



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 3 (49) 2018

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Издается с 2001 г.

Научное направление периодического издания:
— 12.00.00 Юриспруденция

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

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 30 сентября 2016 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы результаты диссертационных исследований** (№ 658 Перечня с 18 октября 2016 г.)

Главный редактор —

КОРЯКИН

Виктор Михайлович,

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

Ведущий редактор —

ГУСЕЙНОВА

Альбина Джабаровна

Адрес в интернете

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

СОДЕРЖАНИЕ

Правовое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации

Дамаскин О. В. Современные правовые аспекты военной безопасности России	6
Суденко В. Е. Факторы, влияющие на политическую и военную безопасность страны	14

История военного права и военного законодательства

Мещангина Е. И. Исторический взгляд на процесс становления и развития российской судебно-правовой системы в период буржуазных реформ второй половины XIX в.	18
Новикова О. В. Кто такие военные адвокаты в России?	24
Сологуб Д. П. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: историческая ретроспектива	29
Торбин Ю. Г. Становление и развитие процессуального статуса следователя в российском уголовном процессе	37
Фадеев Н. В., Скулаков Р. М. Военно-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения военной и пограничной безопасности Русского государства в регионе (вторая половина XIV — середина XVII вв.)	48

Административное право и административный процесс

Азовцев А. А. Понятие и виды административного расследования в Вооруженных Силах Российской Федерации	58
Анищенко Е. В. Правовой режим – к определению понятия	65
Бараненкова И. В. Порядок уведомления о фактах обращения к военнослужащим в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений	70
Веничков Д. А. Признаки правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска через государственную границу	78
Глухов Е. А. Влияние бюрократических процедур на управленческие решения	84
Рудичева Н. И. Некоторые аспекты материальной ответственности военнослужащих	92
Талыбов Р. А. Некоторые направления совершенствования правового регулирования изъятия земельных участков для нужд обороны страны и безопасности государства	96
Щербак С. И. О праве представителей власти на применение огнестрельного оружия	101

Гражданское право

Багавудинов Ш. Г. Обращение имущества в доход государства как средство противодействия коррупции	111
--	------------

Баскакова И. В.	
Договор счета эскроу: отдельные вопросы правоприменения	116
Егоров А. П.	
О подходах к классификации воздушных судов в системе объектов недвижимого имущества	122
Мисак А. Ю.	
Правовые проблемы участия группы лиц в корпоративных закупках	126
Сморчкова Л. Н., Еремеев В. Ю.	
Некоторые вопросы управления федеральным недвижимым имуществом в военной организации государства	134
Трачук О. В.	
Гражданско-правовое положение военной образовательной организации	142

Социальные гарантии военнослужащих. Жилищное обеспечение

Ананьева Е. Е.	
Направления оптимизации работы по пенсионному обеспечению в органах федеральной службы безопасности	148
Иванов В. Ю.	
Правовые последствия ошибочного включения военнослужащего в реестр участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения	153
Кириченко Н. С.	
О возможных противоречиях между положениями законов, регламентирующих порядок признания членами семьи военнослужащего	156
Трофимов Е. Н.	
К вопросу о выселении из служебных жилых помещений бывших членов семьи военнослужащего	160
Харитонов С. С.	
К вопросу выплат в служебных командировках военнослужащим: правовые аспекты	167

Уголовное право и уголовный процесс

Вилкова А. В., Зинин Г. Ю.	
Институт совокупности преступлений в уголовном законодательстве зарубежных стран	171
Мозговой О. А.	
Использование опыта деятельности военного следователя в условиях вооруженного конфликта для оптимизации военно-уголовного законодательства и в учебном процессе	177
Назаров А. А.	
Понятие и состав воинского преступления по законодательству зарубежных стран ...	184
Пономарева А. В.	
Некоторые особенности процессуальной деятельности дознавателей воинских частей по проверке сообщений о преступлениях	188
Сотникова В. В., Абдулхаков Ж. Э.	
Актуальные проблемы института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа	197
Суденко В. Е., Линева Е. С.	
Проблемы реализации домашнего ареста как уголовно-процессуальной меры принуждения	204

Прокурорская деятельность

Баркалова Е. В., Выштыкалюк А. М., Попов А. И.	
---	--

К вопросу о правовой регламентации ознакомления прокурора с аудио- и видеоматериалами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства	208
Данилова Н. А., Николаева Т. Г.	
Анализ прокурором протокола осмотра места происшествия	215
Корякин В. М.	
Предостережение военного прокурора как превентивное средство обеспечения режима законности в Вооруженных Силах Российской Федерации	222
Махьянова Р. М.	
Формирование прокурорской тактики	228
Субанова Н. В., Воронцов А. А.	
Деятельность органов прокуратуры по противодействию незаконному обороту оружия	234

Военная криминология

Кандыбко Н. В., Паршаков А. С.	
К вопросу об основных направлениях противодействия преступности среди военнослужащих: история, современность, перспективы развития	242
Оноколов Ю. П.	
Необходимо улучшить работу по предупреждению возросших автотранспортных преступлений, совершаемых военнослужащими вне службы	252
Харабет К. В.	
Военная наркокриминология как перспективное направление военной криминологии	259

Военные проблемы международного права. Зарубежное военное законодательство

Агеев А. А.	
Некоторые «апрельские тезисы» по проблемам борьбы с терроризмом	266
Вербицкая Т. В.	
Соотношение между запретом применения ядерного оружия в международном гуманитарном праве и правом государства на самооборону	275
Долгова А. И.	
Терроризм и международно-правовая основа борьбы с ним	280
Овчаров О. А.	
Проблемы правовой работы по совершенствованию деятельности военного духовенства и пути их решения с учетом опыта Норвегии	289

Современные правовые аспекты военной безопасности России

© Дамаскин О. В.,

действительный член Академии военных наук, главный научный сотрудник ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Аннотация. Рассматривается детерминация обострения современной военной напряженности, трансформация сущности и форм ведения современной войны, потребности и возможности научного обеспечения сил и средств обороны и безопасности, актуализация правового обеспечения военной безопасности.

Ключевые слова: война, силы и средства обороны и безопасности, военная наука, военное право, военная безопасность.

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

Обзор истории межгосударственных отношений позволяет констатировать, что в любую историческую эпоху они неизменно опирались на экономическую мощь, военную силу и степень влияния на другие государства. Образование США, около 250 лет назад, было связано с освоением новых территорий на североамериканском континенте и осуществлено преимущественно переселенцами из Европы. При этом было уничтожено около 11 млн. американских индейцев, составлявших коренное население континента. Изначально основой идеологии активных и предприимчивых переселенцев стал культ индивидуализма и силы, как средства его обеспечения. Организационные формы взаимодействия и сотрудничества переселенцев в захвате территорий, борьбе за преодоление зависимости колоний от Англии и Франции, образовании штатов как независимых государств и формирования США, несли и несут отпечаток этой доминирующей идеологии экспансии и в настоящее время.

Декларация независимости, конституция и Билль о правах как основополагающие нормативные правовые акты, на которых базируется государственный строй США, изначально допускали существование рабства, лишали женщин права на голосо-

вание, обеспечивали преимущественные права белых, состоятельных граждан¹. Последующее их эволюционное развитие на основе поправок, связанных с войной за независимость США, гражданской войной, депрессиями и мятежами, позволило широко декларировать права личности как основную формальную ценность в государстве и основание для вмешательства в дела других государств, якобы для защиты этих прав.

Успешное экономическое развитие США было сопряжено не только с активным трудом инициативных переселенцев, вытеснявших аборигенов, но и жестокой эксплуатацией рабов, привозимых из Африки на хлопковые плантации, экономическими последствиями ослабления европейских стран после первой и, особенно, второй мировой войны. Еще в 1942 г. сенатор от штата Миссури Гарри Трумен сказал о целесообразности того, чтобы русские и немцы убивали друг друга как можно больше. В 1945 г. он стал Президентом США. Бреттон-Вудская конференция в США в 1944 г. констатировала отмену золотого стандарта дол-

¹ Бэррес Р. Документы американской революции / пер. с англ. П. В. Рыбина и И. А. Бжилянкой. Тверь—Москва : Альба, Российский экономический журнал, 1994.

лара, провозглашение его мировой валютой, создание Международного банка реконструкции и развития, Международного валютного фонда. Их роль в послевоенном восстановлении экономической системы Западной Европы, а позднее на постсоветском пространстве, состояла, прежде всего, в обеспечении экономических интересов США. Существенную роль в глобализации экономической экспансии США играет Бильдербергский клуб, приглашенными гостями которого являются отдельные лица, занимающие видное положение и в нашей стране. Именно это, очевидно, является основой их личной неприкосновенности за ущерб, причиненный нашей стране их деятельностью в период перестройки в России.

Ряд событий в мире и в нашей стране резко обострили состояние международной и национальной безопасности. За хаосом внешне разрозненных и локальных новостей с очевидностью усматривается последовательный и целеустремленный курс США на единоличное доминирование в глобальном мире¹. Этот курс получил новый импульс в связи с избранием президентом США Д. Трампа и возникновением внутреннего конфликта между ним и его оппозицией. При этом ярко выраженный курс США на подавление стремления России к суверенитету, укреплению своей государственности с использованием экономических, политических и военных возможностей, в значительной мере строился на иллюзии возможности возврата либерально-криминальных отношений и своего диктата ельцинского периода.

Однако крах либерализма и ослабление «пятой колонны» в России, выбор 18 марта 2018 г. Президентом России В. В. Путина, за которого отдано более 76% голосов избирателей, демонстрация новых возможностей сил и средств обороны нашей страны подтвердили выбор большинством граждан России самостоятельного пути развития. Реакцией США стал курс на изоляцию России, расширение экономических и иных

санкций, сокращение дипломатических отношений, рост гонки вооружений, открытая бездоказательная клевета, информационная война. В связи с этим следует вспомнить, что в свое время СССР выстоял в условиях блокады и изоляции и стал мировой державой. Его распад, как теперь становится очевидным, не был объективно-неизбежным, а лишь субъективно-ситуационным. Поэтому целесообразно обращение к национальному историческому опыту и его использованию в складывающихся условиях. При этом стержнем нашего общества должно стать единство его базовых интересов национальной безопасности, сохранение нравственных ценностей русского народа и других народов России, социализация общественных отношений, устранение опасностей, исходящих из состояния внутренних проблем экономики, образования, здравоохранения, транспорта, связи, сокращение материального неравенства, коррупции и преступности. Такую потребность подтверждает очередной урок последствий беспредельной жадности, преступной халатности, вызвавшей трагические последствия пожара в торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня» в Кемерове, отнявшей жизни многих людей.

Курс Президента Российской Федерации В. В. Путина на обеспечение суверенитета российского государства, экономического и социального развития нашей страны, в жизненно важных интересах большинства законопослушного населения, поддерживается значительным большинством граждан нашей страны. Вместе с тем необходимо констатировать, что за перестроечные годы сформировался определенный слой граждан, происхождение благосостояния которых весьма сомнительно, а направленность личных корыстных интересов не совпадает с социально ориентированными интересами большинства граждан нашего общества².

Характерно, что отдельные средства массовой информации выступают с откры-

¹ Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2016.

² Красинский В. В. Организованная преступность на выборах и в российских органах власти. М. : Юрлитинформ, 2014.

той критикой решения о присоединении Крыма к России, с западных позиций оценивают события в Украине. Ряд лиц выезжает в США, в другие страны, где предлагают новые, жесткие санкции в отношении России и ее граждан.

В нашей стране создана огромная сетевая структура, состоящая из некоммерческих организаций, действующих на иностранные гранты, осуществляющая деформацию сознания людей на основе внедрения либеральной идеологии, основой которой является индивидуализм, средством — конкурентная борьба, а целью — материальный успех в обществе потребления, не приемлющем политических, социальных и экономических ограничений, налагаемых на индивидуальную свободу в жизненно важных интересах общества согласно ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Усиление внешних политических, экономических, военных санкций со стороны США, стран Европейского Сообщества обуславливает потребность в принятии адекватных мер по устранению базовых причин и условий, создающих предпосылки к антагонистическим социальным противоречиям в нашей стране. Это предполагает дальнейшую социализацию экономической политики, законодательное обеспечение решения назревших проблем в сфере экономики, образования, здравоохранения, обороны и безопасности.

Центр тяжести финансового обеспечения решения этих проблем должен быть смещен с низкооплачиваемых слоев населения на сверхдоходы доминирующей экономической элиты страны путем введения прогрессивного налогообложения, конфискации незаконных доходов, возврата национальных активов, скрывааемых в зарубежных государствах, мобилизации усилий общества на задачах самостоятельного научно-технологического, промышленного, сельскохозяйственного развития.

Жизненно важные интересы законопослушного большинства общества должны получить реальное признание высших органов государственной власти. Такой подход необходим для реальной консолидации общества как условия реализации стратегии

национальной безопасности в современных условиях.

Противодействие американской внешнеполитической агрессии может осуществляться экономическими, политическими, пропагандистскими средствами. Крайними средствами противодействия являются военные и специальные. Однако решающим фактором противодействия агрессии США будет консолидация нашего общества, социализация его направленности на решение внутренних социально-экономических проблем и безопасности.

Рассмотренные факторы детерминации обострения проблем современной международной, национальной безопасности и военной напряженности обуславливают потребность учета трансформация сущности и форм ведения современной войны, потребности и возможности научного обеспечения сил и средств обороны и безопасности, актуализации правового обеспечения военной безопасности¹. Основной проблемой обеспечения военной безопасности становится оптимизация потребностей и возможностей военной безопасности с целью сделать оборону нашей страны эффективной и экономной.

На состоявшейся 24 марта 2018 г. в Академии Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации военно-научной конференции Академии военных наук, проведенной совместно с руководящим составом Вооруженных Сил и других структур, составляющих военную организацию Российской Федерации, были рассмотрены актуальные проблемы организации обороны страны с целью противодействия военным и невоенным угрозам.

Понимание сущности современной войны, ее дискретного, комплексного, гибридного характера с использованием как военных, так и невоенных средств становится предметом военной науки и ее составной части — военного права. При этом новый многовекторный характер угроз безопасности России, возросший удельный вес «мяг-

¹ Дамаскин О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма : монография. М. : Юрлитинформ, 2018.

кой силы» (политических, дипломатических, экономических, информационных, кибернетических, психологических, других невоенных форм и способов противоборства на международной арене) актуализирует востребованность научных исследований, научного обеспечения и сопровождения практики управления военными органами силами и средствами ведения войны.

Организация обороны страны с учетом необходимости комбинированного противодействия военным и невоенным угрозам в мирное и военное время включает оптимизацию организационных форм и методов руководства в масштабе государства, осуществления мероприятий по согласованному противодействию и военным угрозам и ведению противоборства с применением невоенных средств, что обуславливает потребность научного обоснования теоретических основ плана обороны нашей страны. При этом характер военных угроз и вытекающих из них оборонных задач, коренные изменения в характере вооруженной борьбы, форм и способов боевого применения Вооруженных Сил определяют направленность дальнейшего строительства и преобразований в Вооруженных Силах, что нуждается в развитии и уточнении, то есть в научном сопровождении.

Актуализируется потребность обоснования путей приоритетного развития стратегических ядерных сил и системы воздушно-космической обороны как решающего фактора стратегического сдерживания главных угроз, а также приоритетных направлений развития сил общего назначения.

Организация управления обороной страны нуждается в определении роли и функций Совета обороны (безопасности) и Ставки Верховного Главного Командования, Правительства Российской Федерации и Генерального штаба, главкомов видов Вооруженных Сил как высших органов стратегического руководства обороной страны. При этом особое значение имеет организация центрального командного пункта управления обороной страны, определение путей интеграции тылового и технического обеспечения. От науки требуется обоснование: роли и места нового оружия в системе

вооруженной борьбы; теоретических основ комплексного поражения противника; методики обучения военнослужащих; анализа опыта военных конфликтов; прогнозирования; нестандартных решений; эффективности решений.

Особое значение в условиях информационной войны имеет новое назначение и задачи органов морально-психологического обеспечения. Актуализируется научное обеспечение инновационного технологического развития оборонной промышленности, оснащение Вооруженных Сил и других войск современными видами оружия и военной техники, путей дальнейшего совершенствования оперативной, боевой подготовки и военного образования на основе боевого опыта борьбы с террористическими формированиями и опыта боевых действий в Сирии. При этом возрастает значение устойчивости и внутренней безопасности страны, духовных, морально-психологических основ обеспечения безопасности страны, необходимости возрождения идей патриотизма и защиты Отечества, мер по активизации морально-психологических ценностей и стимулов военной службы. Сохраняется потребность в дальнейшей активизации и действенности международного военного сотрудничества, интеграционных процессов в рамках СНГ, Евразийского экономического союза, ОДКБ и Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь.

Рассмотрение потребностей научного обеспечения современного военного строительства и военно-промышленного комплекса актуализирует роль Российской академии наук в укреплении обороны страны. Обращение к философским, экономическим, правовым аспектам осмысления реалий действительности позволяет констатировать, что в основе современного капитализма, как формы организации общества, лежит теория потребления.

США, являясь монополистом по неконтролируемому изготовлению долларов для глобализируемого ими мира, американизируют его в соответствии со своими интересами. Если в 1990 г. численность населения США составляла 240 млн. человек, то в

2018 — 328 млн. человек. США располагают возможностью ставить на службу себе лучшие интеллектуальные силы многих стран, обеспечивающие развитие приоритетных направлений науки, технологий и производства.

Россия, занимая 1/7 часть суши, имеет 146 млн. человек. В этих условиях сохранение нашего суверенитета в системе общества потребления, вероятно, возможно лишь за счет новых интеллектуальных прорывных проектов. В свое время в СССР атомный проект потянул за собой создание ракетных средств доставки (Келдыш, Королев, Курчатов). В настоящее время интеллект современных ученых может дать новизну прорывных проектов. Свидетельствует об этом демонстрация Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами в 2018 г. новых средств обороны и безопасности, защищающих наш суверенитет.

Наша задача — отстаивать свои национальные интересы в современных условиях. Мы вынужденно повторяем трудный путь независимого самостоятельного СССР на основе признания его лучших нравственных ценностей.

Олицетворением веры большинства нашего народа стало признание В. В. Путина нашим национальным лидером, а патриотизма — нашей национальной идеей. Лучшие нравственные качества русского народа всегда были основой веры, стойкости, силы нашего народа и его привлекательности для людей других национальностей, обеспечивавших мирное, доброе сосуществование и сотрудничество. Россия остается притягательным островком нравственности для значительной части людей нашего очень беспокойного мира. Россия и Китай единственные страны в мире, способные даже в одиночку нанести США неприемлемый ущерб. Отличие между ними в средствах: в России — ракетно-ядерный потенциал, в Китае — американские ценные бумаги. Союз между Россией и Китаем критически опасен для США.

Однако без надежной координации Россия и Китай перед угрозой новой мировой войны не могут в полной мере отстаивать свои национальные интересы. Поэтому

необходимы новые глобальные институты, демпфирующие влияние проамериканских транснациональных объединений. Необходимо реальное содержательное наполнение таких интеграционных объединений, как БРИКС, ШОС. Эти межгосударственные союзы объединяют две трети населения нашей планеты, обладают крупнейшим ядерным арсеналом и совокупной экономической мощностью, опережающей такие межгосударственные союзы как ЕС и НАТО.

В современных условиях перехода США и их союзников к игре без правил, их вмешательства в дела других государств, фактического отказа от международных соглашений, от исполнения норм международного права, включая и сферу борьбы с транснациональной организованной преступностью, терроризмом, приверженность России к сохранению принципов ООН, поддержанию международной безопасности, соблюдению норм международного гуманитарного права, вызывает уважение народов ряда государств.

Международная безопасность — это система международных отношений, основанная на соблюдении всеми государствами общепризнанных принципов и норм международного права, исключая решение спорных вопросов и разногласий между ними с помощью силы или угрозы ее применения. Принципы международной безопасности предусматривают утверждение мирного сосуществования в качестве универсального принципа межгосударственных отношений, обеспечение равной безопасности для всех государств, создание действенных гарантий в военной, политической, экономической и гуманитарной областях; недопущение гонки вооружений в космосе, прекращение всех испытаний ядерного оружия и полную его ликвидацию; роспуск военных группировок; безусловное уважение суверенных прав каждого народа; справедливое политическое урегулирование международных кризисов и региональных конфликтов; укрепление доверия между государствами; выработка эффективных методов предотвращения международного терроризма; искоренение геноцида, апартеида, проповеди фашизма; исключение из

международной практики всех форм дискриминации, отказ от экономических блокад и санкций (без рекомендаций мирового сообщества); установление нового экономического порядка, обеспечивающего равную экономическую безопасность всех государств. Неотъемлемая часть международной безопасности – действенное функционирование закрепленного Уставом ООН механизма коллективной безопасности.

В настоящее время актуализируются военные проблемы международного права в сферах: противодействия вооруженным конфликтам, преступлениям против мира и безопасности человечества, защиты жертв вооруженных конфликтов; организации и деятельности транснациональных военных союзов; ограничения распространения ядерного оружия; производства и распространения обычного вооружения и боевой техники; уничтожения оружия массового поражения и противопехотных мин; применения вооруженных сил при отражении агрессии и побуждении потенциального агрессора к миру; применения военно-морских сил против морского пиратства; освоения космического пространства и ресурсов мирового океана; защиты национальных интересов в Арктике; деятельности миротворческих сил ООН; использования российских военнослужащих в вооруженных конфликтах за пределами нашей страны; развития международного гуманитарного права и другие.

Анализ современных проблем международного права и международной юрисдикции дало достаточное основание для издания 16 ноября 2016 г. распоряжения Президента Российской Федерации В.В. Путина о намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда¹. За 14 лет своей работы Международный уголовный суд вынес всего четыре приговора, израсходовав при этом более миллиарда долларов. Представляется, что аналогичное решение может

быть правомерно принято и в отношении Европейского суда по правам человека, в интересах защиты национальных интересов России от дискриминационного судебного преследования, как специфической составной части европейских санкций в отношении России.

Вместе с тем, в интересах развития равноправного международного сотрудничества, в перспективе целесообразно иметь систему международной юрисдикции, отвечающую следующим условиям:

— под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН Совет Безопасности ООН создает Комиссию по правам человека или особый подкомитет, задачей которого является выявление случаев систематического нарушения прав человека, требующих, по его мнению, юридического вмешательства;

— Совет Безопасности ООН создает для этого конкретного случая международный трибунал для расследования преступлений на основе консенсуса постоянных членов Совета Безопасности, если национальная юридическая система не в состоянии вынести законного решения;

— Совет Безопасности ООН регламентирует деятельность международных трибуналов, масштаб и пределы судебного преследования, при этом обвиняемые должны обладать правами, предоставляемыми в судах общей юрисдикции;

— государства-участники оперативно ратифицируют соответствующие международно-правовые акты и имплементируют их нормы в национальное законодательство;

— государства-участники организуют научное и образовательное обеспечение подготовки соответствующих юридических кадров для судебной и консультационной деятельности, а также ознакомления граждан, включая военнослужащих, с нормами международного гуманитарного права и практикой их реализации.

На этой основе представляется возможным институционализировать согласованные на международном уровне процедуры расследования военных преступлений, геноцида или преступлений против человечества. Необходимо признать, что возложение чрезмерных надежд только на международ-

¹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда».

ную юрисдикцию способно поставить под угрозу саму цель, ради которой эта идея выдвигается, подорвать политическую волю к соблюдению гуманитарных норм в международных отношениях.

Основным выводом из рассмотрения содержания глобальной экспансии США в современном мире, состояния, потребностей и возможностей международно-правового противодействия агрессии, является необходимость учета универсальности таких основополагающих принципов внешней политики, как прагматизм, многовекторность, последовательное продвижение национальных интересов, поиск решений конфликтных проблем современности в рамках многосторонней дипломатии и коллективных усилий и адекватного реагирования международного сообщества и России в интересах международной и национальной безопасности. На основе сравнительно-правового анализа международного права в области военной безопасности представляется возможным констатировать, что существует ряд правовых проблем, которые негативно влияют на процесс сотрудничества государств по обеспечению военной безопасности. Возрастает потребность в научной обоснованности проектов, связанных с решением проблем военного строительства, организации и использования вооруженных сил, международного военного сотрудничества в интересах международной и национальной безопасности.

Беспрецедентный демарш США и их союзников в связи лондонским инцидентом в 2018 г. свидетельствует не только о противоправности, но и аморальности их позиции. Это актуализирует потребность совершенствования правовых основ деятельности органов власти и управления в сфере обороны и безопасности. Правовые аспекты организации и проведения контртеррористических операций являются необходимым условием их успешности. Прокурорский надзор Главной военной прокуратуры за осуществлением широкомасштабной операции в Сирии обеспечил законность и необходимый правовой порядок в наших силах как

при участии в боевых операциях, так и в гуманитарных акциях, что с признательностью было воспринято населением.

Рассмотрение современных правовых аспектов военной безопасности России позволяет констатировать приоритетные задачи военной науки и военного права в обеспечении обороны страны, к которым относятся: исследование влияния современного характера вооруженной борьбы на направленность военного строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации: определение путей активизации инновационной деятельности в оборонной промышленности и совершенствования сотрудничества с Минобороны России; правовые аспекты организации и проведения контртеррористических операций; состояние правосознания военнослужащих, как фактора правового поведения, законности и правопорядка. Специалистам военного права необходимо исследовать меняющиеся формы ведения войны, ее регламентации, в связи с изменением практики, готовить предложения для ООН, совершенствования норм международного права, международного гуманитарного права, норм о международных судах, международной юрисдикции, другим актуальным аспектам военно-правовой проблематики, включая противодействие преступности, экстремизму, терроризму, коррупции, укрепление законности и правопорядка в силах обороны и безопасности.

Библиография

1. Бэррес, Р. Документы американской революции / пер. с англ. П. В. Рыбина и И. А. Бжилянкой. Тверь—Москва : Альба, Российский экономический журнал, 1994.
2. Дамаскин, О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма : монография / О. В. Дамаскин. — М. : Юрлитинформ, 2018.
3. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. — М., 2016.
4. Красинский, В. В. Организованная преступность на выборах и в российских органах власти : монография / В. В. Красинский. — М. : Юрлитинформ, 2014.

Modern legal aspects of Russia's military security

© **Damaskin O. V.**,

Full member of the Academy of military Sciences, chief researcher of IGP RAS, doctor of law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation

Abstract. We consider the determination of the aggravation of modern military tension, the transformation of the essence and forms of modern warfare, the needs and possibilities of scientific support for the forces and means of defense and security, the actualization of the legal provision of military security.

Keywords: war, forces and means of defense and security, military science, military law, military security.

Факторы, влияющие на политическую и военную безопасность страны

© Суденко В. Е.,

доцент Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Рассматриваются проблемные вопросы воздействия организованной преступности на политическую и военную безопасность страны. Показаны факторы, влияющие на возможность организованной преступности посредством проникновения во власть или подкупа чиновников, в том числе силовых структур, совершать преступления против вооруженных сил нашей страны.

Ключевые слова: вооруженные силы; преступления; коррупция; коррупционные связи; хищения; злоупотребления должностными полномочиями.

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

Воинские части, предприятия и иные структуры Российского оборонного ведомства привлекают внимание организованной преступности наличием огромных материальных, финансовых и иных средств, не всегда обеспеченных строгим учетом и охраной. Представители организованных преступных групп и преступных сообществ «кладут глаз» не только на новые военную технику и вооружение, но и на бывшие в употреблении и хранящиеся на складах без строгого учета и охраны. Не обходят они стороной и склады хранения артиллерийских, авиационных и других боеприпасов, подлежащих уничтожению, для целей их использования в своей преступной деятельности, в том числе подрыва конкурентов по преступному бизнесу, несговорчивых владельцев и руководителей предприятий, банков и пр.

Поскольку многие из таких преступлений вряд ли можно совершить в одиночку, то создаются преступные группы из числа военнослужащих либо к их выполнению привлекаются криминальные структуры общеуголовной направленности. Значительная часть наиболее опасных преступлений стала возможной по причине некоторой коррумпированности среди командного состава, что демонстрирует связь организованной преступности с коррупцией.

В средствах массовой информации рассматриваемое негативное и опаснейшее явление представляется как последствие тех

лет, когда социальная и психологическая незащищенность военнослужащих и их бедственное материальное и моральное состояние вынуждала их на противоправные деяния, когда даже позитивные изменения, связанные с проводимыми реформами в армии, для большинства военнослужащих представлялись весьма туманными.

