуманитарное право и защита гражданских лиц / Кордула Дреге // Журнал МККК. Избранные статьи из номера 886, том 94: «New technologies and warfare».
4. Плакса, В. Н. Применимость норм международного гуманитарного права к новым технологиям, используемым при ведении военных действий / В. Н. Плакса // Электронный сборник материалов Четвертой международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы сравнительного правоведения и юридической лингвистики» (10—12.12.2019). — М.: МГЛУ, 2020. — С. 26—34.
5. Холиков И. В. Международно-правовой статус военно-медицинского персонала / И. В. Холиков. — М., ГВКГ им. Н.Н.Бурденко, 2002. — 160 с.
6. Холиков, И. В. Некоторые проблемные вопросы международно-правовой регламентации использования беспилотных морских систем в военных целях / И. В. Холиков // Военное право. — 2019. — № 6. — С. 276—282.
7. Холиков, И. В. Нормы международного гуманитарного права и практика их реализации в современных условиях / И. В. Холиков // Сборник научных статей по материалам Международного научно-практического семинара. — Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2014. — С. 294—307.
8. Холиков, И. В. Применение норм международного гуманитарного права в космическом пространстве / И. В. Холиков, В. Н. Плакса // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 6. — С. 69—74.
9. Холиков, И. В. Современные тенденции международно-правового регулирования вооруженных конфликтов на море / И. В. Холиков, К. С. Лиховидов, В. Н. Плакса // Военный академический журнал. — 2019. — № 4 (24). — С. 144—149.

International legal protection of civilian population and civilian infrastructure in cyber warfare

© **Ivan Kholikov,**

Doctor of Legal Sciences, Professor, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

© **Vasiliy Plaksa,**

researcher of Military University

Abstract. The article deals with problem issues of cyber warfare in modern conditions. Norms of international humanitarian law that have to be observed in military cyber operations are considered, the necessity of compliance with these norms is explained taking into account the vulnerability of civilian cyber networks and as a result of civilian population in general to cyber warfare. The main focus is given to fundamental principles of distinction, proportionality and precaution in cyber warfare. The conclusions on the requirement to improve the legal protection of civilian population from digital instruments that are used in military purposes are stipulated.

Keywords: armed conflicts, civilian persons and objects, cyber operations, cyber potential, cyber space, international humanitarian law.