Аккумуляция огромных материальных средств и денежных ресурсов в руках преступников различного толка и направления, от чисто уголовных до «беловоротничковых», в том числе тех, кто по праву принадлежности к «семье» получил в собственность огромную часть народного достояния, тем не менее, с неизбежностью порождает у них страх за содеянное и боязнь впредь потерять преступно нажитое, и поэтому они стремятся получить властное обеспечение своих интересов. В целях реализации своих амбиций преступные организации, сообщества и формирования налаживают соответствующие рычаги влияния социального, политического, экономического, силового характера не только в отдельных регионах нашей страны, но и во всем государстве, начиная с низов и доходя до самого верха. Подобные конструкции становятся фактически альтернативными государственным структурам и, по сути, выполняют функции, параллельные с государственными. К этому следует добавить, что для более полного обеспечения реализации своих устремлений и для целевого воздействия на

общественное мнение, лидеры преступных сообществ и связанные с ними чиновники довольно активно приобретают контрольные пакеты акций телевизионных каналов и студий, радиостанций, газет, журналов и т.д. Кроме того, создаются самые различные, якобы общественные фонды, политические партии, объединения, профсоюзы, прямо или завуалировано оправдывающие любые действия своих хозяев, а также их немалочисленные, но весьма неблагоприятные поступки, нередко находящиеся на грани с преступлениями, а иногда и действительно преступные.

На всех уровнях, от регионального до федерального, лидеры криминальных группировок и экономико-преступных формирований стремятся проникнуть во все властные структуры, в органы исполнительной и законодательной власти. Для проникновения в местные выборные органы, а также в законодательные органы субъектов Российской Федерации ими активно используются «грязные» избирательные технологии, немалочисленные пробелы в законодательстве. Многие ранее судимые, а также тесно связанные с криминалитетом лица пытаются быть избранными в местные выборные органы или быть назначенными в исполнительные органы власти и управления, а также в региональные законодательные и исполнительные органы и даже в Государственную Думу России.

Рассматривая влияние организованной преступности на политическую жизнь страны, нельзя обойти стороной процессы, теснейшим образом связанные с коррупцией среди должностных лиц законодательных и исполнительных органов власти и управления. Именно эти органы реально формируют экономическую, правовую, социальную, международную политику государства, а их сотрудники и депутаты наделены полномочиями и возможностями корректировки — лоббирования названных видов политики в интересах отдельных лиц, полукриминальных и чисто криминальных структур. Организованная преступность считает одной из важнейших для нее задач стимулирование и провоцирование коррупции среди должностных лиц. С этой целью представители

криминалитета стремятся так повлиять на тот или иной орган, чтобы принятие важных решений в сфере экономики — выделение больших сумм кредитов, движение капиталов, лицензирование, инвестирование и т.д. — происходило не в установленном законом порядке, а решалось узким кругом лиц в интересах представляемых ими корпораций, внешне вроде и добропорядочных, но внутренне чисто преступных.

Некоторые должностные лица, коих не так и мало, за соответствующее вознаграждение готовы оказывать и нередко оказывают содействие не только недобросовестным, но и сомнительным либо связанным с преступными структурами организациям и фирмам в решении вопросов получения кредитов, государственных преференций и льгот, передаче им крупных государственных предприятий за бесценок.

Особенно тревожит проблема коррупции в органах правопорядка, безопасности и Вооруженных Силах. Встречаются немалочисленные факты злоупотребления своим служебным положением со стороны должностных лиц указанных органов и служб, содействующих за взятки прекращению уголовных дел или возбуждению уголовных дел против чиновников, неугодных лидерам организованных криминальных формирований. Имеют место случаи сращивания сотрудников правоохранительных органов и отдельных представителей Вооруженных Сил с преступными структурами, их противоправное участие в предпринимательской деятельности, в которой особо опасными являются незаконный оборот оружия, торговля наркотиками, контрабандные сделки и многое другое.

По причинам коррупционных проявлений в последние годы были освобождены от занимаемых должностей немалочисленный ряд высокопоставленных должностных лиц правоохранительных органов, глав субъектов Федерации, Вооруженных Сил и привлечение некоторых из них к уголовной ответственности. Однако, пока редко кого из них осудили к реальным срокам наказания, особенно в виде лишения свободы, что провоцирует других на совершение коррупционных сделок, получение взяток, то есть со-

здает прецедент для повторения — все равно не осудят, а «осудят, так не посадят».

Широта коррупции и хищений в органах государственной власти, в Вооруженных Силах достигли такого уровня, который ставит под серьезную угрозу интересы безопасности и государства, и общества.

В условиях отсутствия действительно эффективной борьбы с организованной преступностью и непонятно с какой целью проводимого бывшим Министром обороны реформирования Вооруженных Сил были отмечены устремления преступных сообществ к армии. Этому в определенной мере способствовали действия окружения министра, таких крупных руководителей Вооруженных Сил, как глава Департамента имущественных отношений Минобороны России, награжденная в начале 2012 г. тогдашним Президентом России Д. А. Медведевым орденом Почета, а утром 25 октября 2012 г. в ее квартире был произведен обыск по уголовному делу «Оборонсервиса». Зарплата начальника Департамента имущественных отношений Минобороны составляла 5 млн. руб. Кроме этого, при продаже госимущества при ее участии она получала премии от 1,5 до 2 млн. руб. И хотя суд состоялся, но бывшая чиновница сначала ожидала вступления приговора в силу дома, затем непродолжительное время находилась в женской колонии и «сверхсрочно» была условно-досрочно освобождена от отбывания наказания с возвращением ей всего ранее описанного имущества: дорогостоящих картин, золотых украшений, изделий из золота, квартиры и т.д.

А ее непосредственный начальник отдела легким испугом — был освобожден от должности и на этом все претензии к нему были прекращены. В последующем он был назначен на должность советника первого заместителя генерального директора госкорпорации «Ростех». Уже к осени 2015 г. он становится индустриальным директором по авиационному комплексу «Ростеха», а в октябре вошел состав правления «Ростеха». Одновременно этот чиновник развивает собственный бизнес, являясь одним из учредителей ООО «Ордынка-40», которое

занимается капиталовложением в ценные бумаги и сдачей в аренду недвижимости.

Указанное уголовное дело является ярким свидетельством того, что российское правосудие нередко может быть элитным для лиц, подобных этим и им аналогичным, и правосудием для простого народа, представителей которого никогда за считанные часы не освободят условно досрочно, как и Государственная Дума не будет принимать акт об амнистии в угоду простого человека.

Это же можно отнести и в отношении крупных военачальников, замешанных не просто в нечистоплотности, а в хищениях, взяточничестве, продаже военного имущества и даже оружия. Примеры этого довольно часто приводятся в Интернет. И относится это не только к офицерам, но и к генералам с несколькими звездами на погонах.

Обращаясь к организованной преступности, «положившей» свои глаза на Вооруженные Силы как на источник криминального дохода, отметим, что преступные сообщества интересуются в первую очередь не просто значительными, а огромнейшими средствами, выделяемыми на военную реформу, перевооружение армии, а также высвобождаемым материально-техническим имуществом, зданиями, сооружениями, земельными участками, промышленными предприятиями военной принадлежности и иной недвижимостью.

Международные преступные формирования, специализирующиеся на преступлениях в сфере незаконного оборота оружия, боеприпасов, наркобизнесе, проявляют большой интерес к российским войскам, дислоцированным за границей или в приграничных регионах, в надежде использовать военно-транспортную авиацию в своих преступных целях для перевозки вооружения, наркотиков, даров моря (икры, крабов и других ценнейших морепродуктов).

Угрозы государственной безопасности со стороны организованной преступности могут возникать и исчезать, возрастать или уменьшаться в зависимости от развития российского общества и самого государства, повышения или угасания активности государственной власти, государственных структур в деле борьбы с преступлениями

вообще и с организованной преступностью в том числе. Также изменяется, к сожалению, в отрицательную сторону, значимость организованной преступности для национальной безопасности Российской Федерации. Но основой организации и осуществления практической, а не словесной борьбы с преступностью, является глубочайший анализ и объективная оценка угроз национальной безопасности, и борьба с этим явлением не на словах, не компанейски, а действительная бескомпромиссная работа в этом направлении.

Снижение остроты криминогенной обстановки и ее угроз для нашей страны возможно только при укреплении государства и его властных структур, достижении стабилизации в политической, социальной, национальной, экономической сферах жизни России и, прежде всего, на основе прояв-

ления политической воли главы государства, как гаранта прав человека, стабильности и безопасности. К сожалению, многие недостатки и упущения властных структур в экономической, социальной, политической жизни не решаются ни местными органами власти, ни даже правительством страны, а решаются лишь после включения в решение проблемы лично главы государства — Президента Российской Федерации. Однако подобная политика, когда даже не столь важные вопросы должен решать глава государства, расхолаживает органы местного самоуправления, исполнительную власть субъектов Федерации и их губернаторов, а страна погружается в так называемое ручное управление с самого низа и доверху. Но, как известно, ручное управление вряд ли может привести государство к экономическому и политическому благосостоянию.

Factors affecting the political and military national security

© **Sudenko V. E.**

Associate Professor of Law Institute of Russian University of transport (MIIT), PhD, associate Professor

Abstract. The article deals with problematic issues of the impact of organized crime on the political and military security of the country. The factors influencing the possibility of organized crime through the penetration into power or bribery of officials, including law enforcement agencies, to commit crimes against the armed forces of our country.

Keywords: armed forces; crimes; corruption; corruption; embezzlement; abuse of official powers.

История военного права и военного законодательства

Исторический взгляд на процесс становления и развития российской судебно-правовой системы в период буржуазных реформ второй половины XIX в.

© Мещангина Е. И.,

кандидат исторических наук, доцент, научный сотрудник Военного университета

Аннотация. В статье рассматривается процесс становления и развития российской судебно-правовой системы. Она определяет всю законодательную базу и судебную инстанцию, которые влияют на социально-политические изменения в обществе. Изучение процесса развития судебного производства в XIX в. позволит определить объективные задачи по совершенствованию законодательства на современном этапе развития России в XXI в.

Ключевые слова: государство, концепция, законодательство, реформы, правовое обеспечение, модернизация, судебная система, устав, общество, судопроизводство, политика.

Рецензент — О. К. Зателепин, доктор юридических наук, профессор.

Сегодня развитие судебно-правовой системы в условиях социально-экономического развития страны приобретает особую значимость, потому что является определяющим звеном всей законодательной базы Российской Федерации. Особенно необходимо отметить, что в нашей стране накоплен значительный опыт в вопросах правового обеспечения тех преобразований, которые произошли за последний период в обществе.

На протяжении почти всей истории нашего государства реформирование и совершенствование законодательства определялось объективными условиями его существования и развития. Судебная система в России, основанная на сословном принципе судопроизводства, перестала отвечать требованиям правосудия, которое осуществлялось в период буржуазных реформ.

Вторая половина XIX в. ознаменовалась крупными переменами в Российской империи, которые повлияли на социально-экономическое развитие страны. От проведения буржуазных реформ зависел весь успех преобразовательных процессов в системе государственного управления. Александр II осознавал, что поражение России в Крымской войне может не только негативно отразиться на эмоциональном состоянии

общества, но и замедлить экономическое развитие страны. Поэтому необходимо было начать преобразования, чтобы дать мощный импульс модернизации Российской империи.

В ходе проведения буржуазных реформ в движение пришли все общественные силы, включая и народные массы, которые долгие годы находились в бесправном положении. В Российском обществе стали появляться самые разнообразные формы оппозиционных течений. Они не только подрывали и разрушали устои самодержавного строя, но и заявляли о необходимости проведения буржуазных реформ. Все это происходило в условиях общего кризиса, когда всему обществу действительно нужны были эти жизненно необходимые реформы.

Вторая половина XIX в. — это эпоха великих реформ в России, когда буржуазные реформы охватили все сферы жизни государства и общества. Эти реформы по глубине и по масштабам их проведения стали действительно великими реформами, потому что затронули интересы всех классов и всех слоев Российской империи. Император Александр II понимал, что эффективность всех преобразований в системе государственного управления зависит от реформирования судебной системы России. Внедре-

ние новых институтов судебной системы позволит государству встать на европейский путь развития.

Обновление всего государственного механизма за счет проведения земской реформы не только изменило статус местной гражданской власти по отношению к военной власти, но и способствовало социально-экономическим изменениям в пореформенной России. В стране стали созреть объективные условия для проведения судебной реформы, которая бы способствовала созданию безупречной системы судопроизводства. Необходимо отметить, что издание и приведение в действие закона о судебных следователях в 1860 г. увеличило количество юридически грамотных людей в России, но не изменило принципы и институты судопроизводства.

Недостатки судебной системы ощущались всеми слоями общества. Они были заметны и правящие круги осознавали, что необходимо реформировать судебную систему. Новое законодательство о судопроизводстве должно было создать основы будущего российского судебного строя.

Отмена крепостного права, городская реформа, земская реформа, полицейская и военная реформы способствовали появлению совершенно новой системы судопроизводства.

Судебная реформа 1864 г. внесла не только ясность в судебный процесс, но и сделала его публичным, гласным, беспристрастным, независимым от административной власти. Эта реформа затронула вопросы, связанные как с мировыми судьями и судом присяжных, так и вопросы ответственности должностных лиц. Все это придавало особую значимость судебной реформе, которая, с одной стороны, выступала важным инструментом великодержавной политики царизма, а с другой стороны, — оплотом всей российской государственности и ее безопасности.

Общество осознавало всю важность и необходимость проведения судебной реформы. Эта реформа стала следствием политического кризиса российского общества и оказала влияние на весь строй государственной, социально-экономической жизни.

Главными сторонниками судебной реформы был сам император Александр II и его брат Константин Николаевич, который придерживался более радикальных взглядов.

К середине XIX в. различные рычаги государственной машины самодержавия были непригодны для общества, как и вся судебная система. Это проявлялось в том, что дореформенный суд основывался на законодательстве Петра I и Екатерины II и только в отдельных случаях использовались нормы Соборного Уложения 1649 г.

Для дореформенного суда были характерны не только множественность судебных органов (суды для крестьян, горожан, дворян и т.д.), но и запутанность процессуальных требований. Все это негативно влияло на судопроизводство в России. Невозможно было порой определить круг дел, которые должны были подлежать рассмотрению тем или иным судебным органом. Дела бесконечно переходили из одного суда в другой, а иногда возвращались в первую инстанцию, откуда вновь начинали свой долгий путь вверх и на это нередко уходили десятилетия.

Другим отличием дореформенного суда являлось взяточничество, которое было характерно для всех звеньев государственного аппарата. Это явление приобрело настолько большой размах, что его вынуждены были признать даже самые ярые защитники самодержавно-крепостнических порядков. Многие судебные чиновники рассматривали свою должность только как средство наживы и требовали взятки почти со всех, кто обращался в суд. Попытки правительства бороться с взяточничеством не давали никаких результатов, т.к. этот порок чиновников охватил почти весь государственный аппарат страны. Низкая юридическая грамотность судей обусловила фактическое сосредоточение всего дела правосудия в руках канцелярских чиновников и секретарей.

В дореформенном суде господствовала инквизиционная (розыскная) форма судопроизводства, осуществляемая в глубокой тайне. Принцип письменности предполагал, что суд рассматривал дело не на основе непосредственного восприятия доказательств, а опирался на письменные матери-

алы, которые были получены во время следствия. Все доказательства оценивались с позиций формального подхода. Иными словами, твердо устанавливалось, что может, а что не может быть доказательством.

Судебная реформа должна была нанести не только удар по судоустройству крепостнической России, но и сформировать совершенно новую судебную иерархию.

Крестьянская реформа 1861 г. стала важным моментом для всего судебного преобразования, т.к. освобождение крестьян и наделение их личными, общественными, общегражданскими правами сделало абсолютно невозможным функционирование старой судебной системы. Поэтому необходимо было ускорить процессы разработки и принятия нового законодательства о судопроизводстве в России.

Подписав Указ Правительствующему сенату, Александр II тем самым утвердил четыре законодательных акта: Учреждение судебных установлений; Устав уголовного судопроизводства; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Эти законы стали именоваться судебными уставами, которые составили основу судебной реформы 1864 г.

Необходимо отметить, что главное назначение судебных уставов заключалось в том, чтобы «... возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и утвердить то уважение к закону, без которого невозможно общественное благосостояние»¹. Однако государственные чиновники забывали об основополагающих принципах судебных уставов в борьбе за отстаивание своих собственных интересов. Это впоследствии негативно сказалось на всем судопроизводстве.

Судебными уставами от 20 ноября 1864 г. провозглашалась несменяемость судей, независимость судебных органов от администрации, бессловность суда, публичность и гласность, устность и состязательность. Согласно этим уставам создава-

лись новые судебные учреждения: мировой суд, суд присяжных, адвокатура и институт судебных следователей. Судебные уставы изменили судопроизводство и в дальнейшем способствовали созданию единой системы судебных органов в России.

Самой важной частью реформы стало кардинальное изменение судопроизводства. Вместо большого количества судов, которые «обслуживали» различные сословия, были созданы единые для всех сословий общегражданские суды. Судами первой инстанции являлись окружные суды, которые состояли из одного или нескольких отделений, которые разбирали гражданские и уголовные дела. При рассмотрении дел о преступлениях, в которых могли назначить наказание в виде лишения прав состояния, привлекались присяжные заседатели, которых выбирали из представителей разных сословий. Во время рассмотрения уголовных дел они должны были вынести процессуальное решение подсудимому.

Необходимо отметить, что суд присяжных являлся не самостоятельным учреждением, а особым органом окружного суда, где судья и члены суда, согласно закону, должны были определять меру наказания. Все решения с участием присяжных считались окончательными и могли быть обжалованы только в кассационном порядке. К подсудности присяжных заседателей не были отнесены дела о государственных и должностных преступлениях. Они рассматривались только с участием сословных представителей.

Реформой 1864 г. был создан институт мировых судей. Этот институт состоял из судов с избираемыми судьями и судов с назначаемыми судьями. Мировых судьей выбирали на три года из числа тех лиц, которые проживали в данной местности и имели определенный возрастной, образовательный, служебный и имущественный ценз.

Мировой судья единолично рассматривал большинство уголовных дел по обвинению в преступлениях, за совершение которых могли быть определены различные наказания: замечание, выговор, денежное взыскание, арест и заключение в тюрьму.

¹ Галкин А. Г. К вопросу об особенностях разработки судебной реформы 1864 года // Вестник Майковского государственного технологического университета. 2010. № 4. С. 23.

Гражданские, как и уголовные дела, рассматривались на основе важнейшего процессуального принципа — равноправие сторон.

Необходимо отметить, что вскоре институт мировых судей не стал удовлетворять высшее чиновничество и в 1889 г. был упразднен во многих городах, кроме Москвы, Петербурга и Одессы. Мировые судьи были заменены назначаемыми лицами, которые впоследствии пришли на смену полицейским чиновникам.

Правительственный Сенат в процессе судебной реформы также претерпел изменения. Он превратился в единственную кассационную инстанцию в России, которая «... не решая дел по существу в общем порядке судопроизводства, наблюдает за охранением точной силы закона и за единообразным его исполнением всеми судебными установлениями империи»¹.

Второй инстанцией была судебная палата. Она являлась апелляционной инстанцией, которая рассматривала дела по жалобам на приговоры и решения окружных судов, вынесенные без присяжных заседателей. К подсудности судебной палаты также были отнесены дела об особо опасных государственных и должностных преступлениях.

В отличие от суда присяжных, судебная палата отличалась некоторой особенностью. Она представляла собой единую коллегию коронных судей и народных представителей. В процессе судебного следствия и при вынесении приговора права всех членов были равны, но это формальное равенство не приводило к повышению их роли по сравнению с присяжными заседателями.

Создание адвокатуры имело большое значение для независимости суда и упрочения принципа законности в уголовном и гражданском процессах. Адвокатура, созданная судебной реформой, сразу заявила о себе решительно и смело². Учреждалась ад-

вокатура двух категорий. Присяжные поверенные избирались Советом и назначались на должность адвокатов высшей категории. Совет не только ведал приемом новых членов, но и надзором за деятельностью отдельных адвокатов.

Частные поверенные составляли вторую, низшую категорию адвокатуры. В основном они занимались не большими делами, а также могли выступать в тех судах, при которых состояли.

Реорганизация прокуратуры имела огромное значение для утверждения новых демократических принципов судопроизводства. После проведения судебной реформы прокуратора, с одной стороны, освободилась от функций общего надзора, а с другой стороны, ее деятельность ограничивалась судебной сферой. Надзор за дознанием и следствием, а также поддержание государственного обвинения в суде стали главной задачей прокуратуры.

С принятием Судебных уставов появилась должность прокурора судебной палаты и его товарищей. На принципах строгой иерархичности, единоначалия и взаимозаменяемости в процессе строилась организация прокуратуры. Работники прокуратуры всегда стремились установить в деле истину, что было очень важно при понимании слоями населения представления о справедливом правосудии.

Судебная реформа 1864 г. в значительной степени способствовала созданию новой системы судопроизводства. Она подняла правовую культуру в российском обществе и изменила отношение общественности к суду.

Установление единообразных начал осуществления судопроизводства повлекло за собой создание соответствующей законодательной основы. Открытые публичные судебные заседания вызывали огромный интерес у всех слоев населения, что впоследствии стало нормой. Постепенно правосудие из орудия в руках правящей элиты превращалось в вид профессиональной деятельности³. Провозглашенные судебной ре-

¹ Чингузов О. М. Судебная реформа 1864 г.: ее плюсы и минусы // Царскосельские чтения. 2012. № 16. С. 78.

² Паршаков А. С. О некоторых аспектах прогнозирования преступности военнослужащих: история и современность // Военное право. 2018. № 1(47). С. 190.

³ Попова А. Д. Судебная реформа 1864 года и развитие гражданского общества во второй половине XIX

формой принципы состязательности, гласности, устности, права на защиту и равенства граждан не только воплотились в деятельность нового суда, но и стали служить гарантией защиты личности от произвола властей. Теперь никто не мог подлежать судебному преследованию за преступление или проступок, не будучи привлеченным к ответственности в порядке, установленном законом. Кроме того, суду запрещалось останавливать решение дела при любых обстоятельствах. Нарушители этого запрета подлежали ответственности за противозаконное бездействие власти.

Провозглашение равенства перед судом и законом судебной реформой существенно повлияло на разрушение устойчивого положения дворянства. Появилась возможность представителям всех сословий быть присяжными заседателями, а также иметь равные гражданские и имущественные права, которые гарантировались нормами Устава гражданского судопроизводства. Судебная реформа создала важные правовые предпосылки для создания гражданского общества в стране.

Иными словами, эту реформу нельзя воспринимать как простое обновление правил судопроизводства, потому что она несла с собой демократические ценности и вобрала в себе все тенденции новой эпохи. Судебная реформа оказалась более последовательной и прогрессивной среди буржуазных реформ, т.к. все ее основные положения строились на основе учета тех экономических, социальных, политических, демографических, этических, религиозных условий, которые сложились в стране во второй половине XIX в. Она не только опиралась на существующий исторический опыт России, но и учитывала законодательный опыт других европейских государств. В итоге была создана российская модель процессуального правопорядка, которая может стать образцом для проведения современной судебной реформы.

Библиография

1. Галкин, А. Г. К вопросу об особенностях разработки судебной реформы 1864 года / А. Г. Галкин // Вестник Майкопского государственного технологического университета. — 2010. — № 4.

2. Чингузов, О. М. Судебная реформа 1864 г.: ее плюсы и минусы / О. М. Чингузов // Царскосельские чтения. — 2012. — № 16.

3. Паршаков, А. С. О некоторых аспектах прогнозирования преступности военнослужащих: история и современность / А. С. Паршаков // Военное право. — 2018. — № 1(47).

4. Попова, А. Д. Судебная реформа 1864 года и развитие гражданского общества во второй половине XIX века / А. Д. Попова // Общественные науки и современность. — 2002. — № 3.

Historical view of the process of formation and development of the Russian judicial-legal system in the period of bourgeois reforms in the second half of the XIX century

© Meshchangina E. I.

Researcher of the Military University

Abstract. Today in Russia is of particular importance to the legal system of society. It defines the entire legislative framework including the judicial and justice, which affects the socio-political changes in society. The study of development stages of the proceedings of the XIX century will allow you to determine objective the task of improving the legislation at the present stage of development of Russia of the XX century.

Keywords: state, concept, legislation, reforms, regulatory, framework, modernization, judicial system, statutes, society, justice, politics.

Кто такие военные адвокаты в России?

© Новикова О. В.,

доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье анализируется деятельность адвокатов в военной области, также говорится об истории появления военных адвокатов в России. Дается описание деятельности адвокатов во время второй мировой войны. Рассматривается вопрос о том, существуют ли сейчас коллегии военных адвокатов и какая в настоящее время у них сфера деятельности.

Ключевые слова: адвокат, военное право, военно-юридическая школа, Межреспубликанская коллегия адвокатов, защита прав граждан, военно-морские адвокаты, уголовные и гражданские дела, воинские подразделения, военные коллегии адвокатов.

Рецензент — В. Е. Суденко, кандидат юридических наук, доцент.

Изначально хочется сразу отметить, что в дооктябрьской России, в СССР и в современной России полноценных военных адвокатов не было. Но обращаясь к историческим источникам, можно увидеть, что в 20-е годы XX в. Вставал вопрос о создании коллегии военных защитников (адвокатов) для участия в делах, которые были отнесены к компетенции военной юстиции¹.

22 апреля (11 по старому стилю) 1719 г. — это дата возникновения военно-юридической школы в России. Это учреждение было необходимым для формирования в стране регулярной армии и флота. Тогда же появилась военная юстиция и необходимость в военно-юридических специальностях. Все это привело к острой необходимости появления военных специалистов таких узких специальностей, как военные юристы, адвокаты и прокуроры. Люди таких профессии должны были очень хорошо знать военное законодательство, правильно толковать и применять на практике специальные уставы, регламенты и артикулы. Для надлежащего исполнения этих обязанностей требовалось специальное военно-юридическое образование. В связи с проведением военно-судебной реформы и появилась военно-юридическая школа, которая получила свое развитие, особенно в 60-е годы XIX в. А с 1917 и до 1936 г. органы со-

ветской военной юстиции комплектовались лицами, которые окончили гражданские юридические учебные заведения. В связи с увеличением численности армии и формированием военной юстиции в 1935 г. возникла необходимость в значительном количестве лиц, которые отвечали бы требованиям, предъявляемым к юристам в военной области и при этом имели бы хорошую подготовку. Для успешного решения этой задачи 17 июня 1936 г. Постановлением ЦИК Союза ССР было принято решение о создании при Всесоюзной правовой академии военно-юридического факультета РККА.

Появление военных адвокатов связано с началом Великой Отечественной войны, когда очень сильно возросла потребность в военно-юридических кадрах. Так 16 августа 1939 г. Постановлением СНК СССР было принято новое Положение об адвокатуре СССР², предусматривавшее организацию юридических консультаций. Это положением было направлено на решение вопросов по организационным вопросам адвокатуры.

Согласно данному положению адвокатом могло стать любое лицо, имеющее юридическое образование и стаж работы не менее трех лет в качестве судьи, следователя и прокурора. Адвокаты имели естественно

¹ Сотников Н. Коллегия военных защитников // Ежедневник советской юстиции. 1923. № 4—5.

² Постановление СНК СССР от 16 августа 1939 г. № 1219 «Об утверждении Положения об адвокатуре СССР».

свою сферу профессиональных прав и обязанностей.

С началом Великой Отечественной войны перед органами адвокатуры встали новые задачи, сильно поменялся род их работы. Основная задача была такая, как оказание бесплатной юридической помощи военнослужащим, членам их семей, инвалидам войны, т.е. появилась такая работа, которая была не связана с профессиональным долгом, а была вызвана условиями войны. Важной чертой и особенностью деятельности адвокатов в период войны было их широкое участие в заседаниях военных трибуналов. В эти годы адвокатура совместно с другими правовыми органами стояла на страже законности и порядка, как в осуществлении правосудия, так и в другой разносторонней работе. Это были такие проблемы, как помощь в разрешении жилищных вопросов, принятие участия в судьбах сирот, которых во время войны стало множество: помещение их в детдома и устройство в учебные заведения, занятия их трудоустройством и т.п. В связи с этим прием в адвокатуру находился под постоянным контролем властей и постоянно усиливался. 22 апреля 1941 г. был издан приказ № 63 Народного комиссариата юстиции «О контроле за приемом в адвокатуру СССР». Подобные приказы издавались часто. В это время довольно сильно следили за политическими взглядами адвокатов, а профессиональная ответственность адвокатов находилась под контролем НКЮ СССР.

11 апреля 1940 г. была утверждена инструкция о порядке рассмотрения дисциплинарных дел членов коллегий адвокатов. Был издан приказ в 1941 г., который предусматривал дисциплинарную ответственность адвокатов. В этот период заметно сильное вмешательство государства в адвокатскую работу. Но адвокаты не оставались в стороне от проблем страны, часть их ушла на фронт, многие принимали участие в компаниях по сбору средств в фонд обороны страны и также проводили акции по истолкованию положений действовавшего законодательства населению. В 1942 г. Московская коллегия адвокатов перечислила в Фонд обороны 20 000 руб. и создала фонд

строительства танка «Московский адвокат». В 1944 г. адвокатская коллегия выделила из личных средств 100 000 руб. на постройку самолета¹.

Адвокаты в такое тяжелое время, как Великая Отечественная вели себя с честью и достоинством и проходили суровые испытания, результативно выполняя самую важную функцию своей работы — помощь гражданам и защита их законных прав и интересов.

Далее история адвокатского сообщества строилась так. В 1947 г. было создано новое и особое специальное межтерриториальное адвокатское объединение (впоследствии — Межреспубликанская коллегия адвокатов), которое осуществляла юридическую помощь в закрытых территориальных образованиях, военных городках, группировках советских войск за границей (в Германской Демократической Республике, Польше, Венгрии, Чехословакии), на секретных военных объектах и в отдаленных местностях, где отсутствовали суды общей юрисдикции. Обратим внимание на то, что группа советских войск в Германии (ГСВГ) считалась наиболее боеспособной в Советской Армии. Это была одна из крупнейших группировок советских войск, дислоцированных в непосредственной близости к вооруженным силам НАТО. По числу личного состава в группу войск входило более 500 тыс. человек, а это означало, что юристы, которые оказывали помощь в решении правовых вопросов, должны были быть высоко квалифицированными. Поэтому адвокаты для работы в ГСВГ должны были обладать не только высокими моральными качествами, но и быть хорошо осведомленными в вопросах военного права. Поэтому они подбирались очень тщательным образом. Данное войсковое образование прекратило существование 31 августа 1994 г.²

В настоящее время коллегия военных адвокатов имеет свои юридические консультации и адвокатские фирмы в 54 субъ-

¹ Мельниченко Р. Г. Адвокатура в военные годы // Эж-Юрист. 2011. № 18.

² Басистов Ю. В., Ежова Г. В. Под знаком красной звезды: Группа советских войск в Германии. 1945—1994 гг. СПб.: ИВЭСЭП; Знание, 2005.

ектах Российской Федерации, а также за ее пределами — в Абхазии, Казахстане, Таджикистане. В отдаленных военных гарнизонах существуют и создаются новые юридические консультации силами военно-юридических служба гарнизона, которые работают на общественных началах. Такие консультации не входят в систему адвокатуры России. Но Совет Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (по взаимному согласованию с военным командованием и органами военной юстиции) также имеет право прикомандировать к этим органам военной юстиции адвокатов, образовав при этом юридическую консультацию (юридические консультации специально создаются в труднодоступных местностях).

Конечно, в воинских подразделениях работают штатные юристы, но обращения к ним не всегда дает правильный результат. Поэтому для разрешения конфликтных ситуаций нужен независимый военный адвокат. Такой специалист может помочь контрактникам, лицам, кто проходит военную службу по призыву, лицам, уволенным в запас и членам их семей по разным правовым вопросам. Часто к военному адвокату обращаются с вопросами о призыве, о поступлении на службу по контракту, о прохождении службы, об увольнении, также с вопросами обеспечения всеми видами довольствия, о правильности оформления пенсии, по конфликтам о предоставлении отпусков, подсчетом выслуги лет, а также по важнейшему для военнослужащих вопросу — получения жилья (служебное жилье, жилье при увольнении по избранному месту жительства и месту прохождения службы, и конечно такой вопрос, как военная ипотека).

Следует обратить внимание на то, что защищать права и представлять интересы военнослужащих по гражданским и уголовным делам в судах и в любых других организациях могут любые адвокаты, как гражданские, так и военные.

Вообще, понятия «военный адвокат», как и «уголовный» или «жилищный» адвокат, официально не существует и законодательно такое понятие не закреплено. Но как довольно часто называют адвокатов или просто юристов, которые специализируются

на оказании правовой помощи в нескольких определенных областях права или даже на какой-либо одной области права. Иными словами, речь идет о специализации конкретного адвоката, который ведет гражданские или уголовные дела военнослужащих. Военные коллегии адвокатов являются общегражданскими организациями.

По нашему мнению, следует определить военного адвоката как квалифицированного юриста, имеющего высшее юридическое образование, получившего в установленном законом порядке статус адвоката, но не являющегося военнослужащим либо штатным сотрудником какого-либо подразделения Минобороны России, но имеющего имеющую обязательную специальную подготовку в области военного права, а также разбирающегося в решении вопросов соблюдения законов во всех сферах жизнедеятельности воинских подразделений и при международно-правовых конфликтах.

Военный адвокат не носит погон, он не должен носить погон, проходить военную службу в каком-либо воинском подразделении, но у данных специалистов есть все-таки существенное отличие от гражданских адвокатов: военные адвокаты могут оказывать помощь и осуществлять разбирательство дела во время военных действий. А работа в таких сложных условиях требует порой быстрых, но взвешенных и обдуманных решений. Поэтому следует сказать, что военными адвокатами могут стать люди, которые способны избегать давления могут быстро ориентироваться в сложных и опасных ситуациях.

Отметим, что основное место в практике военного адвоката занимают гражданские и уголовные дела с участием военнослужащих. Если раньше военные адвокаты могли работать только в военных судах, то в настоящее время они имеют право работать там, где им нравится или там, где проживают. Адвокат должен быть независим по военным вопросам, и это альтернатива штатному юристу в воинской части, когда главная составляющая специфики деятельности последнего связана с подчинением, прежде всего, приказам командира и лишь потом — требованиям законодательства. Такой юрист

не может в полной мере заниматься защитой гражданских прав личности (иначе его просто уволят). Поэтому сравнение юриста воинской части и военного адвоката неуместно.

Обратим внимание и на тот факт, что адвокат по преступлениям против военной службы нередко сталкивается с определенными трудностями при участии в уголовных делах, расследуемых по ст. 355 УК РФ (нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности), связанными, первую очередь, с ограниченным доступом к месту прохождения военной службы лицами рядового состава, когда воинские части расположены на закрытых территориях.

В этих условиях практически невозможно производить опросы военнослужащих с их согласия для целей получения свидетельских показаний, истребовать необходимые документы, так или иначе характеризующие личность подзащитного и т.д. А для успешного решения указанных вопросов адвокат по преступлениям против военной службы должен обладать специальными психологическими навыками и знаниями особенностей военной службы, чтобы при необходимости установить рабочий контакт с должностными лицами командного состава воинской части, органом дознания, с целью создания соответствующих условий для получения необходимых доказательств.

Следует особо обратить внимание на то, что адвокат, участвующий в уголовных делах со специальным субъектом — военнослужащим, должен, как минимум, иметь представление об особенностях прохождения военной службы, а как максимум (в самом идеальном варианте) — иметь опыт расследования преступлений против военной службы.

Специализированные военные коллегии адвокатов существуют только в крупных городах и военных городках, в том числе закрытого типа, где могут действовать специализированные юридические консультации и адвокатские кабинеты. Например, «Военная коллегия адвокатов» была зарегистрирована в 2004 г. как самостоятельное

юридическое лицо в адвокатских палатах Санкт-Петербурга и Москвы. Уже на протяжении многих лет они защищают права призывников, военнослужащих по призыву и офицеров Российской армии.

В своей работе адвокаты коллегии руководствуются законом об адвокатуре и адвокатской деятельности Российской Федерации, кодексом адвокатской этики и, разумеется, интересами своих доверителей. В ряде случаев отдельные военные адвокаты могут выполнять свои профессиональные обязанности единолично, открывая при этом кабинет. А могут оказывать юридические услуги, создав собственный сайт. Хочется обратить внимание на тот факт, что одно из самых распространенных преступлений среди военнослужащих в прошлые годы — это дезертирство. а 2017 г. в России были найдены 614 военнослужащих, которые самовольно оставили части или место службы. Некоторые из дезертиров скрываются более 20 лет. Тех дезертиров, которые попадают в руки властей, судят в уголовном порядке. Например, в 2016 г. был осужден на три года лишения свободы военнослужащий, который после побега скрывался от властей более 20 лет. А в 2018 г. российским властям сдался младший сержант, который сбежал из части еще в 1992 г.

Особенно хочется выделить, что проблемы с защитой своих прав у военнослужащих начинаются сразу же после того, как они таковыми становятся. Ведь в законах, которые касаются военнослужащих, почти ничего не сказано о том, кто должен заниматься решением их проблем, защищать их интересы, предоставлять им правовую помощь. По мнению юристов, для обеспечения юридических прав военнослужащих необходимо ввести одного-двух адвокатов. На каждого военнослужащего конечно есть личное дело, в котором отражена вся необходимая информация, деловые и личные качества, место жительства, состав семьи, образование и т.д. Но обязанность по оказанию помощи, отстаиванию их прав и интересов, а также изучению проблем военнослужащих не возложено на конкретное лицо. Поэтому следует сказать, что адвокат, специализирующийся в вопросах военного

права и оказывающий помощь не только юридического, но и в необходимых случаях психологического характера необходим.

Библиография

1. Басистов, Ю. В. Под знаком красной звезды: Группа советских войск в Германии. 1945—1994 гг. /

Ю. В. Басистов, Г. В. Ежова. — СПб. : ИВЭСЭП; Знание, 2005.

2. Сотников, Н. Коллегия военных защитников / Н. Сотников // Ежегодник советской юстиции. — 1923. — № 4 — 5.

3. Мельниченко, Р. Г. Адвокатура в военные годы / Р. Г. Мельниченко // Эж-Юрист. — 2011. — № 18.

Who are military lawyers in Russia?

© Novikova O. V.

Associate Professor of the Department "Criminal law, criminal procedure and criminalistics" of the Law Institute of the Russian University of transport (МИИТ)

Abstract. The article analyzes the activities of lawyers in the military field, also refers to the history of the emergence of military lawyers in Russia. Describes the activities of lawyers during the Second World War. Addresses the question of existence of the College of military lawyers and what is currently their sphere of activity.

Keywords: lawyer, military law, military law school, inter-Republican bar Association, protection of citizens' rights, naval lawyers, criminal and civil cases, military units, military bar Association.

Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: историческая ретроспектива

© Сологуб Д. П.,
магистр юриспруденции

Аннотация. В настоящей статье рассматривается ретроспективный аспект развития миграционных процессов и роль Российского государства в данной сфере. Центральное место в исследовании отведено выявлению факторов, способствовавших миграции населения, эффективному правовому регулированию и государственному контролю миграционных процессов.

Ключевые слова: миграция, иностранные подданные, миграционная деятельность, миграционная система, миграционные процессы, корпус жандармов, контроль, фиксировано-документированный учет.

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

Исследование исторического опыта государства необходимо для извлечения уроков прошлого, в том числе и в такой сфере, как миграция населения, которое ведется достаточно активно российскими и зарубежными учеными.

В этой связи актуальность приобретает историко-правовой анализ факторов, способствующих миграции; рассмотрение правового поля в данной сфере необходимо для выявления положительных и отрицательных сторон, разнообразных подходов с целью определения путей устранения пробелов в законодательстве и векторов его совершенствования.

Отечественные исследования миграционных процессов были предприняты в конце XIX в. Г. К. Гинсом, В. Н. Григорьевым, И. А. Гурвичем, А. А. Исаевым, А. А. Кауфманом, В. О. Ключевским и др.¹

В Лаврентьевской летописи в сообщении за 945 г. сообщается, что иностранным купцам княжеская администрация выдает грамоты с обозначением их кораблей². Данный факт свидетельствует о начале развития миграционных процессов в Российском государстве.

Возвышение и укрепление Московского централизованного государства в конце XV — начале XVI в. повлияло на миграционные процессы. Отечественным подданным, выезжающим за границу, и иностранцам, въезжающим в Россию, выдавались «проезжие грамоты». Проезжая грамота — это разовый, временный документ, предоставлявший возможность пересекать несколько русских воеводств, проезжать по многим городам и провинциям, въезжать на территорию чужих княжеств; «проезжие грамоты» — это своего рода современная виза.

Изначально правом выдачи таких грамот обладал царь, в конце XVI — в первой половине XVII в. право выдачи делегировано было и центральным московским учреждениям, таким как приказ Посольский, Иноземный, Сибирский, Разрядный и приказ Казанского Дворца. Первый печатный кодекс русского права — Соборное Уложение 1649 г. — определило порядок выдачи «проезжих грамот». Отдельные положения указанного кодекса представляют городским воеводам право «давати проезжие грамоты без всякого задержания» лицам, выезжающим в иностранно-дружественное государство с Московским «для торгового промысла или иного своего дела». Имело место и нарушение порядка выезда (въезда), выражавшееся в проезде без «проезжей грамоты». За отдельные правонарушения предусматривались санкции: в случае выезда по торговым делам — наказание кнутом, в слу-

¹ Гинс Г. К. Переселение и колонизация. СПб., 1913; Гурвич И. А. Переселение крестьян в Сибирь. М., 1888; Исаев А. А. Переселение в русском народном хозяйстве. СПб., 1891; Ключевский В. О. Краткое пособие по русской истории. СПб., 1899. С. 22.

³ Лаврентьевская летопись / Полн. собр. рус. Летописей // URL: http://rclib.ru>rus_letopisi/Laurence/ contents. Мт. С. 48—49.

чае уличения в государственной измене «или лихого дела» — смертная казнь¹.

Южные княжества Руси были своеобразными донорами для северо-восточной части Руси, откуда перемещались миграционные потоки населения. Следовательно, миграционный процесс наводит на мысли государство в части формирования системы фиксировано-документированного учета населения в целях обеспечения контроля миграционных процессов. Достаточно эвристически подходя к данному вопросу, государство вводит фиксировано-документированный учет в XIV в. земельных участков как объектов обложения. В ходе фиксировано-документированного учета участков земли составляется «сошное письмо», заносимое в писцовые книги, в которых отражаются сведения о населении².

Соборное Уложение отменяет срок сыска беглых крестьян, в данный период перемещение по стране носит фрагментарный характер, а передвигаться могли только дворяне — это считалось сословной привилегией.

Несмотря на такие императивные положения закона, во второй половине XVII в. не представлялось возможным сдержать крестьян на их постоянном месте жительства, что вызывало серьезные трудности у государства. Естественный характер того, что человек покидает постоянное место жительства для поиска наиболее благоприятных условий жизни, вынуждал и крестьян того времени покидать свое постоянное место жительства в поисках лучшей жизни. Однако с принятием 2 марта 1683 г. Указа «О посылке сыщиков для отыскивания беглых» государство позаботилось о поиске лиц, самовольно покинувших вотчину господина, и возвращало их обратно к законным владельцам, где они числились по переписным книгам³.

К концу XVII в. государство принимает меры по упорядочению передвижения рус-

ских подданных по территории Российского государства, а для свободных людей, прибывающих в города для осуществления трудовой деятельности, вводится обязательная «поручная запись и регистрация в управленческих учреждениях». Проводится обязательная регистрация в книги «Земского приказа» всех приезжающих в Москву, а в случае ненадлежащего оформления проживание и работа в Москве запрещалась; за данное правонарушение были предусмотрены санкции в виде наложения крупных штрафов не на самих нарушителей, а на лиц, у которых обнаруживались правонарушители.

В конце XVIII в. происходит активное привлечение иностранных подданных на территорию Руси с целью заселения и освоения просторов Руси⁴. В связи с этим Екатериной II 4 декабря 1762 г. издается Манифест «О свободном поселении иностранцев в России», затем принимается в 1763 г. Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают».

Петр I также внес в клад в развитие миграционных процессов Российского государства. Петр I с учетом опыта и идеологии западноевропейских государств и полицейств начинает строительство «регулярного государства», проводит реформу органов государственной власти, задачами полицейского государства обозначаются создание его правовой основы. В первой четверти XVIII в. принимаются «Основы полицейского законодательства в сфере безопасности».

С этого момента оно стало развиваться в двух основных направлениях:

1) развивается система всестороннего контроля, вырабатываются способы пресечения нелегальной миграции;

2) совершенствуется деятельность органов полиции, в данной области количество деяний носит не исчерпывающий характер, оно постоянно расширяется. Государство подробно определяет свою компетенцию при применении мер воздействия.

¹ Тихомиров М. Н., Епифанов П. П. Соборное уложение 1649 года. М., 1961. С. 80.

² Мерзон А. Ц. Писцовые и переписные книги XV—XVII вв. М., 1956. С. 34.

³ Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Собр. 1. Т. 2. С. 502.

⁴ Воробьева О. Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. М., 2001. С. 12.

Как и всякий естественно-правовой процесс, так же и развитие «полицейского законодательства в сфере безопасности» позволяет отметить, что в ходе его развития находят свое детальное регулирование отдельные вопросы миграции (вторая половина XVII — середина XVIII вв.), а именно вопросы: места жительства, паспортов, беглых, дезертиров, предупреждения и пресечения преступлений, разрабатываются конкретные меры государственного реагирования¹.

В 1825 г. было подавлено восстание декабристов и проведена реорганизация политической полиции. Указом от 3 июля 1826 г. создается III отделение «Собственной его Императорского Величества канцелярии» как орган политической полиции, в состав которого входит особая канцелярия МВД. Начальнику III-го отделения дополнительно вверяется в распоряжение особый корпус жандармов, учрежденный в 1827 г. Положение о корпусе жандармов в целях эффективной деятельности разделяет территорию Европейской России на пять жандармских округов (по 8—11 губерний в каждом) во главе с жандармскими генералами. Каждый округ подразделялся на четыре — шесть отделений, во главе которых стояли жандармские штаб-офицеры. Кроме жандармских отделений в состав корпуса жандармов вошли два жандармских дивизиона (в Санкт-Петербурге и Москве) и губернские жандармские команды.

1 июля 1836 г. утверждается новое Положение о корпусе жандармов, согласно которому число жандармских округов возрастает до семи, а в 1837 г. добавляется 8-й округ. Деление на «отделения» было упразднено, и штаб-офицеры стали назначаться в каждую губернию. Политическим сыском почти на всей территории Российского государства стали заниматься Губернские жандармские управления (ГЖУ)².

¹ Поляков И. Ю. Становление полицейского законодательства Российской империи в сфере обеспечения безопасности во второй половине XVII — первой трети XIX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2001. С. 12.

² Салтык Г. А., Горлова Н. И., Главинская С. Н., Белобородова А. А. Полиция Курской губернии: исто-

Деятельность ГЖУ в части наблюдения за иностранными подданными и лицами, близкими к иностранным гражданам, усиливается. Работа в данном направлении особо актуализируется в период первой мировой войны и проводится жандармскими офицерами. Корпус жандармов работал только в части установления иностранных подданных и лиц, с ними связанных³. По нашему мнению, значительные успехи были бы достигнуты при установлении межведомственного взаимодействия. Однако развитие вопросов взаимодействия в сфере миграции не являлось прерогативой данного органа государственной власти.

Миграционные процессы имели место и в период Правления династии Романовых на протяжении 300 лет. В этот период на Юго-Европейскую часть России перемещается 11 млн. человек, данный поток переселенцев возрастает во второй половине XIX в. — начале XX в., по статистическим данным А. А. Кауфмана, каждый год на юг страны переселялось по 200 тыс. человек, аналогичное количество переселялось и на восток страны, а это 0,14% всего населения страны⁴. В 1900—2014 гг. в Сибирь и на Дальний Восток переселилось 4,5 млн. человек⁵.

Конец XIX в. ознаменован ростом миграции населения России, который связан с освоением отдельных государственных территорий, а также с влиянием изменения географии расселения населения. Одновременно в этот период начинается активное исследование вопросов миграции. В начале XX в. вырабатываются вполне ясные представления о том, что стадия переселения перерастает в стадию приживаемости новоселов, при этом эффективность зависела от характера обустройства переселенцев. Вводится разделение переселенцев на новосе-

рия становления и деятельности (1864—1917). Курск: Изд-во КГУ, 2007. С. 319.

³ Лаврик Т. М. Организационно-правовые основы деятельности жандармских управлений Российской империи: 1867—1917 гг. // Вестник Тамбовского университета. 2006. № 4. С. 10—12.

⁴ Кауфман А. А. Переселение и колонизация. СПб., 1905. С. 4.

⁵ Марианьский А. Современные миграции населения / Пер. с польск. М. : Статистика, 1969. С. 150.

лов и старожилов, переход из первой группы во вторую зависел от некоторых условий и длился 10 лет¹.

В XIX — начале XX в. проводится урегулирование экономической деятельности в России, это обусловлено принятием в 1667 г. Новоторгового устава. Его положения являлись гарантом отечественной торговли от иностранной конкуренции. Вместе с тем, это благоприятно сказывается на иностранных купцах в России, так как законодательно урегулируется их общее правовое положение². Однако вскоре торговые права иноземцев ограничиваются. Ограничения были недолгими. Петр Великий возвращает режим благоприятствования для иностранных предпринимателей к 20-м годам XVIII в. с введением протекционизма в торгово-промышленной сфере. Пребывание иностранцев урегулируется Указами Петра I «Об иноземцах». Как миграционные процессы, так и развитие «иностранного предпринимательства» обусловлены необходимостью выработки системы фиксированно-документированного процесса учета передвижения отечественных и зарубежных купцов.

Вместе с тем государство принимало все необходимые меры для выявления самовольных мигрантов, а также делало все необходимое для легальных переселенцев, что проявлялось в социальных льготах, единовременных пособиях для развития хозяйства, налоговых льготах и т.п. Учитывая уже представленные льготы иноземцам, Петр I 16 апреля 1702 г. издает манифест, исходя из содержания которого приглашение иностранцев в Россию сделано с обещанием им разных привилегий, а также свободы вероисповедания: «... всяк и каждый, имеющий намерение сюда ехать для поступления на службу в наше войско и рав-

ным образом купцы и художники ... имеют быть приняты со всякой милостью»³.

Дореволюционное Российское государство урегулировало вопросы миграции населения путем их правового закрепления в таких актах, например, как: о документе, удостоверяющем личность; о свободе передвижения и выборе места жительства; о регистрационном учете населения; о выезде из Российской империи и въезде на ее территорию; о правовом положении иностранных граждан в России⁴.

Правовой основой системы иммиграционного контроля Российской империи послужили потребности в учете паспортного режима в начале XIX в., состоящего из трех основных элементов, сложившихся в институты: «места жительства»; «паспортов», которые служили основой внесения записи о проживании по месту жительства; «беглых и дезертиров» — данный институт являлся руководством к деятельности компетентных органов по преследованию некоторых категорий населения и применению санкций к нарушителям паспортного режима. Указом Елизаветы Петровны от 11 октября 1755 г. на пограничные таможни возлагается обязанность вносить отметки в паспорта о пересечении границы и отбирать расписку с купцов о возвращении обратно на Родину. Самовольно отлучавшихся за границу поселян отдавали в солдаты, а негодных к службе — в крепостную работу, дворян предавали к суду, а имущество подлежало конфискации»⁵.

Новый период в развитии Российского государства также имеет свои особенности, посвященные исследованию миграционных процессов. В советский период основное внимание сосредотачивалось на анализе экономико-демографических аспектов миграции. Ряд научных исследований был посвящен разработке теории миграции и поня-

¹ Ямзин И. Л., Вошинин В. П. Учение о колонизации и переселениях. М.—Л., 1926. С. 43.

² Смирнов С. А. Правовое регулирование иностранного предпринимательства в России во второй половине XIX — начале XX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 12—13.

³ Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). Т. 4. С. 143.

⁴ Николаева Т. Б. Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII — начале XX в. (историко-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2003. С. 16.

⁵ Там же. С. 17.

тийного аппарата. В этот период значительный вклад в изучение проблем миграции населения внес В. И. Переведенцев¹, который на основе огромного статистического материала раскрыл факторы миграции и механизмы регионального перераспределения населения. Большое значение имеет работа А. В. Топилина, в которой автор проанализировал масштабы и направления миграционных потоков в СССР и влияние миграционных процессов на межрегиональное перераспределение трудовых ресурсов².

Как и в предыдущие периоды развития Российского государства, в СССР также уделяется внимание регулированию вопросов внутренней миграции населения, государство преследовало цель обеспечения сбалансированности миграции трудовых ресурсов по Советскому Союзу, что было связано с нуждами народного хозяйства.

Вся система переселения населения, как выше уже было отмечено, предполагает ведение регистрации и учета граждан, контроля в части соблюдения иностранными гражданами правил пребывания в СССР. Советский законодатель принимает ряд законов, в которых отражаются положения, регулирующие: учет³, приобретение прав гражданства⁴, порядок восстановления в правах гражданства⁵, принятие иностранцами советского гражданства и их лишение гражданства и др. Заметим, что отдельные положения разрабатываемых и принимаемых правовых актов в сфере миграции населения выступают неким свидетельством достаточно ограничительной точки зрения Со-

ветского государства по отношению к иностранным гражданам.

Советское государство обращало внимание и регулировало миграцию беженцев и пленных, для реализации отдельных полномочий государства в данном направлении учреждается «Центральная Коллегия по делам пленных и беженцев»⁶.

Надлежащее функционирование органов государственной власти невозможно в отсутствие правовой основы «Центральная Коллегия по делам пленных и беженцев» — не исключение. Принимаются правовые акты, регламентирующие: запрещение выдачи пропусков беженцам вне плана Центрального Управления по эвакуации населения; определение размеров сухого пайка для беженцев. «Центральное Управление по эвакуации населения» (до 26 февраля 1920 г. именуемое Центральной Коллегией по делам пленных и беженцев — Центропленбеж) с 1 января 1923 г. ликвидируется, решение отдельных вопросов по организации приему и выдворению, регистрация, помощь беженцам и вынужденным переселенцам и ряд других полномочий в данном направлении возлагаются на НКВД⁷.

Миграционные процессы Советского государства — это внутренне строение, обладающее совокупностью административно-управленческих механизмов, информационно-правовых, обеспечивающих организацию учреждений, органов и средств, функционирующих с целью партийно-политического регулирования миграции.

¹ Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. М., 1975.

² Топилин А. В. Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. М., 1975.

³ О постановке учета естественного движения населения: Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 21 сентября 1935 г.

⁴ О приобретении прав российского гражданства: Декрет ВЦИК от 5 апреля 1918 г.; Положение о союзном гражданстве: Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г.; О порядке приема в гражданство РСФСР: Указ от 29 июня 1981 г.; О гражданстве СССР: Закон СССР от 23 мая 1990 г.

⁵ Порядок восстановления в правах гражданства // Бюллетень НКВД. 1921. № 3.

⁶ Об учреждении Центральной Коллегии по делам пленных и беженцев: Постановление СНК от 27 апреля 1918 г.; Об изменении и дополнении Положения о Центральной Коллегии по делам пленных и беженцев: Постановление СНК от 24 мая 1919 г.

⁷ Запрещение выдачи пропусков беженцам вне плана Центрэвака; Размер сухого пайка для беженцев // Бюллетень НКВД. 1921. № 16-749; О ликвидации Центрального Управления по эвакуации населения и его местных органов: Декрет ВЦИК и СНК от 11 января 1921 г.; Форма анкеты для репатриантов // Бюллетень НКВД. 1923. № 8-92; Регистрация и отправка беженцев // Бюллетень НКВД. 1923. № 7-73; Изменение циркуляра о порядке признания беженцев репатриантов // Бюллетень НКВД. 1923. № 10. С. 1130; О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам: Постановление СМ РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 539.

Таким образом, основной движущей силой в сфере миграции были партийно-политический и командно-административный характер управленческой деятельности, а также государственное воздействие на проектирование миграционных процессов.

Конституция 1936 г. содержала 16 статей, посвященных основным правам и обязанностям граждан, а в разделе II «Государство и личность» — 37 статей, закрепляющих отдельные конституционные положения в отношении иностранных граждан. Все они являются признаком равноправия национальных и иностранных граждан. Столь широкое конституционное расширение прав человека, а также введение единого союзного гражданства является доказательством обеспечения равноправия прав граждан. Советское государство создает благоприятный правовой пласт для основных прав и свобод иностранных граждан и апатридов¹.

Советское государство с организационно-правовой точки зрения принимает обширное количество нормативных правовых актов в области государственного регулирования миграции населения. В целях иллюстрации этого отметим такие как: «О приобретении прав российского гражданства»²; «Положение о союзном гражданстве»³; «О гражданстве СССР»⁴; «О правилах въезда и выезда из России»⁵; «Об утверждении положения о въезде в пределы СССР и выезде из пределов»⁶; «Выезд эмигрантов»⁷; «О

правовом положении переселенцев»⁸; «О направлении особо опасных государственных преступников по отбытии наказания в ссылку, на поселение в отдаленные местности СССР»⁹ и другие.

Распад Советского Союза становится исходным началом формирования нового Российского государства, которое также сталкивается с проблемой миграции (внутренней и внешней). Заметим, что новыми явлениями стали безвизовый режим и открытие границ между разными странами, что сказывается на масштабах миграции. Тем самым ставятся совершенно новые задачи перед российско-миграционной системой. Либерализация эмиграционно-иммиграционного законодательства превращает Россию «в дом с открытыми дверями», результатом этого являются как положительные, так и отрицательные явления.

Вполне обоснованное беспокойство вызывают освоение нелегальными мигрантами из Китая Дальневосточных территорий нашей страны. Обосновывается это тем, что, во-первых, пригранично-территориальные вопросы на межгосударственном уровне остаются актуальными, во-вторых, переселение населения соседних государств происходит параллельно с ежегодно нарастающими темпами перемещения коренного населения с Дальневосточных территорий нашей страны. Это является свидетельством неадекватного замещения населения по этническому признаку. Большая часть мигрантов — низко квалифицированные специалисты¹⁰. Нерациональное замещение породит спустя некоторое время достаточно много проблем, обусловленных экономическим воздействием на рынок труда, а также на межгосударственные отношения стран.

¹ Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 93—94.

² О приобретении прав российского гражданства: Декрет ВЦИК от 5 апреля 1918 г.

³ Положение о союзном гражданстве: Постановление ЦИК СССР от 29 октября 1924 г.

⁴ О гражданстве СССР: Закон СССР от 23 мая 1990 г.

⁵ О правилах въезда и выезда из России: Инструкция НКВД РСФСР от 21 декабря 1917 г.

⁶ Об утверждении положения о въезде в пределы СССР и выезде из пределов СССР: Постановление Президиума ЦИК от 5 июня 1925 г.

⁷ Выезд эмигрантов // Бюллетень НКВД. 1925. № 27-350; Положение о въезде в СССР и о выезде из СССР: Утв. Постановлением СМ СССР от 19 июня 1959 г. № 660.

⁸ О правовом положении переселенцев: Постановление СНК от 8 января 1945 г. № 35.

⁹ О направлении особо опасных государственных преступников по отбытии наказания в ссылку, на поселение в отдаленные местности СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 февраля 1948 г.

¹⁰ Рыбаковский Л. Л., Захарова О. Д., Миндогулов В. В. Нелегальная миграция в приграничных районах Дальнего Востока: история, современность и последствия. М.: ИСПИ РАН, 1994. С. 48.

Объем новых современных миграционных проблем России инициирует новый виток исследований этой сферы жизнедеятельности общества и государства. Им присущ ряд особенностей в разработке как теоретических, так и методических аспектов данного явления, равно как и в его прогнозировании. Современный законодатель принимает обширные меры по нормативно-правовому регулированию миграционного процесса в Российской Федерации, выражающиеся, в частности, в принятии правовых актов в данной области, к которым относятся Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О беженцах», Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Концепция приграничного сотрудничества и многое другое.

На современном этапе основополагающим актом, регулирующим миграционные процессы, является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., утвержденная Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г., согласно которой целями государственной миграционной политики Российской Федерации являются:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Немаловажным являются задачи государственной миграционной политики, отраженные в Концепции государственной ми-

грационной политики Российской Федерации до 2025 г., такие как:

а) создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;

б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;

в) содействие развитию внутренней миграции;

г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;

д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

ж) противодействие незаконной миграции.

Практическая сторона миграции населения — это активная роль государства по сдерживанию коренного населения на территориях Сибири, Дальнего Востока. Так как человеку свойственно заниматься поиском, прежде всего наиболее благоприятных финансово-климатических условий с дальнейшим переселением. Новеллы, внесенные в миграционную систему в ходе советского этапа ее развития, стали фундаментом преобразования современной миграционной системы.

В заключении отметим, что ретроспективный анализ позволяет выделить факторы, оказавшие свое влияние на формирование и развитие миграционной системы Российского государства. Такими факторами явились:

— укрупнение территорий нашего государства;

— взаимовыгодные торговые интересы;

— узаконение правового положения иностранных поданных с предоставлением им объемного количества прав;

— глобализация некоторых процессов в мире.

Историческая изменчивость идеалов и норм вызывает необходимость выработать новые регуляторы миграционных процессов, порождающих потребность в их осмыслении и рациональной экспликации. Результатом такой рефлексии над нормативными структурами современных миграционных процессов выступают исторические особенности становления и развития миграции, в ходе исследования которых исследуются и описываются ориентиры дальнейшего совершенствования миграции.

Библиография

1. Воробьева, О. Д. Миграция населения. Вып.6: Миграционная политика / О. Д. Воробьева. — М., 2001.
2. Гинс, Г. К. Переселение и колонизация / Г. К. Гинс. — СПб., 1913.
3. Гурвич, И. А. Переселение крестьян в Сибирь / И. А. Гурвич. — М., 1888.
4. Исаев, А. А. Переселение в русском народном хозяйстве / А. А. Исаев. — СПб., 1891.
5. Ключевский, В. О. Краткое пособие по русской истории / В.О. Ключевский. — СПб., 1899.
6. Кауфман, А. А. Переселение и колонизация / А. А. Кауфман. — СПб., 1905.
7. Лаврик, Т. М. Организационно-правовые основы деятельности жандармских управлений Российской империи: 1867—1917 гг. / Т. М. Лаврик // Вестник Тамбовского университета. — 2006. — № 4.
8. Мерзон, А. Ц. Писцовые и переписные книги XV—XVII вв. : Учебн. пособ. / А. Ц. Мерзон. — М., 1956.
9. Марианский, А. Современные миграции населения / пер. с польск. / А. Марианский. — М. : Статистика, 1969.
10. Николаева, Т. Б. Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII — начале XX в. (историко-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. Б. Николаева. — Н. Новгород, 2003.
11. Переверденцев, В. И. Методы изучения миграции населения / В. И. Переверденцев. — М., 1975.
12. Поляков, И. Ю. Становление полицейского законодательства Российской империи в сфере обеспечения безопасности во второй половине XVII — первой трети XIX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Ю. Поляков. — Нижний Новгород, 2001.
13. Рыбаковский, Л. Л. Нелегальная миграция в приграничных районах Дальнего Востока: история, современность и последствия / Л. Л. Рыбаковский, О. Д. Захарова, В. В. Миндогулов. — М. : ИСПИ РАН, 1994.
14. Смирнов, С. А. Правовое регулирование иностранного предпринимательства в России во второй половине XIX — начале XX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Смирнов. — Волгоград, 2002.
15. Тихомиров, М. Н. Соборное уложение 1649 года / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. — М., 1961.
16. Топилин, А. В. Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР / А. В. Топилин. — М., 1975.
17. Эбзеев, Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б. С. Эбзеев. — М. : Проспект, 2014.
18. Ямзин И. Л. Учение о колонизации и переселениях / И. Л. Ямзин, В. П. Вошинин. — М.—Л., 1926.

Legal regulation of migration processes in Russian Federation: historical retrospective

© Sologub D. P.,
Master, Law

Abstract. This paper examines the retrospective aspect in the development of migration processes and the role of the Russian state in this region. Central to the study devoted to identify the facts contributing to the most effective legal regulation and state control of migration processes in Russia.

Keywords: migration, foreign national, migration activity, migration system, migration processes, the corps of gendarmes, control, accounting of the population.

Становление и развитие процессуального статуса следователя в российском уголовном процессе

© Торбин Ю. Г.

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования процессуального статуса следователя в российском уголовном процессе с момента официального закрепления процессуальной фигуры следователя, как участника уголовного судопроизводства в результате следственной реформы в России 1860 г. до вступления в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в июле 2002 г. Прослеживаются изменения в ведомственной принадлежности следователя, изменения в объеме его полномочий, формах взаимодействия с надзорными, контрольными и судебными органами.

Ключевые слова. Следователь, судебный следователь, уголовное судопроизводство, уголовный процесс, процессуальный статус, полномочия, устав, указ, наказ, уголовно-процессуальный закон, уголовно-процессуальный кодекс, следственная реформа, судебная реформа, прокурор, руководитель следственного органа, начальник следственного органа.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

Проблема становления и развития процессуального статуса следователя в российском уголовном процессе вот уже в течение многих десятилетий является объектом многочисленных научных исследований и дискуссий ученых — представителей уголовно-процессуальной науки досоветского, советского и постсоветского периодов.

При этом исследуется и обсуждается весьма широкий спектр вопросов, касающихся *понятия и сущности* процессуального статуса следователя и его правового регулирования, определения правового положения следователя и круга решаемых им задач; процессуальной самостоятельности следователя в принятии процессуальных решений и определения хода расследования; взаимодействия с органами, осуществляющими дознание и надзор за законностью при расследовании уголовных дел, а также лицами, осуществляющими организационно-процессуальные функции и многие другие аспекты.

Результаты исследования данных вопросов указанной проблемы нашли отражение в работах ученых-процессуалистов конца XIX — начала XX вв. В. И. Баршева, М. В. Духовского, В. А. Линовского, Н. Н. Розина, И. Я. Фойницкого; ученых советского и постсоветского времени

А. В. Агутина, А. С. Александрова, В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова, В. Н. Григорьева, А. В. Гриненко, Н. В. Жогина, В. В. Кальницкого, А. М. Ларина, И. Л. Петрухина, А. П. Рыжакова, А. В. Смирнова, А. Б. Соловьева, М. С. Строговича, Ф. Н. Фаткуллина, А. Г. Халиулина, В. С. Шадрина, С. А. Шейфера, и многих других авторов.

Изучению отдельных аспектов данной проблемы был посвящен ряд диссертаций, авторами которых являются: А. В. Бабич, Х. Б. Бегиев, А. А. Белавин, И. М. Белякова, Д. В. Ванин, А. Р. Варганов, Н. В. Голубев, В. Д. Дармаева, А. А. Клейн, В. В. Колодко, С. М. Кузнецова, В. Ю. Рытькова, Б. Б. Степанов, А. Н. Огородов, Р. Ю. Олисов, С. Н. Хорьков А. Б. Ярославский и др.

Анализ научных позиций, мнений и точек зрения, содержащихся в научных трудах перечисленных и других авторов, позволяет прийти к обобщенному выводу, касающемуся понятия процессуального статуса следователя, под которым следует понимать его правовое положение, закрепленное уголовно-процессуальным законом, как участника уголовного судопроизводства, которое проявляется в его процессуальной самостоятельности, функциях, полномочиях, решаемых им задачах, гарантиях их осуществле-

ния, а также в процессуально-правовой ответственности¹.

Следует отметить, что процессуальный статус следователя эволюционировал, начиная со следственной реформы 1860 г. и регламентирующих ее нормативных правовых актов, *Устава* уголовного судопроизводства 1864 г. (далее — УСС, Устав)² и до принятия УПК РФ 2001 г. При этом он характеризовался наличием неизменно сохраняющихся функций уголовного преследования и досудебного разрешения правовых вопросов по уголовному делу. Прежде всего, это касается права следователя возбуждать уголовное дело; принимать уголовное дело к своему производству, осуществлять предварительное следствие или передавать в установленном порядке уголовное дело по подследственности (последнее характерно для УПК РФ).

Анализируя процессуальный статус следователя, необходимо обратить внимание на то, что термин «следователь» использовался и до следственной реформы 1860 г., в том числе в Своде законов Российской Империи³. Данным термином оперировали в своих научных трудах и некоторые ученые-процессуалисты того времени⁴. Однако такой следователь, а в этом качестве выступали становой пристав, земский ис-

правник и уездный стряпчий, а также отделение земского суда, состоявшее из этих должностных лиц (в уездах), частные или следственные приставы (в городах), а также отделения полиции, не имел процессуального статуса как самостоятельного участника уголовного судопроизводства. Чтобы следователь стал таковым, необходимо было: прямое указание в законе; наделение его процессуальными правами и обязанностями; предоставление права вступать в уголовно-процессуальные отношения с другими субъектами при реализации своих полномочий.

Данная задача была решена в ходе следственной реформы 1860 г., когда император Александр II своим Указом Правительствующему Сенату об отделении полиции от производства следствий по преступлениям и проступкам от 8 июня 1860 г. утвердил нормативный правовой акт «Учреждение судебных следователей»⁵ в числе еще двух актов: «Наказ судебным следователям», «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок». Таким образом, производство предварительного следствия по уголовным делам перешло от полиции к особым судебным чиновникам — «судебным следователям», назначаемым министром юстиции по представлению губернатора и с согласия губернского прокурора, что обеспечивало независимость судебных следователей от местной администрации. В соответствии с вышеназванным указом были назначены 993 судебных следователя⁶.

Подобная реорганизация мотивировалась необходимостью предоставления полиции больших возможностей для выполнения ею своих функций, а также уточнения компетенции и круга ее полномочий⁷.

¹ Дармаева В. А. Уголовно-процессуальный статус следователя: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Рыткова В. Ю. Правовое регулирование процессуального статуса следователя в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2009; Игнатов С. Д. Статус следователя как субъекта уголовно-процессуального доказывания // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. Т. 25. Вып. 2. С. 101—106 и др.

² Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Российское законодательство X—XX веков. В 9 т. / отв. ред. Б. В. Виленский. Т. 8. Судебная реформа. М.: Юрид. лит., 1991. С. 120—251.

³ Сводъ законовъ Россійской Имперіи. Томъ пятнадцатый. Законы уголовные. Книга вторая. Законы о судопроизводстве по делам о преступленияхъ и проступкахъ. СПб., 1857.

⁴ Стояновский Н. И. Практическое руководство к русскому уголовному судопроизводству. СПб., 1852; Викторский С. И. Русский уголовный процесс. М., 1912; Духовский М. П. Русский уголовный процесс. М., 1910 и др.

⁵ Учреждение судебных следователей // Полное Собрание Законов Российской империи. СПб, 1860. Собр. 2-е. Т. XXXV, отд. 1, № 35890—36892.

⁶ Огородов А. Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

⁷ Шимановский В. В. Судебный следователь в пореформенной России // Правоведение. 1973. № 3. С. 112—115.

Фактически процессуальный статус судебного следователя нашел правовое закрепление в «Наказе судебным следователям», которым устанавливался порядок производства следствия, определялись взаимоотношения следователя с полицией и судами, регламентировались иные стороны деятельности судебных следователей.

Глава первая «Наказа судебным следователям» закрепляла принцип процессуальной самостоятельности судебного следователя. Так, следователь самостоятельно решал вопрос о возбуждении уголовного дела, удостоверившись в том, что есть законный повод к производству следствия, (ст. 7); применении в отношении заподозренных в преступлении лиц мер пресечения (ст. 3); проведении необходимых следственных действий для собирания доказательств (ст. 14), включая осмотр, освидетельствование, обыск и выемку в домах, допрос, поквартирный обыск. Следователь мог проверять и дополнять дознание, проведенное полицией, отменять решения, принятые при производстве дознания. В процессе расследования судебный следователь должен был собирать доказательства как обличающие виновного в совершении преступления, так и доказательства невинности лица в совершенном преступлении¹. Следует отметить, что деятельность судебного следователя осуществлялась под контролем суда и прокурора. Так, только суд, в котором разрешалось дело по существу, был вправе давать следова-

телям указания и предписания, проверять их действия, назначать преследования, направлять расследование, приостанавливать и прекращать производство следствия, передавать дело от одного судебного следователя к другому. Надзор за производством предварительного следствия осуществляли также губернские прокуроры и уездные стряпчие. Однако прокурорский надзор не имел систематического характера и являлся, скорее всего, разовым, эпизодическим, чаще всего в связи с рассмотрением какого-либо определенного обстоятельства².

Характеризуя процессуальное положение судебного следователя, А. Ф. Кони отмечал, что судебный следователь, органически не связанный с полицией, был наделен значительными правами, поставлен во многих отношениях в положение независимого судьи, получил в ряде случаев, право не подчиняться предложениям обвинительной власти, когда он с ними был не согласен³. Одновременно, касаясь значения «Наказа судебным следователям», он подчеркивал, что «... при добросовестном его применении он был надежным и прочным орудием для исследования преступления без ущерба интересам закона и без напрасного вреда интересам личности»⁴.

Следственная реформа 1860 г. создала необходимые предпосылки судебной реформы 1864 г., которая в определенной степени изменила процессуальный статус судебного следователя. Так, судебные следователи были приравнены к членам Окружного суда. Назначать и смещать их мог теперь только император по представлению министра юстиции, что создавало условия процессуальной самостоятельности и независимости их деятельности. Укрепилось их сословное положение и материальное обеспечение. Был введен принцип несменяемости судебных следователей, схожий с прин-

¹ Ахмедов Ч. Н. Судебный следователь в правоохранительной системе России: становление, развитие и законодательное оформление его деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3. С. 11—26; Серов Д. О., Федоров А. В. Следствие при Александре II: следственная реформа 1860 года // Российский следователь. 2015. № 12. С. 52—56; Васильев О. Л. Реформа следствия: предпосылки, результаты, значение // Великая реформа: к 150-летию Судебных уставов / под ред. Л. В. Головки. М., 2004. Т. 2. С. 70—95; Аверченко А. К. Формирование и развитие уголовно-процессуального статуса судебного следователя в период судебных реформ Александра II (1860—1864 гг.) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс: сб. науч. трудов / отв. ред. В. В. Захаров. Курск, 2014. Вып 9. С. 217—230; Соколовский В. В. Главнейшие моменты в истории повального обыска: исслед. В. Соколовского. Киев, 1871.

² Волчкова А. А. Институт судебных следователей в дореволюционной России: историко-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005.

³ Кони А. Ф. Собр. соч., т. 1. М.: Изд. «Юридическая литература», 1966. С. 111—112.

⁴ Кони А. Ф. Николай Иванович Стояновский // Кони А. Ф. Отцы и дети Судебной реформы: к пятидесятилетию Судебных Уставов. М., 2003. С. 127.

ципом несменяемости судей. Назначенные на свои должности судебные следователи состояли в них пожизненно. Увольнение допускалось только по личному прошению следователя или на основании приговора уголовного суда. Перевод следственного судьи из участка в участок допускался только по решению общего собрания членов суда и утверждался Императором. Судебный следователь мог привлекаться к рассмотрению дела в суде в качестве судьи, если он не производил по этому делу предварительное следствие.

В полном объеме процессуальный статус судебного следователя регламентировался УУС 1864 г. Деятельность судебного следователя рассматривалась как подготовительная часть судебного следствия, необходимая в смешанном процессе, которому присуще пассивное положение сторон по сбору и представлению доказательств на досудебных стадиях. Одновременно необходимо подчеркнуть, что УУС 1864 г. наделил судебного следователя определенными властными полномочиями и процессуальной самостоятельностью. Об этом свидетельствует содержание ст. 264 УУС, согласно которой «следователь должен был предпринять все меры, необходимые для производства следствия, за исключением тех, в которых власть его положительно ограничена законом». Он имел право проверять, дополнять и отменять действия полиции по произведенному ею первоначальному исследованию (ст. 269 УУС), а равно поручать полиции производство дознаний и собрание справок по сделанным им указаниям (ст. 271 УУС). Законные требования следователя подлежали к незамедлительному исполнению полицией, присутственными местами, должностными и частными лицами (ст. 270 УУС). Если же при исполнении своих обязанностей следователь встречал сопротивление, то вправе был требовать содействия гражданского или военного начальства либо окольных людей (ст. 272 УУС).

Вместе с тем в процессе выполнения возложенных на него обязанностей судебный следователь был обязан руководствоваться требованиями о начале производства следствия (ст. 262 УУС). Так, он был вправе

начать предварительное следствие лишь при наличии законного к тому повода и достаточного основания, к которым относились: объявления и жалобы частных лиц; сообщения полиции, присутственных мест и должностных лиц; явка с повинной; возбуждение дела прокурором и по непосредственному усмотрению судебного следователя (ст. 297 УУС). Интересно отметить, что в соответствии со ст. 313 УСС по непосредственному собственному усмотрению судебный следователь мог начать следствие только тогда, когда непосредственно застигнет совершающееся или только что совершившееся преступное деяние. В процессе следствия судебный следователь должен был, оставаясь беспристрастным, изыскивать как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие (ст. 264, 265 УУС).

За деятельностью судебного следователя осуществлялся прокурорский надзор и судебный контроль. Так, прокуроры и их товарищи, не имея права самостоятельно производить «предварительные следствия», тем не менее, были вправе давать предложения судебным следователям об их проведении и наблюдали постоянно как они выполняются (ст. 278 УУС). Прокуроры имели право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая, однако, хода следствия (ст. 280 УУС). Наблюдение прокурора при этом не должно было переходить в руководство действиями судебного следователя, так как это стеснило бы его самостоятельность. Судебный следователь был обязан исполнить законные требования прокурора, относящиеся к исследованию дела и сбору доказательств. При взятии под стражу обвиняемого судебный следователь немедленно уведомлял об этом прокурора, который мог дать указание ограничиться менее строгой мерой пресечения (ст. 283 УУС). Для производства отдельных процессуальных действий судебный следователь должен был получить разрешение суда о наложении ареста на имущество обвиняемого (ст. 268 УУС); о сыске обвиняемого через публикацию (ст. 386 УУС); на

осмотр и выемку почтовой и телеграфной корреспонденции (ст. 368 УУС).

Как справедливо отмечал В. В. Шимановский, несмотря на то, что УУС 1864 г. весьма разумно подошел к наделению судебного следователя самостоятельностью при производстве следствия и создал процессуальные гарантии ее обеспечения, ученые-процессуалисты того времени достаточно критически высказывались о беспристрастности судебного следователя при реализации предоставленных ему Уставом полномочий, полагая, что он, по сути, является придатком обвинительной власти, подчеркивая при этом, что само предварительное следствие продолжается оставаться наиболее слабой частью уголовного процесса, в меньшей степени поддающейся реформированию¹.

Февральская революция 1917 г. существенных изменений в структуру и деятельность судебно-следственного аппарата не привнесла.

После Октябрьской революции 1917 г. изданием декретов о суде, которые были утверждены Советом Народных Комиссаров (от 22 ноября 1917 г. № 1, от 7 марта 1918 г. № 2 и от 20 июля 1918 г. № 3), царская судебная система была полностью ликвидирована. Институт судебных следователей был упразднен. Предварительное следствие стало проводиться местными судьями.

В этот период сформировались и сосуществовали три модели организации следственного аппарата: судебная (следственные органы при общих судах и революционных

трибуналах), административная (милиция) и вневедомственная (ВЧК).

Расследование уголовных дел, подлежащих коллегиальному рассмотрению судьей и заседателями, осуществлялось уездными и городскими следственными комиссиями (Декрет ВЦИК от 30 ноября 1918 г. «О Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (Положение)»). По остальным делам суд ограничивался дознанием, проведенным милицией, или принимал решение о передаче их в следственную комиссию. В случаях, не терпящих отлагательства, предварительное следствие могло быть поручено народному судье.

Расследование государственных преступлений входило в обязанности ВЧК. Инструкцией об организации Рабоче-крестьянской милиции, принятой в октябре 1918 г., к компетенции милиции и уголовного розыска было отнесено расследование уголовных дел, переданных им народным судом или следственными комиссиями. Для расследования этих дел в аппаратах уголовного розыска и ВЧК вводились должности следователей.

В 1919 г. в вооруженных силах при революционных военных трибуналах разного уровня, при окружных и губернских военных комиссариатах вводятся должности военных следователей. Военные следователи революционных трибуналов действовали самостоятельно под надзором председателя судебного органа, а следователи окружных и губернских военных комиссариатов объединялись в следственные коллегии, которые рассматривали все постановления следователей о направлении уголовных дел. Военные следователи расследовали преступления военного характера, совершенные военнослужащими или служащими армии и флота.

Следует отметить, что в соответствии с первыми нормативными актами РСФСР следователь оставался вполне самостоятельным участником судопроизводства, обладая при этом определенной самостоятельностью и независимостью при расследовании уголовных дел. Положением о Народном Суде Российской Социалистической

¹ Даневский В. Наше предварительное следствие, его недостатки и реформы. М., 1895. С. 9; Кони А. Ф. Собр. соч., т. 1. С. 111—112, 118; Полозов Н. П. Несколько слов об уголовных следствиях // Русский вестник. 1861. Т. 31. С. 716; Полозов Н. П. Взгляд на права и обязанности защитников и следователей. М., 1866. С. 26; Горановский М. А. Судебный следователь по судебным уставам и в действительности // Журнал гражданского и уголовного права. 1881. Кн. III и IV. С. 8—9; Обнинский П. Н. Предстоящая реформа в нашей следственной части как средство устранения замеченных в ней недостатков // Юридический вестник. 1891. № 1. С. 69; Фойницкий И. Ф. О недостатках предварительного следствия и способах их устранения // Журнал гражданского и уголовного права. 1882. Кн. IX. С. 23—29 и др.

Федеративной Советской Республики, утвержденным Декретом ВЦИК от 21 октября 1920 г. уездные (городские) следственные комиссии были ликвидированы и введен институт народных следователей. Для расследования крупных дел при губернских комиссариатах были учреждены должности следователей по важнейшим делам.

Необходимо подчеркнуть, что подбор и назначение следственных кадров осуществлялись судами, которые к тому же ведали финансированием и отчетностью, а также проводили ревизии подчиненных им следственных участков. В свою очередь, следователи руководили действиями розыскных аппаратов и могли проверять любой акт органов дознания. Оперативное управление следствием возлагалось на органы прокуратуры. Следователь впервые был наделен правом самостоятельно принимать процессуальное решение о возбуждении уголовного дела, проводить необходимые следственные действия, избирать меру пресечения, в том числе заключение под стражу.

Первая судебная реформа, проведенная в советском государстве в 1922—1923 гг., закрепила принципы законности, укрепления правопорядка и обеспечила детальную правовую регламентацию всех базовых институтов уголовного судопроизводства.

УПК РСФСР, принятый в 1922 г., который сохранил отдельные процессуальные формы УУС 1864 г., был сориентирован на смешанную форму уголовного процесса, допускающую элементы состязательности на предварительном следствии. Это выразилось в организационной и, в известной мере, процессуальной независимости следователя от прокурора и органов дознания, поскольку он состоял в судебном органе. В соответствии с УПК РСФСР 1922 г. расследование преступлений осуществляли народные следователи при следственных участках, старшие следователи при губернских судах, следователи по важнейшим делам при Верховном Суде РСФСР и отделе прокуратуры НКЮ РСФСР, следователи военных трибуналов. В то же время должности следователей в уголовном розыске были упразднены.

В процессуальный статус следователей были внесены существенные коррективы. Так, следователи получили право не производить предварительное следствие или же ограничиться производством отдельных следственных действий, если они признают, что поступившие к ним материалы дознания достаточно полные, а дело порядочно разъяснено. После принятия постановления ВЦИК от 28 мая 1922 г. «Положение о прокурорском надзоре» статус следователя претерпел еще большие изменения ввиду расширения процессуальных полномочий прокурора. Прокурору было предоставлено право непосредственно наблюдать за деятельностью органов следствия и дознания в области раскрытия преступлений. Одновременно прокурор был наделен полномочиями, касающимися направления уголовных дел для проведения расследования, дачи указаний о ходе расследования и дополнении следствия, о мере пресечения. По окончании расследования преступления следователи направляли дело прокурору для дальнейшего движения. Указания прокурора о дополнении следствия были обязательны для исполнения следователями, хотя некоторые указания следователь мог обжаловать в суд.

Однако прокурор не обладал административными правомочиями в отношении следователя, который оставался в ведении судов. Только суд назначал следователя на должность, отстранял его от производства по делу, осуществлял передачу дел из одного следственного участка в другой, рассматривал жалобы на действия следователя. Имеющиеся разногласия между следователем и прокурором разрешал суд в коллегиальном порядке. Привлечение следователей к дисциплинарной ответственности осуществляла дисциплинарная коллегия соответствующего суда. Это позволяло следователю быть в достаточной мере самостоятельным участником уголовного судопроизводства, так как законодательством были предусмотрены существенные гарантии процессуальной самостоятельности, его независимости и подчинения только закону. До конца 20-х годов XX столетия суд осуществлял контрольные функции по отноше-

нию к органам дознания и следствия, а само предварительное следствие сохраняло свои юстиционные основы.

Новая редакция УПК РСФСР, принятая в 1923 г., закрепляла двойственную форму предварительного расследования, полную ликвидацию состязательного начала на предварительном расследовании и подчинение следователя прокурорской власти. Прокурору были даны дополнительные полномочия по передаче дел от одного следователя к другому, рассмотрению всех жалоб на действия следователя. Постановлением второй сессии ВЦИК РСФСР одиннадцатого созыва от 16 октября 1924 г. на следователя возложили ответственность за руководство дознанием под общим надзором прокуратуры.

Однако уже в 1923—1924 гг. началось активное обсуждение вопроса о целесообразности передачи следственного аппарата от судов прокуратуре. В порядке эксперимента в 1927 г. в Московской губернии следствие было подчинено органам прокуратуры. Здесь сложилась и была опробована система прокурорских следственных органов. Признав эксперимент успешным, коллегия Наркомата юстиции 17 апреля 1928 г. постановила передать следственный аппарат в полное распоряжение Прокуратуры РСФСР. Затем постановление нашло свое закрепление в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР «Об изменении Положения о судоустройстве РСФСР». В январе 1929 г. и военные следователи перешли в подчинение органам Прокуратуры. Реформа предварительного следствия, проведенная в конце 20-х годов XX в., была, в первую очередь, направлена на обеспечение интересов охраны государства, осуществления классовой политики, усиление репрессивной направленности уголовной политики. Вопросы демократизации судопроизводства, охраны прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений полностью игнорировались. Следователи и прокуроры несли единоличную ответственность за проверку дел. Статус разных форм предварительного расследования уравнивался. Органы дознания (прежде всего ОГПУ-НКВД) приобрели возможность самостоятельно

прекращать уголовные дела и принимать на себя расследование дел, в том числе относящихся к подследственности следователя прокуратуры.

В декабре 1958 г. были приняты Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (Закон СССР от 25 декабря 1958 г. «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик»). В соответствии со ст. 28 Основ правом производства предварительного следствия наделяются следователи прокуратуры и органов государственной безопасности. В ст. 30 Основ, регламентирующей полномочия следователя и закрепляющей за ним процессуальную самостоятельность, указывалось, что следователь должен принимать все решения и оценивать собранные по уголовному делу доказательства по своему внутреннему убеждению и в соответствии с требованиями закона.

Процессуальный статус следователя был уточнен, вступившим в действие УПК РСФСР 1960 г., в котором указывалось, что «все решения о направлении следствия и производстве следственных действий следователь принимает самостоятельно, за исключением случаев, когда законом предусмотрено получение санкции от прокурора, и несет полную ответственность за их законное и своевременное проведение» (ч. 1 ст. 127).

За следователем было закреплено право обжалования указаний прокурора и начальника следственного отдела, что, однако, не приостанавливало их исполнения, за исключением указаний о привлечении в качестве обвиняемого, о квалификации преступления и объеме обвинения, о направлении дела для предания обвиняемого суду или о прекращении дела (ч. 2 ст. 127, ч. 4 ст. 127-1 УПК РСФСР). Следователь был также вправе давать органам дознания обязательные для исполнения поручения и указания о производстве розыскных и следственных действий и требовать от них содействия при производстве отдельных следственных действий. Также обязательными для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами были и постановления следова-

теля, вынесенные в соответствии с законом по находящимся в его производстве уголовным делам.

Вместе с тем следует признать, что процессуальная самостоятельность следователя ставилась под сомнение при анализе положений ст. 211 УПК РСФСР, в соответствии с которой прокурор имел возможность в порядке осуществления надзора за исполнением следователем требований закона в любой момент вмешаться в расследование, которое он вел, и побудить его к правильной, с точки зрения прокурора, корректировке хода и результатов расследования. Такое положение подвергалось справедливой критике рядом авторов¹.

Предпринимались и иные меры по увеличению эффективности правового регулирования процессуального статуса следователя. Так, приказ Генерального прокурора СССР от 11 мая 1960 г. «О повышении процессуальной самостоятельности следователя и его ответственности за производство предварительного следствия» изменил порядок аттестования следователей, наложения взысканий.

Отрицательно на процессуальную самостоятельность следователя повлияло и принятие Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР», согласно которому в УПК РСФСР о введена ст. 127-1, по которой начальник следственного отдела получил право дачи указаний, обязательных к исполнению следователем по уголовным делам, и ряд иных процессуальных полномочий.

Уголовно-процессуальное законодательство советского периода возлагало на следователя обязанность всестороннего, полного и объективного исследования как смягчающих, так и отягчающих ответственность обстоятельств дела, собирание как обвинительных, так и оправдательных доказательств. По сути, решая эти поставленные перед ним законодателем задачи, следова-

тель должен был обвинять и защищать одновременно, а также разрешать дело по существу. Однако практически следователи не могли исполнить эти функции в полном объеме и на деле осуществляли только функцию обвинения. В разное время предпринимались попытки исправить ситуацию, принимались меры против проявлений обвинительного уклона при производстве предварительного следствия.

С принятием в 1992 г. Концепции судебной реформы в Российской Федерации велась активная дискуссия по определению места и роли следователя в уголовном судопроизводстве. Принятие и вступление в действие с 1 июля 2002 г. УПК РФ не поставили точку в данном вопросе, а еще более активизировали его обсуждение. В действующем законодательстве значительно снижены рамки процессуальной самостоятельности следователя, что негативно отражается на ходе предварительного расследования, а соответственно и достижения задач уголовного судопроизводства.

Изменения в организации предварительного следствия продолжились и в XXI в. Так, в соответствии с Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» из компетенции прокурора были исключены полномочия по процессуальному руководству следствием, а следственный аппарат органов прокуратуры стал относительно самостоятельным ведомством. Были созданы условия для дальнейшей полной организационной и функциональной независимости следственного органа, хотя созданный Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации еще входил в систему органов прокуратуры. Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации являлся Первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, работники Следствен-

¹ Шадрин В. С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М. : Юрлитинформ, 2000. С. 58.

ного комитета при прокуратуре Российской Федерации — прокурорскими работниками.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» поставили окончательную точку в создании вневедомственной модели организации следствия. В настоящее время Следственный комитет Российской Федерации не входит ни в одну из ветвей государственной власти или органа государственной власти. Реализуемая им следственная деятельность фактически является продолжением президентской власти и может рассматриваться как элемент сдержек и противовесов в системе разделения властей. Предполагаемая возможность передачи функций следствия от МВД России и ФСБ России Следственному комитету России может привести к ситуации начала 70-х гг. XX в., когда следователи прокуратуры были не в состоянии справиться с расследованием всех преступлений, отнесенных к их подследственности, и пришлось вновь создавать следственные подразделения в МООП (МВД России).

Процессуальный статус следователя в соответствии с УПК РФ нашел свое закрепление, прежде всего, в ст. 38 УПК РФ, где говорится, что следователь является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять предварительное следствие по уголовному делу. Анализ содержания указанной статьи, а также иных статей УПК РФ приводит к выводу о наделении следователя двумя процессуальными функциями: функцией досудебного разрешения правовых вопросов по делу и функцией обвинения (уголовного преследования).

В целях реализации своих функций следователь вправе:

— возбуждать уголовное дело;

— принимать уголовное дело к своему производству или передавать его руководителю следственного органа для направления по подследственности;

— самостоятельно направлять ход расследования, принимать решение о произ-

водстве следственных и иных процессуальных действий, за исключением случаев, когда в соответствии с УПК требуется получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа;

— давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, об аресте, о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении;

— обжаловать с согласия руководителя следственного органа в порядке, установленном ч. 4 ст. 221 УПК РФ, решение прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

Проведенный анализ процессуального статуса следователя на отдельных этапах законодательного регулирования уголовного судопроизводства в России свидетельствует, с одной стороны, о его относительной стабильности, выражаемой в той или иной степени процессуальной самостоятельности следователя при проведении предварительного следствия, а с другой стороны, совокупности полномочий, предоставляемых следователю уголовно-процессуальным законом, вне зависимости от его наименования. Вместе с тем следует согласиться с мнением С. Н. Хорьякова, что такие понятия как «процессуальная самостоятельность следователя» и «полномочия следователя» соотносятся между собой как философские категории «причина» и «следствие»¹. Именно наличие и характер процессуальной самостоятельности следователя

¹ Хорьяков С. Н. Процессуальная самостоятельность следователя: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 21.

является процессуальной гарантией использования им своих полномочий¹.

С учетом изложенного, нам представляется возможным, с точки зрения содержания, целей и юридических последствий выделить следующие полномочия следователя, предоставленные ему уголовно-процессуальным законом:

— рассмотрение сообщения о преступлении с принятием необходимых процессуальных решений;

— собирание доказательств посредством проведения следственных действий, либо приобщения к уголовному делу в качестве доказательств документов и предметов, представляемых участниками уголовного судопроизводства, исключая возможность получения доказательств, которые впоследствии могут быть признаны недопустимыми;

— установление обстоятельств, подлежащих доказыванию, включая обстоятельства, способствовавшие совершению преступления;

— направление хода расследования уголовного дела, а также возможности соединения или выделения уголовных дел либо выделения в отдельное производство материалов уголовного дела;

— решение вопроса о допуске или привлечении физических и юридических лиц для участия в производстве по уголовному делу;

— применение мер процессуального принуждения;

— привлечение лица в качестве обвиняемого либо принятие мер по осуществлению его розыска, если он скрылся от следствия;

— приостановление и возобновление предварительного следствия;

— прекращение уголовного дела или уголовного преследования по основаниям, предусмотренным уголовно-процессуальным законом, в том числе с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воз-

действия, либо принудительных мер медицинского характера;

— иные полномочия, в частности: решение вопросов по отводам, заявленным переводчику, эксперту, специалисту; даче разрешения на встречу сотрудника органа дознания, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с подозреваемым или обвиняемым, находящимся под стражей; рассмотрение и разрешение ходатайств; принятия мер попечения о детях, об иждивенцах подозреваемого или обвиняемого и меры по обеспечению сохранности его имущества; принятия мер к предотвращению разглашения данных предварительного следствия.

Следует, однако, обратить внимание на то обстоятельство, что осуществление следователем указанных полномочий в рамках УПК РФ не являются исключительно его прерогативой, поскольку их реализация во многом определяется наличием судебного и ведомственного контроля, а также прокурорского надзора.

Так, для производства ряда следственных и иных процессуальных действий требуется получение судебного решения (ч. 2 ст. 29 УПК РФ). Суд также вправе признать незаконными или необоснованными отдельные действия или решения следователя, и предложить устранить допущенные нарушения (ст. 234 УПК РФ).

Реальное и непосредственное влияние на процесс предварительного следствия и процессуальную самостоятельность следователя, которая выражается в его праве самостоятельно направлять ход расследования, принимать решения о производстве следственных и иных процессуальных действий (исключая случаи, когда в соответствии с уголовно-процессуальным законом требуется получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа) и нести полную ответственность за их законное и своевременное проведение, оказывает руководитель следственного органа. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ он вправе давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об из-

¹ Огородников А. Н. Указ. соч. С. 41.

брании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения, лично рассматривать сообщения о преступлении, участвовать в проверке сообщения о преступлении, а также согласно п.11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ вернуть следователю уголовное дело со своим указанием о производстве дополнительного расследования. Аналогичным правом обладает и прокурор (п. 15 ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Интересно, что уголовно-процессуальный закон не предусматривает возможности обжалования со стороны следователя фактического вмешательства в его процессуальную деятельность со стороны руководителя следственного органа. В то же время указание прокурора может быть обжаловано следователем с согласия руководителя следственного органа в установленном законом порядке (п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК).

Разумеется, это в значительной мере усложняет подлинную процессуальную самостоятельность следователя при реализации его процессуального статуса. Представляется целесообразным оградить следователя от чрезмерной процессуальной опеки со стороны руководителя следственного органа, оставив за ним организационно-распорядительные функции. В частности, полностью исключить полномочия, закрепленные в п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ, а равно

необходимость получения его согласия на возбуждение ходатайства перед судом о проведении следственных действий и мер процессуального принуждения. В то же время усилия прокурора сосредоточить на обеспечении прокурорского надзора лишь за законностью предварительного следствия в целом, а не конкретных действий следователя.

Библиография

1. Волчкова, А. А. Институт судебных следователей в дореволюционной России: историко-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Волчкова. — Н. Новгород, 2005.
2. Дармаева, В. А. Уголовно-процессуальный статус следователя: дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Дармаева. — М., 2003.
3. Игнатов, С. Д. Статус следователя как субъекта уголовно-процессуального доказывания / С. Д. Игнатов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». — 2015. — Т. 25. — Вып. 2.
4. Огородов, А. Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Огородов. — М., 2017.
6. Рытькова, В. Ю. Правовое регулирование процессуального статуса следователя в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Рытькова. — Калининград, 2009.
7. Шадрин, В. С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений / В. С. Шадрин. — М. : ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2000.

Formation and development of the procedural status of the investigator in the Russian criminal trial

© Torbin Yu. G.,

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminology of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Abstract. The article deals with the issues of legal regulation of the procedural status of the investigator in the Russian criminal process from the moment of official fastening of the procedural figure of the investigator as a participant in the criminal proceedings as a result of the investigative reform in Russia in 1860, before the entry into force of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation in July 2002.

Keywords. Investigator, judicial investigator, criminal procedure, procedural status, powers, statute, decree, order, criminal procedure code, investigative reform, judicial reform, prosecutor, head of the investigative body, head of the investigative body.

Военно-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения военной и пограничной безопасности Русского государства в регионе (вторая половина XIV — середина XVII вв.)

© **Фадеев Н. В.**,

старший научный сотрудник, Вневедомственный научно-исследовательский институт изучения безопасности и сыска (ВНИИ ИБиС)

© **Скулаков Р. М.**,

кандидат юридических наук, доцент, ученый консультант Вневедомственного научно-исследовательского института изучения безопасности и сыска (ВНИИ ИБиС)

Аннотация. В статье исследуются военно-правовые аспекты отношений России с соседними северными странами в период со второй половины XIV до середины XVII вв. Раскрывается фактор военно-политического усиления Дании и Швеции как предпосылка к развязыванию войн за обладание русскими территориями на Кольском полуострове и на Беломорском побережье. Обосновывается зависимость процесса формирования международно-правового статуса и режима использования территорий Арктики от возрастания роли русского Севера в обеспечении военной и пограничной безопасности государства. Данная работа продолжает цикл статей, посвященных анализу исторических и военно-правовых аспектов разграничения и использования территорий Арктики. Предыдущая работа на эту тему «Историко-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения безопасности Древнерусского государства в регионе (X — первая половина XIV вв.)» опубликована в издании «Военное право» в № 1 (41) за 2017 г.

Ключевые слова: Арктика, территориальное разграничение, международно-правовой режим, Россия, Дания, Швеция, военная безопасность, пограничная безопасность.

Рецензент — И. В. Холиков, доктор юридических наук, профессор.

С начала формирования и становления российской государственности Арктика имела и продолжает иметь важное значение для обеспечения безопасности нашего государства, что обусловлено рядом военно-политических, экономических (ресурсных и транспортных) и иных факторов.

Научный интерес представляют события и процессы, способствовавшие формированию международно-правового статуса и режима использования заполярных пространств, защиты Россией своих интересов в регионе, отстаивания суверенных прав на исконно русские земли, урегулирования спорных пограничных вопросов и обеспечения военной и пограничной безопасности.

Анализ письменных памятников и научных трудов отечественных и зарубежных специалистов по истории взаимоотношений России с северными соседями на рубеже XIV – XVII вв. свидетельствует о

неоднозначности подходов к оценке складывающейся международно-правовой и военно-политической обстановки того времени.

Так, В. А. Волков, рассматривая указанный период развития военно-правовой обстановки на русском Севере, отмечает: «Начиная со второй половины XVII в. русское Поморье начинает привлекать пристальное внимание европейских государств»¹. Однако при критическом разборе этого замечания становится очевидным тот факт, что уже со второй половины XIV в. роль Кольского и Беломорского Севера как экономического и военного форпоста России в Арктике заметно возрастает, в том числе, на международном уровне. Этому способствует ряд факторов, основными из которых явились: усиление проводившей

¹ Волков В. А. Ратные подвиги Древней Руси. М. : Эксмо: Алгоритм, 2011. С. 595.

недружественную антироссийскую политику Дании, возглавлявшей сначала датско-шведско-норвежскую (Кальмарскую, 1397—1523 гг.), а затем датско-норвежскую (1536—1814 гг.) унии, осложнение мореплавания на Балтике вследствие ряда русско-шведских, а затем Ливонской войны (1558—1583 гг.), а также практически полная блокада торгового судоходства на Черном море, контролируемом Турцией.

В частности, И. Ф. Ушаков писал о том, что враждебно настроенные соседи России — Швеция, Литва, Польша, Турция — всячески мешали развитию торгового обмена России с другими странами. Боясь усиления России, они не пропускали в нее самые нужные товары. Суда, плывшие в Россию по Балтике, задерживались и обыскивались. Черное море вообще было закрыто для торговли — оно в то время принадлежало Турции. Только на Севере Россия могла торговать без посредников, вступая в прямую связь с купцами Западной Европы¹.

В этих условиях Россия использует Мурманское и Беломорское побережье для развития торговых отношений с Англией, а затем — с Голландией и Францией. При этом, созданная в Англии на основе королевской хартии от 6 февраля 1555 г. «Московская кампания» («*Moscovy company*») получает царскую грамоту на право эксклюзивной беспошлинной торговли у города Холмогоры (недалеко от устья Северной Двины) и транзитной перевозки товаров в Персию и другие страны Азии (данные привилегии явились следствием стремления Ивана Грозного заключить с Англией военно-политический союз). Голландские и французские купцы, не имевшие права торговать в Холмогорах, начали доставлять свои товары на Мурман, незамерзающие порты которого расположены ближе к Европе. В середине XVI в. торговля велась преимущественно в становище Кегор (Вайда-Губа на полуострове Рыбачий), в после-

дующем — в Печенгском монастыре² и в становище Корабельное на острове Кильдин (устье Кольского залива); с начала 70-х годов основным торговым центром Мурмана становится Кола.

С момента возникновения новых экономических перспектив русского Заполярья северными соседями — Данией (в содружестве с Норвегией) и Швецией — вновь были предприняты попытки одностороннего пересмотра международно-правового режима использования заполярных территорий. При этом, дипломатические шаги сопровождались военными.

Так, по сведения И. Ф. Ушакова датским королем Фредериком II Норвежское море было объявлено «датским проливом»; всем иностранным судам, вероятно по аналогии с Зундской пошлиной³, предписывалась уплата денежного сбора получение у датских чиновников «проезжих грамот» (официальных разрешений на пересечение границы). Для обеспечения своих международно-правовых претензий Данией в апреле 1582 г. в Баренцево и Белое моря была направлена эскадра из пяти военных кораблей под командованием Эрика Мунка. Датчанам удалось захватить несколько находившиеся в русских водах английских и голландских судов (англичане и голландцы не признавали датские требования, как несовместимые со свободой судоходства в открытом море) и отнять у них «разбойным обычаем ... всяких товаров на 50 000 рублей»⁴.

² Монастырь являлся не только религиозным, но и важнейшим политическим и торговым центром. На его территории располагались одной из важнейших северных судоверфей, соляные варницы, мельницы, различные мастерские, поселение морских зверобоев. См.: Семенович В. Н. Север России в военноморском и коммерческом отношениях / Воен. Акад. Ген. Штаба Вооружен. Сил Рос. Федерации, НИИ (воен. Истории), Н.-и. отд. (воен. истории Сев.-зап. региона РФ). СПб: Изд. «Аврора», 2016. С. 22—23.

³ Пользуясь военным преимуществом, датские власти брали Зундскую пошлину в нарушение действующих международных соглашений в XV—XIX вв. за проход иностранных судов через пролив Эресунн (Зунд), соединяющий остров Зеландию (Дания) и Скандинавский полуостров (Швеция), а также Балтийское и Северное моря.

⁴ Ушаков И. Ф. Указ. соч. С. 73.

¹ Ушаков И. Ф. Кольская земля: очерки истории Мурманской области в дооктябрьский период / под ред. И. П. Шаскольского. Мурманск : Мурманское кн. изд-во, 1972. С. 66.

Начиная с 80-х годов XVI в. датские правящие круги вопреки прежним русско-норвежским договоренностям стали рассматривать свое право сбора дани с саамов Кольского полуострова как подтверждение своего территориального верховенства и юрисдикции; допуск русских данников на территорию Финмаркена был запрещен. В ответ русскими властями были предприняты ответные меры по недопущению иностранных сборщиков дани на собственные территории. В итоге это имело положительный эффект закрепления национальных границ налогооблагаемых территорий и привело в 1602 г. к упразднению практики «двоеданства» саамов Финмаркена и Кольского полуострова.

На русско-шведской границе обстановка в первой половине XVI в. оставалась относительно спокойной. Лишь изредка происходили мелкие пограничные столкновения, не имевшие серьезных последствий. С середины столетия положение существенно меняется. Освободившись в результате вооруженного восстания (1521 г.) и избрания 6 июня 1523 г. собственного короля от власти датской короны, Швеция де-факто разрушила Кальмарскую унию¹.

В течение нескольких последующих десятилетий Шведское королевство превратилось в прочное и сильное государство, переживающее во второй половине XVI — начале XVII вв. период большого внутреннего подъема. Восстановив военную мощь страны, шведские короли, стремясь превратить Швецию в сильнейшую державу Балтики и всей северной Европы, начали вести

¹ Окончательно датско-шведская уния была упразднена завершившим Северную семилетнюю войну (1563—1570 гг.) Штеттинским миром от 13 декабря 1570 г., по условиям которого датский король отказался от претензий на шведский престол, а шведский король — на оставшуюся подвластной датчанам Норвегию. Остатки Кальмарской унии просуществовали до объявления в 1536 г. Данией в одностороннем порядке Норвегии своей провинцией. Это привело к возникновению Датско-норвежской унии под верховенством датской короны. Норвегия сохранила собственные законы и некоторые государственные институты, однако вынуждена была передать во владение Дании свои территории — Исландию, Гренландию, Фарерские острова.

активную внешнюю политику, направленную на расширение собственной территории. Началась серия почти непрерывно сменяющих друг друга, а зачастую и ведущихся одновременно войн Швеции с тремя главными государствами северной Европы — Данией, Польшей и Россией. Каждая война имела свои конкретные, ограниченные цели и задачи, но все они, вместе взятые, ставили одну общую цель — установление господства Швеции на Балтике и на всем европейском Севере.

Первая после длительного перерыва русско-шведская война 1554—1557 гг. носила характер прощупывания сил России в пограничных районах Карельского перешейка и восточной Финляндии. Потерпев поражение, шведское правительство запросило мира. Русско-шведская граница осталась без изменений².

Следующий период активизации Швеции в попытках передела заполярных владений начинается с Ливонской войны: военные неудачи Москвы способствовали расширению планов шведской агрессии на русском Севере.

Так, в 1580 г. шведским королем Иоанном III была составлена «Великая восточная программа», предусматривающая завоевание всего русского побережья Финского залива, Белого и Баренцева морей с целью изоляции России от арктического побережья и установления контроля за всей русской внешней торговлей под контроль Швеции³.

Для очищения жизненного пространства нации шведским войскам предписывалось наносить населению «наибольший вред и урон, грабить и сжигать все, что можно, опустошать за собою всю страну»⁴.

В период с мая 1589 по начало 1595 гг. шведами полностью уничтожены вместе с населением Кандалакша и приписанный к ней погост Княжья Губа, разграблены Ковда, Порья Губа, Кереть, Печенгский мона-

² Шаскольский И. П. Шведская интервенция в Карелии в начале XVII в. — Петрозаводск: Государственное издательство Карело-Финской ССР, 1950. С. 32.

³ Шаскольский И. П. Столбовский мир 1617 г. и торговые отношения России со шведским государством. М.—Л.: Наука, 1964. С. 24.

⁴ Ушаков И. Ф. Указ соч. С. 80.

стырь и ряд других поморских селений, предпринято два штурма порта Кола, в результате которых погибли сотни мирных жителей, ущерб экономике региона был оценен в 120 тыс. руб. (для сравнения: стоимость 1 коня на Мурмане составляла 3 руб., лодья стоила 17 руб., пуд хлеба — 6 коп.)¹.

Однако после поражения на другом стратегически важном направлении — на Финском и Ладожском побережье — и утраты ранее завоеванных у русских городов Ивангород, Ям, Копорье, Корела, шведское правительство вынуждено было заключить Тявзинский мир (18 (28) мая 1595 г.).

Договор в основном касался территориальных цессий на Балтике и Ладоге, упорядочения торговых отношений и долговых обязательств, мирного разрешения приграничных инцидентов и обеспечения дипломатических контактов.

В целом договор фиксировал преимущественное военное и экономическое положение Швеции на Балтике (вероятно, это явилось причиной того, что он не был ратифицирован русским правительством вплоть до заключения в 1609 г. в Выборге нового российско-шведского соглашения). Однако в контексте обеспечения военной и пограничной безопасности в Заполярье, а также закрепления существующего разграничения арктических территорий Тявзинский мир² сыграл для России важную роль, поскольку предусматривал:

— обязательства о ненападении на административные и торговые центры Кольского и Беломорского побережья — Колу, Соловецкий монастырь и Холмогоры;

— демаркацию русско-шведской границы от Чудского озера до Северного Ледовитого океана («... и (начиная) от восточной и северной Ботнии все до Варанга, вдоль Лапонских границ, вплоть до Северного моря, и по всем этом³ границам должны известные

межевые знаки быть поставлены, точно так как были в старину, по писцовым книгам и по рассказам старых жителей, с обеих сторон так, чтобы в последствии не было ни каких споров и неудовольствий обеим сторонам»);

— запрет на сбор дани с саамов на спорных территориях.

Кроме того, договор устанавливал обязательность взаимопомощи при кораблекрушении с возвращением имущества потерпевшей стороне, а также безвозмездность обмена ранее захваченными пленными.

В конце XVI — начале XVII вв. отмечаются неоднократные попытки властей Дании и Швеции приобрести русские заполярные территории путем сочетания военных и невоенных мер. В частности, известны предпринятые в 1597, 1599 и 1601 гг. попытки датского короля Христиана IV путем переговоров с Москвой и обращений непосредственно к населению Колы о передаче или продаже Дании Кольского полуострова или его северной части.

В 1601 г. в рамках договоренностей о заключении династического брака между датским герцогом Гансом и дочерью царя Бориса Годунова Ксении датский монарх пытался добиться уступки Кольского полуострова в качестве приданого русской царевны.

В 1609 г. ослабленная смутным временем Россия согласно Выборгскому трактату за помощь шведских наемников в борьбе с польской интервенцией рассчиталась передачей Швеции Корельского уезда (предложение шведского короля Карла IX о денежном содержании наемников взамен на уступку Ладоги и Колы царем Василием Шуйским принято не было)⁴.

В 1610 г. вновь начались масштабные боевые действия между Россией и Швецией на Балтийском побережье и в районе Ладоги. Осложнению обстановки способствовала предательская политика властей Новгорода, заключивших 25 июля 1611 г. с властями Швеции сепаратный договор, согласно которому шведский король объявлялся покро-

¹ Там же. С. 73—85.

² Мирный договор между Швецией и Россией, заключенный 10 Мая 1595 г., близ Нарвского озера на стороне Иванъ-города, в Тявзинѣ. // URL: http://www.kolamar.ru/library/doc/img/1595_tjavzin.pdf (дата обращения: 21.02.2018).

³ Орфография и пунктуация оригинала сохранены.

⁴ Ушаков И. Ф. Указ соч. С. 89.

вителем России, а один из его сыновей (королевич Карл Филипп) становился московским царем и Новгородским великим князем.

Таким образом, большая часть Новгородской земли стала формально независимым Новгородским государством, находящимся под шведским протекторатом, хоть по сути это являлось шведской военной оккупацией.

В 1611 г. Карлом IX предпринята безуспешная акция по захвату Колы с помощью отряда наемников под командованием Бальтазара Бека, сопровождавшаяся информационно-пропагандистской кампанией среди населения и местных представителей власти о якобы состоявшейся передаче Россией Кольского уезда Швеции.

С 1615 г. в ходе русско-шведских переговоров о мире одним из условий шведской стороны была передача ей Кольского полуострова. Переговоры завершились заключением 27 февраля (9 марта) 1617 г. Столбовского мирного трактата, который с точки зрения обеспечения военной и пограничной безопасности предусматривал следующие меры:

— шведский король признавал династию Романовых и отказывался поддерживать притязания своего брата Карла Филиппа на русский престол;

— новгородские земли были разделены между договаривающимися сторонами. Русскому царству возвращены захваченные в смутное время Великий Новгород и вся Новгородская вотчина, включая Старую Руссу, Ладогу, Порхов, Гдов с уездами, а также Сумерскую волость (ныне Сланцевский район Ленинградской области), территории с городами Ивангород, Ям, Копорье, Корела, вся Нева и Орешек с уездом, принадлежащие России по Тязвинскому мирному договору, были переданы Швеции;

— Москва отказывалась от претензий на Ливонию и юго-западную часть Карелии¹.

¹ Лыжин Н. П. Столбовский договор и переговоры, ему предшествовавшие: С прил. актов / Соч. Н. П. Лыжина. СПб. : Тип. Имп. Акад. наук, 1857.

Столбовский мирный договор был ратифицирован в 1618 г. По мнению современников, этот мир был выгоден для России. Изоляция от Балтики в условиях политического и экономического кризиса Смутного времени не наносила России ощутимого ущерба. Кроме того, снятие угрозы со стороны Швеции позволило беспрепятственно продолжать войну с Польшей (1609 — 1618 гг.). Русский историк С. М. Соловьев отмечал: «... в Москве и в Стокгольме были очень довольны Столбовским миром: возвращение Новгорода и избавление от шведской войны при опасной войне с Польшей делали нечувствительную потерю нескольких городов: теперь было не до моря!»².

Кроме того, бесспорным успехом отечественной дипломатии полагаем сохранение Русским царством полного контроля над Кольским полуостровом. В условиях невозможности купеческого транзита между Россией и странами Западной Европы через шведские владения³ заполярные маршруты обеспечивали устойчивость экономических связей с Англией и другими торговыми партнерами.

Необходимость выхода к Балтике вновь стала актуальной для России только при Алексее Михайловиче. Попытка решения этой задачи была предпринята в ходе очередной русско-шведской войны 1656—1658 гг. В 1656 г. войска под командованием воеводы П. И. Потемкина штурмом овладели шведской крепостью Ниеншанц, построенной в месте слияния рек Охты и Невы; последовавший затем штурм крепости Орешек закончился неудачей. Заключенное по итогам этой кампании между Россией и Швецией Валиесарское перемирие 20 (30) декабря 1658 г., а также более поздний Кардисский мир (21 июня (1 июля) 1661 г.) вопросов территориального разграничения в

² Соловьев С. М. История России с древнейших времен // Соч.: в 18 кн., в 29 т. М. : Голос; Колокол-Пресс, 1993—1998. Кн. V., Т. 9: Царствование Михаила Федоровича Романова 1613—1645 гг. М. : Голос, 1995. С. 101.

³ Дипломатический словарь / гл. ред. А. Я. Вышинский и С. А. Лозовский. В 2 т. М. : Гос. изд-во полит. лит., 1948—1950.

Арктике не затронули. Таким образом, границы, установленные Столбовским миром, сохранялись вплоть до начала Северной войны 1700—1721 гг.

В условиях ослабления России в русско-шведской и русско-польской войнах вновь предприняла попытку захвата Кольского полуострова Дания. В своей грамоте от 14 мая 1618 г. датский монарх Христиан IV потребовал от взошедшего на русский престол Михаила Федоровича Романова «возвращения Лапландии» под угрозой «прибегнуть к силе», отвергнув возможность мирных переговоров.¹ С целью давления на Москву в 1621—1623 гг. датчане применили ранее опробованный метод блокады Кольского побережья, захвата² и уничтожения имущества русских купцов и рыбаков, а также находящихся в русских водах иностранных судов. Попытки России прекратить враждебные действия со стороны Дании мирным путем успехом не увенчались.

Осложнение военно-политической обстановки на Севере во второй половине XVI — начале XVII в. потребовали от России принятия адекватных мер военного, административного и международно-правового характера.

Так, для вооруженной защиты территории и центров торговли в 1582 г. в Колу был направлен отряд стрельцов под командованием боярина Аверкия Ивановича Палицына. С введением воеводского управления Кола стала военно-административным центром края, в состав которого входили «Российская Лапландия» (Кольский полуостров без Умбской и Варзужской волостей) и Северная Карелия. В Коле упорядочили взимание пошлин и налогов, ввели таможенный сбор, установили регулярную почтовую связь. В 1583 г. новым воеводой Максаком Федоровичем Судимантовым «... для защиты от морских разбойников» вокруг Колы был возведен острог; с 1592 г. ведутся работы по его укреплению, а также оснащению артиллерией. В 1615 и 1623 гг. происходило

увеличение численности гарнизона Кольского острога: сначала до 200, а затем до 500 стрельцов, количество крепостных орудий — с 21 до 54 стволов. В царствование Алексея Михайловича (17 (27) марта 1629 — 29 января (8 февраля) 1676 гг.) для охраны русско-шведской границы были выделены солдатские полки³.

Ввиду непрекращающихся враждебных действий Дании и Швеции, отсутствия у России военного флота, способного обеспечить надежную защиту морских коммуникаций и всего Мурманского побережья, было принято решение о переводе торговых центров вглубь страны. В 1584 г. в устье Северной Двины был основан первый российский порт, впоследствии названный Архангельским городом. Об этом впервые упоминается в Двинской таможенной грамоте царя Федора Ивановича от 29 марта 1588 г.: «... большую таможенную пошлину с немец велели есмя имати в Архангельском городе против прежних сборов, что собирали в прежних годах, и будет сберут тех годов болши, и мы за то пожалуем»⁴.

В 1585 г. царским указом весь торг с иностранцами был переведен во вновь образованный порт; в Коле русским разрешалось продавать иностранцам только продукцию местных промыслов, торговать «большими товарами» из внутренних областей России запрещалось.

В международно-правовом поле агрессивная политика Дании по установлению полного собственного контроля над полярным торговым судоходством обсуждалась на уровне английской королевы Елизаветы I и царя Ивана IV; переписка по этому вопросу содержится в материалах «Сборника Русского Императорского Исторического Общества».

³ Белов В. Д. От застав «богатырских» до войск пограничных // На страже Северо-Западных рубежей Отечества. Очерки по истории Краснознаменного Северо-Западного пограничного округа. СПб: ГПП «Печатный Двор», 1998. С. 11.

⁴ Цит. по: Булатов В. Н. Зарождение и развитие беломорской внешней торговли в XV — XVII вв. Становление таможенной службы на Севере России / В. Н. Булатов [и др.]. URL: <http://svts.ru/upload/iblock/793/793cbe3ea06c912f542d38711a7f028c.pdf> (дата обращения: 05.03.2018).

¹ Ушаков И. Ф. Указ соч. С. 91—92.

² Согласно отчету начальника экспедиции Эрика Мунка, добыча датчан на Мурмане составила около 54 тыс. руб. См.: Ушаков, И. Ф. Указ соч. С. 93.

В частности, обеспокоенная требованиями властей Дании об уплате пошлин за торговлю в Печенге и на мысе Кегор (в н.в. мыс Немецкий на полуострове Рыбачий) в пользу датской казны, Елизавета I грамотой от 23 января 1581 г. просит русского царя сообщить, какому государству — России или Дании — принадлежат эти территории¹.

Датированная июлем 1582 г. ответная грамота Ивана IV содержит заявление о незаконности требований датчан, об исконно вечной и бесспорно русской принадлежности Печенги и Колы, подтверждает ранее полученные английскими купцами преференций на торговлю на Мурманском и Беломорском побережье, а также формулирует предложения о совместной вооруженной защите торгово-транспортных путей на Севере².

На эти международно-правовые акты в своей работе ссылается И. Н. Михина. Однако при цитировании первоисточника данный исследователь допускает некоторую неточность относительно географии спорных территорий: «... Елизавета ... просила царя Ивана IV подтвердить принадлежность Московскому государству пути вдоль северного побережья Кольского полуострова к устью рек Поморья — Северной Двины, Мезени, Печоры и др.»³. Вместе с тем, речь в переписке идет только лишь о западной части Мурманского побережья.

По нашему мнению, это уточнение позволяет более четко сформировать представление о степени возникших претензий Дании на русские заполярные территории.

Период конца XVI — середины XVII вв. в развитии международно-правового режима Арктики характеризуется принимаемыми Московским государством мерами по упорядочению, а затем — ограниче-

нию и прекращению доступа иностранных торговцев на русский Север.

Так, в юридической науке известны: царский Указ 1586 г. о закрытии для иностранных торговых судов всех, за исключением Двинского (Архангельск), портов на Мурмане и Подвинье; Царская грамота 1591 г. о возложении на Соловецкий монастырь обязанностей по сбору таможенных пошлин; Наказы Бориса Годунова (апрель—май 1601, ноябрь 1602, февраль 1603 гг.) об организации на северных морских путях таможенных и пограничных служб, строительстве в Березове мореходных патрульных судов); Грамота Бориса Годунова от 20 марта 1616 г., адресованная воеводе города Мангазеи, о недопущении «немцев» в этот центр сибирской торговли под страхом опалы и казни; Приказ царя от 25 июля 1616 г. (о запрете иностранцам «морского хода» на реку Обь); Царский указ от 23 февраля 1618 г. (о запрете иностранным судам заходить в русские полярные воды восточнее меридиана, проходящего через Архангельск).

Ввиду непрекращающихся нарушений иностранцами установленного русскими властями международно-правового режима судоходства в северных морях в 1620 г. царем Михаилом Федоровичем было объявлено о полном запрете (в том числе и для русских мореходов) на плавание по морским путям, ведущим в Сибирь. Местным сибирским властям предписывалось содержать в Ямальском остроге «служилых людей» для осуществления пограничного и таможенного надзора, а также контроля за соблюдением запрета на судоходство вдоль сибирского побережья, о чем свидетельствует царская грамота, датированная 1623 годом.

В 1670-х годах у русских властей возникли опасения, что основанный в 1601 г. важнейший административно-торговый центр Восточной Сибири — Мангазея — из-за удаленности и слабой защищенности может стать плацдармом для захвата «немцами» богатств Арктики. В этой связи по приказу царя Алексея Михайловича (царская грамота в Мангазею была доставлена 14 сентября 1671 г.) поселение было

¹ Сборник Императорского Русского Исторического Общества: в 148 т. / под ред. К. Н. Бестужева-Рюмина. СПб., 1883. Т. 38: Памятники дипломатических сношений Московского государства с Англией. Т. II (с 1581 по 1604 г.). С. 8.

² Там же. С. 10.

³ Михина И. Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 30.

покинуто, торговля и эксплуатация городской и портовой инфраструктуры прекращена, уездный центр и военный гарнизон переведен в Туруханск¹.

К рассматриваемому периоду также относятся предпринятые государством меры по совершенствованию правовых основ таможенной деятельности. В работах современных исследователей² со ссылкой на писателя и этнографа XVIII в. М. Д. Чулкова встречаются сведения о том, что еще во времена монголо-татарского нашествия таможи и таможенные служители находились в Варгузе (одна из самых древних русских таможен), в Кевроле и на Мезени. Вместе с тем, вплоть до второй половины XVI в. на Руси внешней торговой пошлины не существовало³. Однако начиная с середины XVI столетия известны: Царская (Двинская) таможенная грамота (29 марта 1588 г.) о подтверждении сбора таможенных пошлин по прежним грамотам; Царская грамота о возложении на Соловецкий монастырь обязанностей по сбору таможенных пошлин (1591 г.); Наказы Бориса Годунова (апрель — май 1601, ноябрь 1602, февраль 1603 гг.) об организации на северных морских путях таможенных и пограничных служб, строительстве в Березове мореходных патрульных судов; Торговый устав 1653 г., водивший единую «рублевую» таможенную пошлину в размере 5 процентов с рубля цены товара, и Новоторговый устав 1667 г., запретивший ввоз в Россию предметов роскоши и вывоз из страны драгоценных металлов и изделий из них.

В 1635 году устье Северной Двины с обеих сторон было ограждено стрелецкими караулами, которые останавливали все прибывающие в порт корабли. Царским Указом 1685 г. наблюдение за иностранными кораблями и их охрана были возложены на Архангельскую таможню. В 1687 г. учреждается архангельская таможенная застава, переименованная впослед-

ствии в брандвахту. «В 1689 г. начальствующий Архангельском и корабельной гаванью стрелецкий полковник, — пишет Н. И. Костомаров, — должен был расспросить прибывающих через вожей или таможенных целовальников: нет ли в той стране, откуда они приходят, морового поветрия, и только после такого расспроса допускать новоприбывший корабль к Архангельску»⁴. Этот факт свидетельствует о том, что на таможню возлагались и санитарно-эпидемиологические функции.

Таможенные процедуры использовались в качестве инструмента политического влияния в международных отношениях. Так, имевшая право беспошлинной торговли в Холмогорах английская «Московская кампания» («Moscovy company») после отказа английских властей от заключения военно-политического союза с Русским царством в 1570 г. была лишена таможенных льгот до 1574 г. (преференции были возвращены, но в меньшем размере).

В 1587 г. при царе Федоре Ивановиче привилегии англичанам были вновь восстановлены, что привело к значительному недобору денег в казну в 1588 г. 1 июня 1646 г. право беспошлинной торговли для иностранцев вновь было отменено. Окончательное решение о лишении английских купцов таможенных привилегий и запрете деятельности «Московской кампании»⁵ было оформлено в 1649 г. специальным царским Указом «О высылке английских купцов из России и о приезде их токмо к Архангельску, за большое злое дело, государя своего Карлуса короля⁶ убили до смерти».

Таким образом, предпринятые Российским государством в период с середины XIV в. до середины XVII в. военные, административные и правовые меры:

¹ Вершинин Е. В., Визгалов Г. П. Новая Мангазея // Родина. 2012. № 2. С. 55—59.

² Булатов В. Н. Указ. соч.

³ Там же.

⁴ Булатов В. Н. Указ. соч.

⁵ Подробнее см.: Булатов В. Н., Минаева Т. С., Петров О. В., Санников Л. И. История Архангельской таможни XVI—XX вв.: Монография. Архангельск: Поморский государственный университет, 2001.

⁶ Речь идет о казни 30 января 1649 г. английского короля Карла I Стюарта в ходе Английской гражданской войны (1640—1660 гг.).

— способствовали закреплению российского суверенитета и юрисдикции над Кольским полуостровом, Беломорским и сибирским арктическим побережьем;

— обеспечили соблюдение русских военных, пограничных и экономических интересов вследствие сохранения международно-правового статуса и упорядочения режима использования территорий Арктики;

— позволили организовать на постоянной основе сбор таможенных платежей, что содействовало защите русского рынка, соблюдению интересов отечественного купечества, пополнению государственной казны;

— в условиях изоляции России от Балтики позволили сохранить торговлю со странами Западной Европы (прежде всего, Англией, Голландией и Германией) за счет использования заполярных морских коммуникаций.

Библиография

1. Белов, В. Д. От застав «богатырских» до войск пограничных / В. Д. Белов // На страже Северо-Западных рубежей Отечества. Очерки по истории Краснознаменного Северо-Западного пограничного округа. — СПб: ГПП «Печатный Двор», 1998. — 304 с.
2. Булатов, В. Н. Зарождение и развитие беломорской внешней торговли в XV — XVII вв. Становление таможенной службы на Севере России / В. Н. Булатов [и др.]. URL: <http://svts.ru/upload/iblock/793/793cbe3ea06c912f542d38711a7f028c.pdf>.
3. Булатов, В. Н. История Архангельской таможни XVI — XX вв.: Монография / В. Н. Булатов [и др.]. — Архангельск: Поморский государственный университет, 2001. — 189 с.
4. Вершинин, Е. В. Новая Мангазея / Е. В. Вершинин, Г. П. Визгалов // Родина. — 2012. — № 2. — С. 55—59.
5. Волков, В. А. Ратные подвиги Древней Руси / В. А. Волков. — М.: Эксмо: Алгоритм, 2011. — 656 с.
6. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств) / под ред. Вылегжанина А. Н.; ИМИ МГИМО (У) МИД России. — М.: МГИМО — Университет, 2012. — 112 с.
7. Лыжин, Н. П. Столбовский договор и переговоры, ему предшествовавшие: С прил. актов / Н. П. Лыжин. — СПб: тип. Имп. Акад. наук, 1857. — 242 с.
8. Михина, И. Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики: дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Михина. — М., 2003. — 252 с.
9. Сборник Императорского Русского Исторического Общества: в 148 т. / под ред. К. Н. Бестужева-Рюмина. — СПб., 1883. — Т. 38: Памятники дипломатических сношений Московского государства с Англией. Т. II (с 1581 по 1604 год). — 470 с.
10. Семенкович, В. Н. Север России в военноморском и коммерческом отношениях / В. Н. Семенкович. — СПб: Изд. «Аврора», 2016. — 200 с.
11. Соловьев, С. М. История России с древнейших времен. Сочинения: в 18 кн., в 29 т. — М.: Голос; Колокол-Пресс, 1993 — 1998. Кн. V. Т. 9: Царствование Михаила Федоровича Романова 1613—1645 гг. — М.: Голос, 1995. — 748 с.
12. Ушаков, И. Ф. Кольская земля: очерки истории Мурманской области в дооктябрьский период / И. Ф. Ушаков; под ред. И. П. Шаскольского. — Мурманск: Мурманское кн. изд-во, 1972. — 671 с.
13. Шаскольский, И. П. Шведская интервенция в Карелии в начале XVII в. / И. П. Шаскольский. — Петрозаводск: Гос. Изд. Карело-Финской ССР, 1950. — 174 с.
14. Шаскольский, И. П. Столбовский мир 1617 г. и торговые отношения России со шведским государством / И. П. Шаскольский. — М.- Л.: Наука, 1964. — 220 с.

Military legal aspects of delimitation of the Arctic as a basis for ensuring the military and border security of the Russian state in the region (from the second half of the XIV to the middle of XVII century)

© Fadeev N. V.,
Senior researcher, Non-departmental Research Institute for
Security and Investigation Studies

© Skulakov R. M.

Candidate of sciences (law), associate professor, scientific consultant Non-departmental Research Institute for Security and Investigation Studies (VNII IBiS)

Abstract. This article is devoted to the research of military legal aspects of the relations between Russia and neighboring Nordic countries in period from the second half of the XIV to the middle of XVII century. The factor of military and political strengthening of Denmark and Sweden is disclosed as a prerequisite for unleashing wars for the possession of Russian territories on the Kola Peninsula and on the White Sea coast. The article provides the substantiation of the dependence of the formation of the international legal status and regime of using the territories of the Arctic on the growing role of the Russian North in ensuring the military and border security of the state.

Keywords: Arctic, territorial delimitation, international legal regime, Russia, Denmark, Sweden, military security, border security.

Административное право и административный процесс

Понятие и виды административного расследования
в Вооруженных Силах Российской Федерации

© Азовцев А. А.,

подполковник, адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются виды административного расследования, проводимого командирами (начальниками). Выявлены критерии классификации видов расследований (разбирательств) проводимых в Вооруженных Силах Российской Федерации. В сформулированных выводах даны рекомендации по совершенствованию законодательства в области проведения расследований (разбирательств) в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Ключевые слова: административное расследование, разбирательство, командир, правонарушение.

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

Основным предназначением Вооруженных Сил Российской Федерации является отражение агрессии, направленной против Российской Федерации, вооруженная защита целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также выполнение задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации¹.

Важнейшая роль в реализации указанных функций принадлежит командиру воинской части.

В обязанности командира (начальника) входит поддержание воинской дисциплины и высокого морально-психологического состояния личного состава, обеспечение твердого внутреннего порядка, безопасности военной службы, сохранности вооружения, военной техники и другого военного имущества, а также обязанность принимать меры, направленные на обеспечение правовой и социальной защиты подчиненных.

В этих целях командир (начальник) обязан своевременно и строго в рамках закона реагировать на любое правонарушение, направленное против интересов военной службы, личности и государства. Привлечению военнослужащего к ответственности за

совершенное правонарушение должно предшествовать разбирательство (в той или иной форме), по результатам которого, в случае установления вины, военнослужащий может быть привлечен к дисциплинарной, административной, материальной или уголовной ответственности.

При принятии решения о виде, объеме, дифференциации и индивидуализации юридической ответственности должно проводиться предварительное разбирательство в определенной установленным порядком форме. При совершении преступного деяния проводится предварительное следствие или дознание, при административном правонарушении возбуждается производство по делам об административных правонарушениях и в необходимых случаях проводится административное расследование. В случае если причинен материальный ущерб при исполнении служебных и трудовых обязанностей, перед привлечением к материальной ответственности для установления размера причиненного ущерба и причин его возникновения проводится проверка, а в условиях военной службы — административное расследование. Перед привлечением к дисципли-

¹ Статья 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

плинарной ответственности проводится разбирательство¹.

Любое определение должно быть ясным, четким и не допускающим двусмысленных или метафорических выражений. Это также относится к понятиям в юриспруденции, в частности, к рассматриваемым в настоящей статье понятиям.

Рассмотрим понятие «административное расследование» применительно к Вооруженным Силам Российской Федерации и выявим его соотношение с другими формами проведения разбирательства.

Для того, чтобы определить, что из себя представляет административное расследование необходимо внимательно рассмотреть само понятие «расследование». В тех или иных вариациях термин «расследование» встречается во многих нормативных правовых актах, регулирующих различные общественные отношения: предварительное расследование в уголовном процессе, техническое расследование, парламентское расследование, санитарно-эпидемиологическое расследование, служебное расследование (проверка), административное расследование в производстве по делам об административных правонарушениях.

В толковом словаре русского языка С. И. Ожегова термин «расследовать» означает подвергнуть всестороннему рассмотрению, изучению, провести следствие, т.е. выяснить обстоятельства, связанные с преступлением². Можно предположить, что данное утверждение относится к расследованию не только преступлений, но и административных и иных правонарушений, поскольку всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела предшествует рассмотрению любого правонарушения.

В административно-правовой литературе термин «административное расследование» используется учеными-административистами достаточно давно не-

смотря на то, что в законодательстве такого понятия не существовало. Так, с точки зрения А. С. Телегина, административное расследование представляет собой регламентированную законодательством деятельность уполномоченных лиц, направленную на установление фактических обстоятельств правонарушения, их фиксирование и юридическую квалификацию, завершающуюся составлением специального процессуального документа³.

Иная формулировка предложена в работе Д. Н. Бахраха, по мнению которого административное расследование по делам об административных правонарушениях представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление самого события правонарушения, обстоятельств проступка, их фиксирование и квалификацию⁴. Данное определение является своего рода классическим, поскольку в целом поддерживается другими авторами, занимавшимися проблемами производства по делам об административных правонарушениях.

Интересна позиция С. И. Котюргина⁵, который рассматривает административное расследование как институт административного процессуального права, объединяющий все те юридические нормы, которые регламентируют процессуальные действия, формы и средства установления обстоятельств происхождения и создания необходимых условий для рассмотрения дела уполномоченными на то органами или лицами.

Что же касается административного расследования в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации то оно представляет собой служебную деятельность командиров (начальников) и назначенных ими офицеров (лиц, входящих в состав комиссий) по установлению фактических обстоятельств правонарушений, а также иных

³ Телегин А. С. Расследование административных правонарушений : дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1983. С. 55.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1997. С. 325.

⁵ Котюргин С. И. Административное расследование как первая стадия процесса // Научные труды Омской ВШМ МВД СССР. Омск, 1969. С. 104.

¹ Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация). М. : «За права военнослужащих», 2008. С. 451.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/204190> (дата обращения 19.04.2018).

событий и юридических фактов, которые нуждаются в изучении и выявлении, в целях принятия на основе собранных доказательств законных и обоснованных решений¹. Представляется, что именно этот подход в наибольшей степени отражает сущность административного расследования применительно к Вооруженным Силам Российской Федерации.

Также понятие «административное расследование» встречается в нескольких законодательных и подзаконных нормативных правовых актах. Так, например, в ст. 7 Федерального закона от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» указано, что командир (начальник) воинской части при обнаружении ущерба обязан назначить административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Административное расследование должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба.

Другой пример: в п. 52 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 717 понятие «административное расследование» не дается. Вместе с тем, в соответствии с данной нормой под административным расследованием следует понимать деятельность командира воинской части, в соответствии с законом «О материальной ответственности военнослужащих» по установлению причин ущерба, его размера и виновных лиц.

Следует отметить, что в ранее действовавшем Наставлении по правовой работе в Вооруженных Силах, утвержденном приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2001 г. № 10, содержалось определение понятия «административное расследование». В соответствии с п. 94 данного Наставления под административным расследованием понималась деятельность командира (начальника) по установлению фактических обстоятельств совершения военнослужащими, гражданским персо-

налом проступков (правонарушений), а также наступления иных событий и фактов, не имеющих признаков преступления, с целью принятия по ним законного и обоснованного решения. Представляется, что данное определение дает больше оснований командиру воинской части назначать и проводить административное расследование в отличие от «нового» Наставления, которое регламентирует деятельность командира (начальника) только в рамках закона «О материальной ответственности».

Рассмотрим, что же представляет собой административное расследование применительно к производству по делам об административных правонарушениях.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) предусматривает три формы производства по делам об административных правонарушениях: общую, сокращенную (усеченную) и особую (административное расследование). Административное расследование является самостоятельной формой производства по делу об административных правонарушениях и отличается от других форм порядком возбуждения дела, процессуальными сроками, а также иными особенностями, проявляющимися на различных стадиях производства по делу об административном правонарушении. При этом следует отметить, что в литературе с момента введения в КоАП РФ понятия «административное расследование» не утихают дискуссии по определению данного понятия и его места в производстве по делу об административном правонарушении, участники которых трактуют его в узком и широком смысле слова, либо как в целом стадию возбуждения дела, либо как самостоятельный институт², в рамках которого выделяют самостоятельные виды административного производства³.

² Шавлохов А. К. Административное расследование — самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2015. № 1 (27). С. 65.

³ Арзуманян А. А. Административное расследование как административно-принудительный процесс // Наука и образование: хозяйство и экономика; пред-

¹ Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Указ. соч. С. 451

Анализ действующего законодательства, а также мнений, высказанных в административно-правовой литературе, позволяет рассматривать административное расследование в узком и широком смысле¹.

В узком смысле административное расследование представляет собой особую форму производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях, состоящую из процессуальных действий должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Такой вывод напрашивается из анализа ст. 28.7 КоАП РФ, которая определяет особый порядок производства по ограниченному кругу дел об административных правонарушениях.

К сожалению, законодатель в КоАП РФ использовал термин «административное расследование» именно в узком смысле. Таким образом, можно констатировать, что во всех случаях проведения административного расследования имеют место установление обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксация, юридическая квалификация и процессуальное оформление, различается только объем выполняемых действий.

Возвращаясь к административному расследованию в Вооруженных Силах, следует четко разграничить данное административное расследование с административным расследованием в соответствии с КоАП РФ, служебным разбирательством и служебной деятельностью в форме дознания.

Административное расследование в Вооруженных Силах урегулировано нормами военного законодательства и содержит упрощенный порядок его проведения, позволяющий при расследовании правонарушений придерживаться примерного (общего) порядка производства административно-

го расследования в пределах, предоставленных командирам (начальникам) полномочий².

В соответствии с п. 53. Наставления по правовой работе основаниями для проведения административного расследования являются:

— обнаружение ущерба командиром (начальником) воинской части или иным должностным лицом воинской части;

— акты внутрипроверочных комиссий, плановых и внезапных проверок имущества воинской части;

— судебные акты и исполнительные документы;

— акты прокурорского реагирования, представления (постановления) следственных органов;

— акты Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации о взыскании денежных средств, акты других органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации при несвоевременном внесении в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей;

— уведомления (сообщения, извещения) об уплате штрафов за простои контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, завышении объемов выполненных работ;

— сообщения, поступившие в установленном порядке из правоохранительных органов;

— рапорт должностного лица воинской части или уведомление (сообщение, заявление) иных лиц.

Деятельность командира воинской части в соответствии с вышерассмотренным Наставлением является расследованием служебных проступков и осуществляется в рамках отношений подчиненности, регламентированных общевоинскими уставами, приказами, директивами, наставлениями, положениями, руководствами и иными нормативными правовыми актами.

В этой связи представляется, что административное расследование в Вооруженных Силах отличается от расследования ад-

принимательство; право и управление. 2016. № 3 (70). С. 56.

¹ Вежновец В. Н. Производство по делам о нарушениях антиалкогольного законодательства. Минск, 1989. С. 13.

² Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Указ. соч. С. 452.

министративных правонарушений, которое проводится по делам об административных правонарушениях соответствующими федеральными органами исполнительной власти в отношении граждан, не подчиненных этим органам в служебном отношении, на основе норм административного законодательства. Следует также отличать от административного расследования в рамках служебной деятельности командиров (начальников) в форме дознания и предварительного следствия. Указанные виды деятельности регулируются нормами уголовно-процессуального законодательства и имеют достаточно детальную степень правовой регламентации.

Отличие административного расследования от служебного разбирательства заключается в том, что последнее проводится по фактам совершения военнослужащими дисциплинарных проступков. Под разбирательством в теории военного права принято понимать проводимую командирами (начальниками) и иными назначенными должностными лицами деятельность по собиранию доказательств, на основе которых могут быть установлены обстоятельства, подлежащие выяснению при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Некоторые авторы считают, что данный вид деятельности командиров и начальников правильнее было бы назвать «служебное расследование», так как это понятие наиболее адекватно отражает сущность рассматриваемого явления¹. Следует отметить, что в ранее уже упоминаемой учебной литературе при рассмотрении вопросов, связанных с организацией и проведением административных расследований, встречается понятие административное (служебное) расследование².

В отличие от административного расследования разбирательство может назначаться не только командиром воинской части, и любым прямым начальником военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок (а может как определено в ст. 81 ДУ ВС РФ даже не назначаться), а проводиться по личной инициативе непосредственным командиром. При этом главное, чтоб лицо, проводящее разбирательство, имело воинское звание и воинскую должность не ниже воинского звания и должности военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок. Здесь следует обратить особое внимание на принципиальную разницу в субъектном составе лиц, проводящих административное расследование и служебное разбирательство.

Административное расследование следует отличать от проверки сообщения о преступлении или доследственной проверки. Предметом административного расследования является проступки и иные правонарушения, не имеющие признаков преступления. Предметом доследственной проверки являются деяния, содержащие признаки состава преступлений, указанных в УК РФ. Если при проведении административного расследования в чьих-либо деяниях выявляются признаки состава преступления, то лицо, проводящее расследование, представляет командиру рапорт об обнаружении этих признаков. После рассмотрения командиром рапорта об обнаружении признаков преступления административное расследование заканчивается и начинается проведение доследственной проверки. Доследственная проверка проводится специально уполномоченным лицом — дознавателем в рамках и сроки, установленные УПК РФ.

Таким образом, проанализировав основные различия административного расследования от других видов деятельности командира (начальника) по установлению фактических обстоятельств правонарушений в виде административного расследования в соответствии с КоАП РФ, проведения разбирательств по дисциплинарным проступкам и проведения доследственных проверок можно выявить критерии, по которым в свою очередь провести разграничение.

¹ См., например: Туганов Ю. Н. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2005. № 5; Белоусов Н. В. Дисциплинарные взыскания, налагаемые на военнослужащих // Там же. 2000. № 5.

² Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Указ. соч.

Классифицировать деятельность командира (начальника) по проведению различных форм расследований можно по следующим критериям (см. табл.):

- по предмету правонарушения;
- по норме закона, в соответствии с которой проводится расследование (разбирательство);

- по субъекту лиц, проводящих расследование (разбирательства);
- по срокам проведения расследования (разбирательства);
- по процессуальному акту о результатах проведения расследования.

Таблица

Критерии классификации видов проводимых расследований (разбирательств) командирами (начальниками)

Критерии	Вид проводимого расследования (разбирательства)			
	Административное расследование	Административное расследование в соответствии с КоАП РФ	Разбирательство	Проверка сообщения о преступлении
По предмету	Проводится по установлению причин ущерба, его размера и виновных лиц	Предметом являются деяния, которые содержат признаки состава административного правонарушения	Проводится по фактам нарушения воинской дисциплины	Предметом является деяние, содержащие признаки состава преступления
По норме закона	Проводится в соответствии с ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» и Наставлением по правовой работе в ВС РФ	Проводится в соответствии с КоАП РФ	Проводится в соответствии с ФЗ «О статусе военнослужащих и ДУ ВС РФ	Проводится в соответствии с УПК РФ
По субъекту	Проводится лично командиром либо назначенным офицером, либо комиссией	Проводится специально уполномоченным в соответствии с КоАП субъектом	Как правило, непосредственным командиром (начальником)	Проводится специально уполномоченным лицом — дознавателем
По срокам проведения	Проводится в срок до 30 суток с возможным продлением еще на 30 суток	Проводится в срок от 1 до 6 месяцев	Проводится в срок до 30 суток	Проводится в срок от 3 до 30 суток
По итоговому процессуальному акту	Заключение о результатах административного расследования	Протокол об административном правонарушении или постановление о прекращении	Заключение по материалам разбирательства или протокол о грубом дисциплинарном проступке	Постановление

Завершая рассмотрение вопроса о разграничении административного расследования, административного расследования по КоАП РФ, разбирательства и проведение последственной проверки необходимо отметить, что между ними имеются значительные отличия в предмете (основаниях) проведения, субъектах и их правовом статусе, в процессуальной форме, процессуальных сроках и процессуальном акте, закрепляю-

щем материально-правовые результаты. В связи с этим представляется целесообразным разграничить рассматриваемые понятия. Представляется не совсем правильным и логичным использовать одно и то же понятие, которое имеет различное значение.

Учитывая, что в настоящее время на первый план выходит проблема унификации юридической терминологии в российском нормативном массиве, необходимо исклю-

чить употребление термина «административное расследование» из Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» и Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации. Взамен этого в целях исключения двойственности предмета административного и военно-административного права, а также исключения вариативности применения терминологии и искаженного толкования, целесообразно заменить понятие «административное расследование» на «служебное расследование». В этих целях предлагается внести соответствующие изменения в законодательные и подзаконные нормативные правовые акты, в частности Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» и Наставление по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации. Кроме этого, в Наставлении необходимо дать четкое определение вновь вводимого понятия «служебное расследование» и существенно расширить основания его проведения и дать исчерпывающий перечень.

Представляется также целесообразным в целях повышения качества проводимых расследований (разбирательств) поручать их проведение наиболее подготовленным лицам, которые по аналогии с дознавателями для получения необходимых знаний и практических навыков будут обязаны проходить ежегодные стажировки в органах военной прокуратуры. Кроме этого, следует разработать и законодательно закрепить права и обязанности, назначенных для проведения

расследований (разбирательств) лиц, а также критерии их отбора (например, наличие у них юридического образования, не менее пяти лет службы на офицерских должностях, уровень профессиональной подготовки, психологические качества и др.).

Библиография

1. Арзуманян, А. А. Административное расследование как административно-принудительный процесс / А. А. Арзуманян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2016. — № 3 (70).
2. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. — М., 1997.
3. Белоусов, Н. В. Дисциплинарные взыскания, налагаемые на военнослужащих / Н. В. Белоусов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 5.
4. Вежновец, В. Н. Производство по делам о нарушениях антиалкогольного законодательства / В. Н. Вежновец. — Минск, 1989.
5. Корякин, В. М. Военно-административное право (военная администрация): учебник / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев. — М.: За права военнослужащих, 2008. 496 с.
6. Котюргин, С. И. Административное расследование как первая стадия процесса / С. И. Котюргин // Научные труды Омской ВШМ МВД СССР. — Омск, 1969.
7. Телегин, А. С. Расследование правонарушений: дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Телегин. — Свердловск, 1983.
8. Туганов, Ю. Н. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 5.
9. Шавлохов, А. К. Административное расследование — самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса / А. К. Шавлохов // Социология и право. — 2015. — № 1 (27).

Concept and types of administrative investigation in the Armed Forces of the Russian Federation

© Azovtsev A. A.,

Lieutenant colonel, postgraduate officer of Military administration, administrative and financial law Department of Military University

Abstract. The article deals with the types of administrative investigation conducted by commanders (chiefs). The criteria of classification of types of investigations (proceedings) conducted in the Armed forces are revealed. The formulated conclusions give recommendations on improvement of the legislation in the field of carrying out investigations (proceedings) in Armed forces.

Keywords: administrative investigation, trial, commander of military unit, offense.

Правовой режим: к определению понятия

© Анищенко Е. В.,

сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас», аспирант

Аннотация. Статья посвящена теоретическим аспектам понятия «правовой режим». На основе анализ подходов различных авторов к определению сущности данного правового явления сформулировано авторское определение понятия «правовой режим».

Ключевые слова: правовое регулирование, правовой режим, субъекты права, юридическое средство.

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

Современные правовые системы характеризуются «развитым правом»¹, им свойственны: регулятивный потенциал, воздействие на поведение субъектов, возникающие национальные и международные общественные отношения. Для правовых систем характерны такие объективные свойства, как формальная определенность, справедливость и свобода, общеобязательность и юридическое равенство субъектов права, которые противопоставляются произволу и неправовому государственному понуждению.

Важнейшим вопросом теории права на современном этапе является исследование юридических средств как правовых инструментов, применяемых в процессе правового регулирования и охраны общественных отношений, воздействия на них и поведение субъектов права при организации управления в экономической, социально-культурной, административно-правовой сферах России. Особое место в системе правового регулирования и воздействия на общественные отношения занимают правовые режимы, теория которых, на наш взгляд, недостаточно исследована, в данной теории имеются определенные пробелы, противоречия. В целях научного уяснения понятия, признаков, классификации и содержания правового режима, а также применения его свойств в правовой системе России, считаем целесообразным исследовать обозначенное комплексное юридическое средство.

Понятие «режим»² исследовано во многих источниках, смысл его определений примерно одинаков. В словаре русского языка С. И. Ожегова данный термин имеет несколько значений: 1. Государственный строй. 2. Установленный порядок чего-нибудь. 3. Условия деятельности, работы, существования чего-нибудь. Словарь иностранных слов определяет понятие «режим»³ [фр. regime], также в нескольких значениях: 1) государственный строй, образ правления; 2) точно установленный распорядок жизни: труда, отдыха, сна, питания и т.д.; 3) система правил, мероприятий, необходимых для той или иной цели; 4) условия деятельности, работы, существования чего-либо. Данный термин в обиход русского языка пришел в конце 18 в. из французского и немецкого языков.

Ценность правовых средств как инструментария механизма правового регулирования заключается в том, что они осуществляют регулирование и охрану общественных отношений, а также воздействие на них в нужном для субъектов международного и национального внутригосударственного права направлении, выполняют и другие функции. Правовой режим есть одно из уникальных, сложных, комплексных право-

¹ Алексеев С. С. Теория права. М. : БЕК, 1995. С. 71.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1986. С. 586.

³ Словарь иностранных слов. 13-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1986. С. 423.

вых средств¹, которое, по нашему мнению, требует исследования и применения в практике государственного и международного управления.

Что же понимается под правовым режимом?

С. С. Алексеев считает, что правовой режим — «элемент юридического инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств»², его «отличает особая значимость общественных отношений, регулируемых им, в целях сохранения устойчивости государства. Он выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»³.

Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов определяют правовой режим как «совокупность правил, закрепленных в юридических нормах, регулирующих деятельность или отношения между людьми по поводу определенных объектов». При этом они выделяют «юридическую сторону режима (систему правил) и фактическую сторону (реальное осуществление режимных норм)»⁴.

Н. В. Макарейко характеризует правовой режим в виде «особого порядка правового регулирования, выражающийся в сочетании юридических средств и направленный на создание необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права в определенных условиях»⁵.

По мнению Л. А. Морозовой правовой режим — «социальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств; порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, которые характеризуют особое сочетание

взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создают особую направленность регулирования; результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы (определенного набора) юридических средств, присущих конкретной отрасли права и обеспечивающих нормальное функционирование данного комплекса общественных отношений»⁶.

Р. Т. Мухаев и А. В. Мелехин под правовым режимом понимают «определяемую законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей»⁷.

В. Б. Рушайло полагает, что «правовым режимом является основанная на единых правовых принципах и установленная законодательством система правового воздействия, использующая специфические юридические формы и методы воздействия на общественные отношения»⁸.

А. В. Малько и Н. И. Матузов высказывают мнение, что правовой режим — это «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»⁹.

О. С. Родионов, в своем диссертационном исследовании отмечает, что «правовой режим — это установленный законодательством особый порядок регулирования, представленный специфическим комплексом правовых средств, который при помощи оптимального сочетания стимулирующих и ограничивающих элементов создает конкретную степень благоприятности либо не-

¹ О правовых средствах, в контексте воинской дисциплины писал в своих работах Ю. Н. Туганов. См., напр.: Туганов Ю. Н. Правовые средства обеспечения воинской дисциплины. Чита, 2008.

² Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 171.

³ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2001. С. 410.

⁵ Макарейко Н. В. Административное право. М., 2004. С. 144.

⁶ Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

⁷ Мухаев Р. Т. Теория государства и права : учебник для вузов. М. : ПРИОР, 2001. С. 457.

⁸ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография. М. : Щит-М, 2000. С. 16.

⁹ Матузов Н. И., Малько, А. В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16—29.

благоприятности в целях беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов»¹.

А. А. Шахматьев, обозначив проблеме налогового режима нерезидентов пришел к выводу о том, что «понятие «налоговый режим» может рассматриваться и как совокупность общих правил функционирования налоговой системы государства, и как отраслевой юридический режим, и как институциональная форма налогового права»². Указанный автор, исследуя установленный в Российской Федерации правовой режим налогообложения нерезидентов в сфере международных экономических отношений, пришел к выводу о том, что он: «основывается на положениях законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также нормах международных соглашений России по налоговым вопросам; представляет собой дифференцированную систему правил взимания налогов в зависимости от статуса налогоплательщика, вида деятельности, характера операций и иных факторов»³.

Несколько позже, Н. И. Матузов и А. В. Малько определили, что «правовой режим призван обеспечить определенный (желаемый) социальный эффект, состояние, а также показать путь к подобному результату, способ, ведущий к нему. Правовой режим отражает функциональную характеристику права; это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающий требуемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо не благоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»⁴.

Н. Н. Попова и Н. Ф. Попова считают, что «право, выступая регулятором общественных отношений, в зависимости от пре-

следуемых законодателем социальных целей устанавливает определенные правовые режимы (например, санитарный режим, режим законности, уголовно-правовой режим и др.). Жесткость юридического регулирования соответствующих общественных отношений определяется необходимостью обеспечения стабильности государства»⁵. По их мнению, «правовой режим — это особый порядок правового регулирования, закрепляющий совокупность юридических и организационных средств, применяемых для установления правового состояния (положения, статуса) объекта воздействия (носителя режима) и направленный на обеспечение его устойчивого функционирования»⁶.

Можно согласиться с вышеизложенным мнением авторов в том, что «правовой режим призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта, состояния, определяя основные направления достижения такого результата»⁷ непосредственно в обеспечении государственной безопасности.

С. В. Гландин, исследуя международно-правовой режим континентального шельфа, предлагает понимать под ним «совокупность суверенных прав и обязанностей прибрежного государства в отношении исследования и использования континентального шельфа и его ресурсов, а также сохраняемых прав и обязанностей других государств соответствии с международным правом»⁸.

По нашему мнению, в вышеуказанных дефинициях имеются пробелы и коллизии, в основном касающиеся только отраслевых и межотраслевых режимов, национальных или международных систем права⁹. Не имеется общего понятия, включающего в себя

¹ Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 38.

² Шахматьев А. А. Правовой режим налогообложения нерезидентов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 22—23.

³ Там же.

⁴ Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. С. 535.

⁵ Попова Н. Ф., Попова Н. Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2008. С. 10.

⁶ Там же. С. 10.

⁷ Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19.

⁸ Гландин С. В. Современный международно-правовой режим континентального шельфа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ИГП РАН, 2007. С. 11.

⁹ По нашему мнению, система права включает все государственные национальные правовые системы и систему международного публичного и частного права.

субъектов и объектов, юридических средств систем права: внутригосударственных, национальных и международных, отражающих цели источников права, в которых они закреплены.

Кроме того, по нашему мнению, отраслевые режимы не имеют какого-либо относительно равного исследования и применения. Они исследованы не в одинаковом объеме, приносят разную пользу субъектам права по поводу объектов права. Необходимо отметить, что в России активнее исследована проблема административно-правовых режимов учеными юристами, специализирующимися по административному праву, вследствие ежедневной потребности осуществления управления в экономической, социально-культурной и административно-правовой сферах¹. В настоящее время осуществлены и проводятся исследования во всех отраслях публичного и частного, материального и процессуального права России: конституционного, уголовного, гражданского, административного, финансового, бюджетного, налогового и других отраслях права, административно-процессуального, арбитражно-процессуального, гражданско-процессуального, уголовно-процессуального², а также в отраслях меж-

дународного материального и процессуального права³.

Определения правового режима содержат больше элементов, отражающих сущность понятия национального отраслевого и межотраслевого внутригосударственного правового режима; вышеуказанные авторы исключают международные режимы, применяемые обеспечительные меры и ресурсы государств и иных лиц, обеспечение принудительной силой субъектов международного права.

На основе анализа вышеизложенных мнений авторов и собственных выводов, полагаю, что под правовым режимом необходимо понимать сложный комплексный юридический инструмент, используемый субъектами национальной и международной систем права для государственного правового регулирования, понуждения, охраны общественных отношений, воздействия на поведение субъектов, для достижения целей в установленных ими формах-источниках права, обеспечиваемых организационно-правовыми и иными мерами, ресурсами. Применяется повседневно и особенно в случае, если другие юридические инструменты не могут эффективно и надежно обеспечить достижения интересов различных субъектов права.

Библиография

¹ Правовые режимы имеют все основные национальные отрасли права, а также комплексные отрасли и отрасли системы международного права. Кроме того, имеются межотраслевые режимы.

² Давыдова М. Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2010; Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве»; Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»; Лисица В. Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации. Новосибирск, 2010; Шахмаметьев А. А. Режим налогообложения нерезидентов: правовая основа регулирования: монография. М. : Юрлитинформ, 2010.

1. Алексеев, С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. — М., 1989.

2. Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М. : БЕК, 1995. С. 71.

3. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. — М., 2001.

4. Гландин, С. В. Современный международно-правовой режим континентального шельфа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Гландин. — М. : ИГП РАН, 2007.

5. Гуцуляк, В. Н. Мировой океан. Международно-правовой режим: основные проблемы / В. Н. Гуцуляк. — М. : Статут, 2007.

6. Давыдова, М. Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической

³ Гуцуляк В. Н. Мировой океан. Международно-правовой режим: основные проблемы. М. : Статут, 2007.

техники: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. Л. Давыдова. — Волгоград, 2010.

7. Макарейко, Н. В. Административное право / Н. В. Макарейко. — М., 2004.

8. Малько, А. В. Правовые режимы в российском законодательстве / А. В. Малько, О. С. Родионов // Журнал российского права. — 2001. — № 9.

9. Матузов, Н. И. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. — 1996. — № 1.

10. Морозова, Л. А. Конституционное регулирование в СССР / Л. А. Морозова. — М., 1985.

11. Мухаев, Р. Т. Теория государства и права: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. — М. : ПРИОР, 2001.

12. Попова, Н. Ф. Специальные административно-правовые режимы: монография / Н. Ф. Попова, Н. Н. Попова. — М. : ВНИИ МВД России, 2008.

13. Родионов, О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Родионов. — Саратов, 2001.

14. Рушайло, В. Б. Административно-правовые режимы: монография / В. Б. Рушайло. — М. : Щит-М, 2000.

15. Туганов, Ю. Н. Правовые средства обеспечения воинской дисциплины / Ю. Н. Туганов. — Чита, 2008.

16. Теория государства и права: учебник — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2005.

17. Шахматъев А.А. Правовой режим налогообложения нерезидентов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Шахматъев. — М., 2011.

Legal regime: the definition of

© Anishchenco E. V.,

Specialist of the Centre for problems of security, postgraduate

Abstract. The article deals with the theoretical aspects of the concept of "legal regime". Based on the analysis of different authors' approaches to the definition of the essence of this legal phenomenon, the author's definition of the concept of "legal regime" is formulated.

Keywords: legal regulation, legal regime, legal entities, legal means.

Порядок уведомления о фактах обращения к военнослужащим в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений

© Бараненкова И. В.,
кандидат юридических наук

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению сущности и порядка уведомления военнослужащими о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: профилактика коррупции, военная служба, коррупционные правонарушения, обязанность военнослужащего уведомлять о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

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

Руководством страны предпринимаются интенсивные меры по развитию правовых основ и усилению мер противодействия коррупции¹. Антикоррупционное законодательство постоянно совершенствуется. Так, только в Закон о противодействии коррупции за 9 лет внесено 76 изменений, в том числе, путем дополнения 13 статьями (первоначально Закон состоял из 14 статей). В ст. 8 «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» за 9 лет внесено 19 изменений. В результате в России создана достаточно эффективная система мер профилактики коррупции².

¹ Бараненкова И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // Военное право. 2014. № 3.

² Бараненкова И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12. С. 7—13; Бараненкова И. В. Правовые аспекты организации работы по профилактике коррупции в подразделении // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 12. С. 32—37; Туганов, Ю. Н. Антикоррупционная деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовой аспект // Россия-Китай: проблемы обеспечения национальной и международной безопасности: сб. докл. VII Всерос. научно-практ. конф. Чита, 2009; Харитонов С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. 2012. № 2.

Одной из таких мер является установленная ст. 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязанность государственных служащих (и военнослужащих в том числе) уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Пунктами 2 и 3 указанной статьи особо установлено, что уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного служащего, невыполнение которой является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С каждым годом активность применения этой меры возрастет. Так, если в 2013 г. поступило и рассмотрено более 2,5 тыс. уведомлений, по результатам которых возбуждено 835 уголовных дел (в этом же году к ответственности были привлечены 311 человек)³, то в 2015 г. поступило уже более 5,5 тыс. уведомлений, по результатам рас-

³ Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 г.) // <http://state.kremlin.ru/face/19520>.

смотрения которых возбуждено 2863 уголовных дела (в этом же году осуждено 1700 человек)¹. Важно отметить, что уведомление является эффективным инструментом обеспечения защиты военнослужащего от неправомερных действий².

В соответствии с указанным Законом³ в каждом ведомстве, в котором предусмотрена военная служба, изданы правовые акты, определяющие порядок уведомления военнослужащими различных ведомств о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений:

— приказ Минобороны России от 30 декабря 2017 г. № 830 «Об утверждении Порядка уведомления о фактах обращения в целях склонения военнослужащего Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и Перечня сведений, содержащихся в уведомлениях» (далее — приказ Минобороны России № 830)⁴;

¹ Заседание Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207>).

² Корякин В. М. Как нейтрализовать провокацию взятки? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 11.

³ Согласно п. 5 ст. 9 Закона о противодействии коррупции порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного (или муниципального) служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем).

⁴ В отношении иных категорий личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации порядок уведомления установлен отдельными приказами: приказ Минобороны России от 28 июня 2011 г. № 1050 «О порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства обороны Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений»; приказ Минобороны России от 26 февраля 2015 г. № 108 «Об утверждении Порядка уведомления работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, о фактах обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и

— приказ ФСБ России от 10 июня 2010 г. № 291 «Об утверждении Порядка уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов федеральной службы безопасности о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» (далее — приказ ФСБ России № 291);

— приказ ФСО России от 6 октября 2010 г. № 491 «Об утверждении Порядка уведомления государственными служащими федеральных органов государственной охраны о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений» (далее — приказ ФСО России № 491);

— приказ Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации от 22 апреля 2010 г. № 15 «О порядке уведомления федеральными государственными служащими Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации и Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений» (далее — приказ ГУСП № 15);

— приказ МЧС России от 2 июля 2010 г. № 314 «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» (далее — приказ МЧС России № 314).

— приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 мая 2009 г. № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными госу-

принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов».

дарственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений» (далее — приказ Генпрокуратуры России № 142).

— приказ Росгвардии от 6 февраля 2017 г. № 40 «Об утверждении Порядка уведомления о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений в войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее — приказ Росгвардии России № 40);

— приказ Следственного комитета Российской Федерации от 15 января 2011 г. № 11 «О порядке уведомления сотрудниками и федеральными государственными гражданскими служащими Следственного комитета Российской Федерации представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений» (далее — приказ СК России № 11).

Военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации предписано¹ уведомление командира (начальника) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (далее — уведомление) оформлять в письменном виде² и представлять по месту военной службы³ в соответствующее подразделение⁴, которое:

— ведет прием, регистрацию и учет поступивших уведомлений;

— выдает (направляет почтовым отправлением) военному служащему талон-уведомление⁵;

— обеспечивает конфиденциальность и сохранность данных, полученных от военнослужащего;

— докладывает (в течение трех рабочих дней со дня поступления уведомления) о поступившем уведомлении командиру (начальнику), который принимает решение об организации проверки содержащихся в уведомлении сведений;

— проводит проверку⁶ (по решению командира (начальника) к ее проведению могут привлекаться должностные лица иных подразделений по согласованию с соответствующими командирами (начальниками));

— оформляет результаты проведенной проверки в виде заключения и докладывает командиру (начальнику), принявшему решение о ее проведении.

Командир (начальник), назначивший проверку, принимает меры, направленные на предупреждение коррупционного правонарушения, а при выявлении в ходе проверки признаков преступления действует в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Следует отметить, что ранее военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации было предписано⁷ уведомлять

подразделение по месту постоянного прохождения военной службы.

⁴ В подразделение кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае его отсутствия — должностным лицам, в должностные обязанности которых входят функции по кадровому обеспечению.

⁵ Форма определена Приложением № 1 к указанному Порядку.

⁶ Проверка проводится в течение 30 дней с даты принятия решения командиром (начальником) об организации проверки. По решению командира (начальника) срок проверки может быть продлен не более чем на 30 дней.

⁷ Пункт 2 Порядка уведомления Министерства обороны Российской Федерации о фактах обращения в целях

¹ Пункт 2 Порядка уведомления о фактах обращения в целях склонения военнослужащего Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений (утв. приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 830).

² Форма определена приложением № 1 к указанному Порядку, а Перечень сведений, содержащихся в уведомлениях — приложением № 2 к приказу Минобороны России Федерации от 30 декабря 2017 г. № 830.

³ В случае нахождения военнослужащего не при исполнении должностных обязанностей, вне пределов постоянного места военной службы он направляет уведомление любым доступным средством связи в

лично Министра обороны Российской Федерации, представляя уведомление в Главное управление кадров Минобороны России¹ в срок не позднее 15 календарных дней² со дня получения военным служащим предложения о совершении коррупционного правонарушения. Уведомление осуществлялось письменно путем направления рапорта³, почтовым отправлением⁴, либо посредством факсимильной связи или электронной почты. Информация о поступившем и зарегистрированном рапорте в течение суток с момента его регистрации начальником ГУК докладывалась Министру обороны Российской Федерации в целях последующей организации проверки содержащихся в нем сведений. Проверка проводилась в течение 5-ти рабочих дней с момента принятия статс-секретарем — заместителем Министра обороны Российской Федерации решения об

склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений (утв. приказом Министра обороны Российской Федерации от 11 мая 2010 г. № 444 — утратил силу).

¹ В этом подход Минобороны России. Установленный ранее действовавшим приказом № 444, был не совсем удачным, так как представление уведомления обязательно в Москву, лично Министру обороны (даже через ГУК) значительно затруднял его передачу, последующее рассмотрение, своевременное принятие мер. Как представляется, более целесообразным было бы представлять уведомление командиру части (соединения), в крайнем случае — командованию войсками военного округа.

² Не совсем понятно, с какого момента должен был исчисляться срок (что является моментом «представления») — с момента получения адресатом или с момента передачи военным служащим в отделение связи для отправки почтой. Кроме того, такой срок (15 дней) представлялся необоснованно избыточным (в отличие от большинства других военных ведомств, в которых как правило указан срок — «незамедлительно»), т.к. чем быстрее уведомление будет получено адресатом, тем быстрее начнется работа по его проверке, принятию соответствующих мер предупреждения коррупции, включая защиту уведомившего.

³ Рекомендуемая форма которого была приведена в приложении № 1 к Порядку.

⁴ По адресу: 119160, г. Москва, 1-й Хорошевский проезд, дом 3.

организации проверки содержащихся в рапорте сведений⁵.

Приказами иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, утвержден свой (несколько иной) порядок уведомления⁶ для военнослужащих каждого ведомства (с различной степенью детализации).

Приказами, в частности, установлены следующие сроки уведомления:

— «незамедлительно» (ФСБ России, ГУСП, СК России⁷, МЧС России);

— «незамедлительно в срок не более трех рабочих дней» (ФСО России),

— «в течение суток с момента обращения» (Генпрокуратура России, Росгвардия).

В случае поступления обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений в выходной или нерабочий праздничный день сотрудник обязан уведомить об этом в первый рабочий день (Росгвардия).

Особо установлено, что при нахождении сотрудника не при исполнении служебных обязанностей, вне пределов постоянного места прохождения службы о факте склонения его к совершению коррупционных правонарушений он обязан сообщить по любым доступным средствам связи (Минобороны России, ФСБ России, СК России), а по прибытии к постоянному месту прохождения службы незамедлительно в установленном порядке оформить уведомление (ФСБ России, ГУСП, СК России).

По-разному определена и форма уведомления:

— рапорт на имя соответствующего руководителя с уведомлением о фактических обстоятельствах происшедшего, а также указанием личных данных и данных обратившихся лиц (Генпрокуратура России, СК России)⁸,

⁵ Как правило, в большинстве других военных ведомств срок проверки был значительно больше, а время для уведомления — значительно меньше.

⁶ Далее также — Порядок.

⁷ Приказом СК России № 83 установлено, что «Рапорт (заявление) составляется незамедлительно», но срок передачи не указан.

⁸ В приказе Генпрокуратуры России № 142 требования к уведомлению определены наиболее лаконично

— письменно по форме, определенной приложением к Порядку и в соответствии с Перечнем сведений, подлежащих отражению в уведомлении (Минобороны России, ФСБ России);

— письменно в произвольной форме или в соответствии с рекомендованным образцом (определенным приложением к Порядку) и в соответствии с Перечнем сведений, подлежащих отражению в уведомлении (ФСО России, Росгвардия, ГУСП);

— рапортом, составленным в соответствии с определенным Перечнем сведений (СК России);

— письменно в произвольной форме в соответствии с Перечнем сведений, определенным соответствующим разделом Порядка (МЧС России).

В приказе СК России от 23 декабря 2013 № 83 требования к содержанию уведомления определены весьма подробно. Так, например, приказом СК России установлено весьма детально, что должны быть указаны виды предполагаемых действий (бездействие) должностного лица (злоупотребление должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств, превышение должностных полномочий, присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение взятки, дача взятки, служебный подлог и т.д.); методы склонения к правонарушению (подкуп, угроза, обещание, обман, насилие и т.д.), обстоятельства склонения к правонарушению (телефонный разговор, личная встреча, почтовое отправление и т.д.), подтверждение предупреждения об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со ст. 306 УК РФ. К рапорту (заявлению) должны прилагаться имеющиеся материалы, подтверждающие обстоятельства обращения.

Интересно, что приказом Росгвардии предусмотрена возможность подачи коллективного уведомления о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупци-

онных правонарушений (подписывается всеми лицами, его составившими).

Уведомления представляются:

— в подразделения кадров соответствующих подразделений ФСБ России (руководители, начальники подразделений ФСБ России, начальники органов безопасности), в подразделение кадров органа безопасности (иные сотрудники органов безопасности) (ФСБ России);

— уполномоченным сотрудникам Управления кадров ФСО России и кадровых аппаратов подразделений федеральных органов государственной охраны¹;

— путем передачи его уполномоченному представителем нанимателя (работодателя) государственному служащему (далее — уполномоченное лицо) или направления такого уведомления по почте (ГУСП);

— по месту военной службы (службы) в кадровое подразделение² (Росгвардия);

— в управление собственной безопасности Главного организационно-инспекторского управления³, в отдел обеспечения собственной безопасности и служебных проверок Главного военного следственного управления (старшим помощникам (помощникам) руководителей по вопросам безопасности управлениям СК России по субъекту Российской Федерации⁴;

— в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений или кадровое подразделение (МЧС России)⁵;

— в подразделение обеспечения собственной безопасности и физической защи-

¹ При отсутствии в подразделении кадрового аппарата уполномоченные сотрудники назначаются представителем нанимателя из числа должностных лиц подразделения.

² В случае его отсутствия — должностным лицам, в должностные обязанности которых входят функции по кадровому обеспечению.

³ Сотрудниками центрального аппарата СК России, руководящий состав территориальных следственных органов и учреждений СК России.

⁴ Государственными служащими военных следственных органов СК России.

⁵ Прием и регистрацию уведомлений осуществляют лица, в должностные обязанности которых входит профилактика коррупционных и иных правонарушений.

— без указания какого-либо обязательного перечня сведений либо образца (рекомендуемой формы).

ты (передается без регистрации лично либо при отсутствии такой возможности по каналам факсимильной связи) для регистрации и доклада руководителю, который принимает решение о проведении по нему проверки (Генпрокуратура России)¹.

Интересно, что приказом Генпрокуратуры России № 142 установлена обязанность о факте обращения и направлении уведомления в устной форме информировать непосредственных руководителей подразделений или курирующих заместителей руководителя соответствующего органа (учреждения) прокуратуры. При наличии оснований полагать, что уведомление в соответствующем органе (или учреждении) прокуратуры не будет рассмотрено должным образом, предписано направлять его руководителю вышестоящего органа либо учреждения прокуратуры² (причины принятия такого решения в обязательном порядке отражать в уведомлении). Также прокурорским работникам и государственным гражданским служащим предписано лично предупреждать обратившихся к ним лиц о противоправности действий, которые они предлагают совершить.

Наименее детально порядок организация проверки сведений, содержащихся в уведомлениях, установлен приказами Минобороны России № 830, СК № 83. В ГУСП организация проверки сведений осуществляется кадровым органом по поручению представителя нанимателя (работодателя)³ путем направления уведомлений в Прокуратуру Российской Федерации, МВД России,

¹ Руководители прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним, учреждений прокуратуры (за исключением научных и образовательных учреждений Академии Генпрокуратуры России), уведомления направляют на имя Генпрокурора России.

² Аналогично — государственным служащим СК России предписано при наличии оснований полагать, что рапорт (заявление) не будет рассмотрен должным образом, направлять его руководителю вышестоящего следственного органа Следственного комитета (п. 7 Порядка).

³ Под представителем нанимателя (работодателя) понимается начальник ГУСП, начальник Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации и руководители структурных подразделений Службы.

ФСБ России, проведения бесед с государственным служащим, подавшим уведомление (указанным в уведомлении), получения от него пояснения по сведениям, изложенным в уведомлении. Уведомление не позднее 10 дней с даты его регистрации в журнале направляется представителем нанимателя (работодателя) в органы Прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, либо в их территориальные органы (может направляться как одновременно во все перечисленные государственные органы, так и в один из них по компетенции).

Наиболее, пожалуй, подробный «порядок разрешения уведомлений» установлен приказом Генпрокуратуры России № 142. В частности, определен не только орган, осуществляющий проверку⁴, но и лица⁵, осуществляющие контроль за ее ходом; установлен 30-суточный срок проведения проверки и порядок его продления (в случае необходимости и при наличии оснований)⁶, предписано в случае необходимости к проведению проверки привлекать работников структурных подразделений Генпрокуратуры (по согласованию с руководителями этих подразделений), осуществлять активное взаимодействие с прокуратурами субъектов Российской Федерации и приравненными к ним специализированными прокуратурами, с органами МВД России и ФСБ России. Руководителям структурных подразделений Генпрокуратуры предписано по письменному запросу представлять необходимые для проверки материалы, пояснения. Указано, что в ходе проверки подробные объяснения могут быть запрошены у лица, сообщившего о склонении его к коррупционному правонарушению, а также лица, в отношении

⁴ Инспекторское управление Главного организационно-инспекторского управления. Для сравнения: проверки в органах государственной охраны осуществляются должностными лицами структурного подразделения ФСО России, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, в органах федеральной службы безопасности — подразделения кадров (при необходимости могут привлекаться сотрудники иных подразделений).

⁵ Заместители Генерального прокурора.

⁶ Аналогичный подход установлен и в других ведомствах, см., например: приказы ФСБ России, ФСО России и т.д.

которого было подготовлено соответствующее уведомление, и иных лиц, которым могут быть известны исследуемые в ходе проверки обстоятельства. Установлено, что служащие, представившие уведомления, по их письменному ходатайству должны быть ознакомлены с материалами и результатами проверки. В случае несогласия с выводами они могут быть обжалованы Генпрокурору.

Инспекторскому управлению Главного организационно-инспекторского управления предписано, исходя из результатов проверки, принимать меры, направленные на предупреждение коррупционного правонарушения, пресечение вмешательства в деятельность органов прокуратуры¹. При выявлении в ходе проверки признаков преступления материалы проверки (служебного расследования) в установленном порядке направляются в органы предварительного следствия.

Результаты анализа правовых основ уведомления военнослужащими о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений позволяют сделать вывод о том, что порядок уведомления весьма детально урегулирован. Определенные различия порядка уведомления в различных ведомствах дают возможность выработки оптимальных подходов с учетом накопленного опыта.

Вместе с тем, остается нерешенной проблема, обусловленная недостаточной определенностью понятия «коррупционное правонарушение». Как весьма обоснованно отмечает В. М. Корякин, как в большинстве публикаций, так и на обыденном уровне под коррупцией чаще всего подразумевается преступное поведение соответствующих воинских должностных лиц. Даже официальное определение коррупции, сформулированное в статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, судя по его содержанию, ориентировано на соответствующие составы

преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации².

Правоприменительная практика обычно связывает обязанность военнослужащих уведомлять о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений именно с преступлениями.

Вместе с тем, В. М. Корякин справедливо указывает, что, исходя из содержания ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» коррупционные правонарушения, совершаемые военнослужащими, можно подразделить на четыре вида:

- 1) дисциплинарные коррупционные проступки;
- 2) административные коррупционные правонарушения;
- 3) гражданско-правовые коррупционные деликты;
- 4) коррупционные преступления³.

Таким образом, военнослужащий обязан уведомлять о фактах обращения в целях склонения их к совершению любых коррупционных правонарушений (включая дисциплинарные). Но проблема в том, что перечень таких правонарушений четко не определен, а их квалификация затруднена⁴, что существенно осложняет исполнение военнослужащим указанной обязанности. В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в ст. 9 Федерального за-

² См. также: Корякин В. М. Десять способов обогащения за чужой счет: основные формы совершения коррупционных преступлений в Вооруженных Силах // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2013 № 1.

³ Корякин В. М. Дисциплинарный коррупционный проступок: проблемы квалификации // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2010. № 7.

⁴ См., например: Кудашкин А. В. Подарок или взятка: вот в чем вопрос?! (вопросы квалификации при совершении военнослужащими коррупционных правонарушений) // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2010. № 3; Пленкин Н. А., Корякин В. М. Увольнение с военной службы как санкция за коррупционное правонарушение: проблемы правоприменения // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2014. № 9; Туганов, Ю. Н., Журавлев, С.И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4.

¹ Аналогичные меры предусмотрены и в других ведомствах (см., например, приказ ФСБ России № 291).

кона «О противодействии коррупции», заменив слово «правонарушений» словом «преступлений», конкретизировав тем самым обязанность государственных служащих (включая военнослужащих) уведомлять «обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению» коррупционных преступлений.

Библиография

1. Бараненкова, И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12. С. 7–13.
2. Бараненкова, И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях / И. В. Бараненкова // Военное право. — 2014. — № 3.
3. Бараненкова, И. В. Правовые аспекты организации работы по профилактике коррупции в подразделении / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 12.
4. Корякин, В. М. Десять способов обогащения за чужой счет: основные формы совершения коррупционных преступлений в Вооруженных Силах / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2013. — № 1.
5. Корякин, В. М. Дисциплинарный коррупционный проступок: проблемы квалификации / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2010. — № 7.
6. Корякин, В. М. Как нейтрализовать провокацию взятки? / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2008. — № 11.
7. Кудашкин, А. В. Подарок или взятка: вот в чем вопрос?! (вопросы квалификации при совершении военнослужащими коррупционных правонарушений) / А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2010. — № 3.
8. Пленкин Н. А. Увольнение с военной службы как санкция за коррупционное правонарушение: проблемы правоприменения / Н. А. Пленкин, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9.
9. Туганов, Ю. Н. Антикоррупционная деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовой аспект / Ю. Н. Туганов // Россия-Китай: проблемы обеспечения национальной и международной безопасности: сб. докл. VII Всерос. научно-практ. конф. ЧитГУ. — Чита, 2009.
10. Туганов, Ю. Н. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Российская юстиция. — 2014. — № 4.
11. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. — 2012. — № 2.

Procedure of notification of the facts of treatment by military personnel in order to induce them to commit corruption offenses

© Baranenkova I. V.,
PhD in law

Abstract. Military personnel devote the Article to the consideration of the essence and procedure of notification of the facts of treatment in order to induce them to commit corruption offenses.

Keywords: prevention of corruption, military service, corruption offenses, duty of the service member to notify about the facts of the address for inducing him to commit corruption offenses.

Признаки правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска через государственную границу

© Венчиков Д. А.,

сотрудник Центра анализа проблем национальной безопасности, соискатель ученой степени кандидата юридических наук

Аннотация. В статье рассматриваются общие признаки правоохранительной деятельности и соответствие им оперативно-служебной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска через границу. Делается вывод, что по своему характеру деятельность пограничных органов в пунктах пропуска через границу является правоохранительной.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность; пограничные органы; пункты пропуска через границу; признаки правоохранительной деятельности; пограничный контроль; охрана государственной границы; правовые основы.

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

Исследования ряда научных трудов¹ показывают, что, по общему мнению ученых, под правоохранительной деятельностью понимается регулируемая правом деятельность государственных органов по принудительному обеспечению правопорядка при соблюдении баланса интересов личности, общества и государства. При этом профессор А. Г. Братко подчеркивает, что «любые органы государства, в той или иной мере, осуществляют правоохранительную деятельность. Вместе с тем, существуют и такие органы государства, для которых эта деятельность является основной (специализи-

рованная правоохранительная деятельность)»².

В своих трудах ученые-правоведы³ отмечают, что специализированная правоохранительная деятельность обладает рядом характерных признаков. Обобщая их мнения, можно утверждать, что к этим признакам относятся следующие:

1) порядок осуществления специализированной правоохранительной деятельности устанавливается законами;

¹ Байтин М. И. Государство и политическая власть (теоретическое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973; Братко А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992; Мицкевич А. В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967; Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством (Правоохранительная деятельность Советского государства — метод обеспечения социалистической законности): монография. М., 1960; Федоров В. П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1996; Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью (вопросы теории) : дис. ... д-ра. юрид. наук. Новгород, 1997; Шамба Т. М. Демократизм советского правопорядка (Проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985.

² Братко А. Г. Указ. соч. С. 67—71, 136.

³ Водько Н. П. Кувалдин В. П. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел по борьбе с организованной преступностью: учебник. М., 2004; Некрасов А. А. Проблемные вопросы правоприменительной деятельности пограничных органов ФСБ России в пунктах пропуска через государственную границу и пути их решения // Оперативник (сыщик). 2012. № 4 (33). С. 38 — 42; Некрасов А. А. Правоохранительная деятельность пограничных органов на путях международного сообщения: правовой аспект // Оперативник (сыщик). 2012. № 3 (32). С. 43—45; Числов А. И. Профессиональная правоохранительная деятельность (теоретико-правовое исследование): дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000; Шумилов А. Ю. Оперативно-розыскная наука в Российской Федерации : монография. В 3-х т. М., 2013; Шумилов А. Ю. Феномен научных школ профессионального сыска: монография. М., 2007; Шумилов А. Ю. Оперативно-розыскная энциклопедия. М., 2004; Яковец Е. Н. Проблемы аналитической работы в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: монография. М., 2005.

2) для осуществления специализированной правоохранительной деятельности в государстве создаются органы, для которых эта деятельность является основной;

3) полномочия (права и обязанности) специализированного правоохранительного органа регулируются нормами права и реализуются в установленной законом процессуальной форме;

4) принимаемые специализированными правоохранительными органами решения являются обязательными для исполнения всеми физическими и должностными лицами;

5) специализированная правоохранительная деятельность обладает специфическим принудительным характером, однако в применении мер государственного принуждения эта деятельность строго ограничена;

б) специализированные правоохранительные органы обладают правом ведения уголовно-процессуальной и административно-процессуальной деятельностью, а также применения специальных средств, силы и оружия;

7) в своей деятельности специализированные правоохранительные органы применяют конфиденциальные виды, формы и методы работы;

8) вступившие в законную силу решения специализированных правоохранительных органов, которые затрагивают права и свободы граждан и организаций, могут быть обжалованы в установленном порядке;

9) сотрудники специализированных правоохранительных органов, нарушившие в результате своей деятельности конституционные права и свободы граждан и организаций, несут установленную законом ответственность.

К объектам специализированной правоохранительной деятельности относятся: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность, а к субъектам — специально уполномоченные государственные органы.

С учетом изложенного, проанализируем соответствие оперативно-служебной деятельности пограничных органов в пунктах

пропуска вышеперечисленным признакам специализированной правоохранительной деятельности.

Как уже было отмечено ранее, специализированная правоохранительная деятельность в отличие от других форм реализации права, в которых участвуют самые различные субъекты права — физические и юридические лица, может осуществляться только уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами.

В соответствии с российским законодательством в пограничной сфере в пунктах пропуска такой государственной структурой являются пограничные органы¹.

Для ее осуществления пограничные органы «охраняют Государственную границу на суше, море, реках, озерах и иных водных объектах, в пунктах пропуска через Государственную границу, а также осуществляют пропуск через Государственную границу. В этих целях они:

— осуществляют контроль за соблюдением имеющих разрешительный или уведомительный характер правил режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

— проводят войсковую, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и военно-техническую деятельность;

— осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к их ведению законодательством Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривают эти дела и исполняют постановления по ним;

— ведут дознание по делам, отнесенным законодательством Российской Федерации к их ведению;

¹ При этом следует иметь в виду, что в защите государственной границы принимают также участие органы местного самоуправления, предприятия и их объединения, учреждения, организации, общественные объединения и граждане (Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», раздел VIII).

— осуществляют профилактику правонарушений, борьба с которыми входит в компетенцию пограничных органов.

Перечень должностных лиц пограничных органов, уполномоченных осуществлять правоохранительную деятельность, установлен: КоАП РФ, УПК РФ, а также подзаконными нормативными актами¹.

Полномочия пограничных органов: направления деятельности (задачи) и права (функции) определены Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральным законом «О федеральной службе безопасности» и ведомственными правовыми актами. При этом необходимо отметить, что отдельные правоохранительные функции пограничных органов регламентированы международными правовыми актами².

Осуществление контроля за соблюдением имеющих разрешительный или уведомительный характер правил режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу, по мнению В. А. Дмитриева, является составной и неотъемлемой частью общей системы государственного контроля за соблюдением законности в Российской Федерации, борьбы с преступлениями, административными правонарушениями, таможенными, налоговыми

ми и другими правонарушениями в пунктах пропуска и носит правоохранительный характер³.

Это обусловлено тем, что защита пограничными органами объектов деятельности (например: право личности на свободу передвижения; право общества на защиту от трансграничной преступности; право государства на суверенитет и др.) осуществляется правовыми способами, определенными УК РФ, КоАП РФ, УПК РФ, законами «О Государственной границе Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» и другими нормативными правовыми актами.

Правоохранительный характер деятельности пограничных органов в пунктах пропуска также проявляется в том, что рассматриваемые правила являются нормами права, обязательными для всех физических и юридических лиц, и контроль за соблюдением которых возложен на пограничные органы⁴.

За нарушение установленных норм права предусмотрена административная и уголовная ответственность⁵. Так, в КоАП РФ имеются статьи, устанавливающие административную ответственность за следующие административные правонарушения, совершенные в пунктах пропуска: нарушение режима Государственной границы Российской Федерации (ст. 18.1), нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.4), неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей

¹ Например: приказ ФСБ России от 6 сентября 2007 г. № 453 «Об утверждении перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах федеральной службы безопасности».

² Например: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности: ратифицирована Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ; Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.; Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ: ратифицирована 9 октября 1990 г. Постановлением Верховным Советом СССР № 1711-1; Конвенция ООН по морскому праву: принята 10 дек. 1982 г. в Монтего-Бей: ратифицирована Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 30-ФЗ; Конвенция о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г.

³ Дмитриев В. А. Система пограничного контроля в пунктах пропуска железнодорожных поездов и пути ее совершенствования: дис. ... канд. воен. наук. М., 2001. С. 34.

⁴ Туганов Ю. Н. Коляда В.А. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. 2013. №3. С. 15—17.

⁵ Приведены только нормы права, предусматривающие ответственность за правонарушения, совершенные физическими и юридическими лицами в пунктах пропуска.

по охране Государственной границы Российской Федерации (ст. 18.7), нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8), незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации (ст. 18.14).

В УК РФ также предусмотрены меры ответственности за преступления в пограничной сфере, в частности это ст. 226.1, 229.1, 322, 322.1 и 323.

Пограничные органы уполномочены осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к их ведению законодательством Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривать эти дела и исполнять постановления по ним; вести дознание по делам, отнесенным законодательством Российской Федерации к их ведению; осуществлять профилактику правонарушений, борьба с которыми входит в компетенцию пограничных органов (ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»).

Рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных в пунктах пропуска, вправе: начальники управлений, их заместители; начальники служб и отрядов, их заместители; начальники отделов, начальники подразделений пограничного контроля, их заместители; начальники подразделений процессуальной деятельности, их заместители, старшие дознаватели, дознаватели, старшие специалисты и специалисты по административному производству.

Для осуществления уголовно-процессуальной деятельности в составе пограничных органов имеются подразделения дознания и административной практики.

В УПК РФ установлено, что пограничные органы производят предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 253 и 256 (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженной пограничными органами федеральной службы безопасности),

частями первой и второй ст. 322 и частью первой ст. 323 УК РФ.

Подтверждением правомерности определения деятельности пограничных органов в пунктах пропуска как правоохранительной является анализ возложенных на них видов деятельности, которые сообществом ученых-правоведов признаются классификационными признаками. К таким видам деятельности можно отнести разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную и режимно-пропускную.

Однако если разведывательная, контрразведывательная, оперативно-розыскная деятельность (ОРД), несомненно, относится к правоохранительной¹, то в отношении режимно-пропускной требуется определенное пояснение.

Основным содержанием режимно-пропускной деятельности является осуществление пограничного контроля за лицами, транспортными средствами, грузами, товарами и животными, следующими через государственную границу.

В свою очередь, под пограничным контролем понимается комплекс действий, осуществляемый пограничными органами в пунктах пропуска, по признанию законности пересечения государственной границы лицами, въезжающими в Российскую Федерацию, либо в разрешении на пересечение государственной границы лицами, выезжающими из Российской Федерации, а также в осуществлении действий по обнаружению и задержанию нарушителей правил пересечения государственной границы, выявлению источников ионизирующего излучения в пунктах пропуска через государственную границу с государствами-членами Таможенного союза, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, — по обнаружению и задержанию грузов, товаров и животных, запрещенных законодательством Российской Федерации к ввозу

¹ Шумилов А. Ю. Оперативно-розыскная деятельность в современной России как комплексный объект научного познания: препринт. М., 2008; Цуканов В. В. Гласная помощь граждан России пограничной полиции как общая проблема административного, военного и оперативно-розыскного права: монография / В. В. Цуканов, А. Ю. Шумилов. М., 2008.

в Российскую Федерацию или вывозу из Российской Федерации¹.

Осуществлять данную деятельность вправе весь личный состав подразделений пограничного контроля, допущенный к ней установленным порядком.

При осуществлении режимно-пропускной деятельности пограничные органы: контролируют соблюдение законности и правопорядка при пересечении государственной границы лицами и транспортными средствами; выявляют нарушения установленных норм права; выполняют поручения государственных органов в отношении лиц, право которых на выезд из Российской Федерации ограничено в установленном законодательством Российской Федерации порядке, либо въезд которых в Российскую Федерацию или выезд из Российской Федерации контролируется уполномоченными на то органами.

Следовательно, можно утверждать, что по ряду признаков режимно-пропускная деятельность пограничных органов является составной (но характерной только для пограничных органов) частью правоохранительной деятельности.

При осуществлении правоохранительных функций должностные лица пограничных органов за вред, причиненный своими неправомерными действиями, несут установленную законом уголовную, административную и дисциплинарную ответственность. Данные положения закреплены в законах «О Государственной границе Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», в УК РФ, КоАП РФ, Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил.

Решения пограничных органов, затрагивающие права, в том числе и конституционные, граждан и организаций могут быть обжалованы в установленном порядке. Это положение прямо закреплено в гл. 5 Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федера-

ции по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденного приказом ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 562.

Таким образом, проведенное сравнение позволяет утверждать, что по всем перечисленным основным признакам деятельность пограничных органов в пунктах пропуска относится к специализированной правоохранительной деятельности, а, следовательно, пограничные органы входят в систему правоохранительных органов.

Резюмируя вышеизложенное, предлагается следующее определение рассматриваемого понятия: «Правоохранительная деятельность пограничных органов в пунктах пропуска через границу — это вид деятельности, которая осуществляется с целью охраны норм права от нарушений, выявленных при осуществлении пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, путем применения мер государственного принуждения к правонарушителям, обеспечения исполнения назначенных мер наказания (взыскания), принятия мер по предупреждению правонарушений в будущем при строгом соблюдении установленного порядка».

Библиография

1. Байтин, М. И. Государство и политическая власть (теоретическое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук / М. И. Байтин. — М. : МГУ, 1973. — 403 с.
2. Братко, А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории) : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Г. Братко. — М. : Академия МВД России, 1992. — 368 с.
3. Дмитриев, В. А. Система пограничного контроля в пунктах пропуска железнодорожных поездов и пути ее совершенствования : дис. ... канд. воен. наук / В. А. Дмитриев. — М. : Акад. ФПС России, 2001. — 237 с.
4. Кувалдин, В. П. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел по борьбе с организованной преступностью : учебник / В. П. Кувалдин, Н. П. Водько. — М. : Университет МВД России, 2004. — 369 с.
5. Некрасов, А. А. Проблемные вопросы правоохранительной деятельности пограничных органов ФСБ России в пунктах пропуска через государствен-

¹ Положение о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июня 2012 г. № 546.

ную границу и пути их решения / А. А. Некрасов // Оперативник (сыщик). — 2012. — № 4 (33).

6. Некрасов, А. А. Правоохранительная деятельность пограничных органов на путях международного сообщения: правовой аспект / А. А. Некрасов // Оперативник (сыщик). — 2012. — № 3 (32).

7. Мицкевич, А. В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Мицкевич. — М.: ВНИИСЗ, 1967. — 432 с.

8. Самощенко, И. С. Охрана режима законности Советским государством (Правоохранительная деятельность Советского государства — метод обеспечения социалистической законности): монография / И. С. Самощенко. — М.: Госюриздат, 1960. — 200 с.

9. Туганов, Ю. Н. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации / Ю. Н. Туганов, В. А. Коляда // Самоуправление. — 2013. — № 3.

10. Федоров, В. П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Федоров. — СПб., 1996. — 394 с.

11. Харитонов, А. Н. Государственный контроль над преступностью (вопросы теории) : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Н. Харитонов. — Н. Новгород, 1997. — 406 с.

12. Цуканов, В. В. Гласная помощь граждан России пограничной полиции как общая проблема административного, военного и оперативно-

розыскного права : монография / В. В. Цуканов, А. Ю. Шумилов. — М.: ИД Шумиловой И.И., 2008. — 386 с.

13. Числов, А. И. Профессиональная правоохранительная деятельность (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук / А. И. Числов. — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. — 478 с.

14. Шамба, Т. М. Демократизм советского правопорядка (Проблемы теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук / Т. М. Шамба. — М., 1985. — 346 с.

15. Шумилов, А. Ю. Оперативно-розыскная наука в Российской Федерации: монография: в 3 т / А. Ю. Шумилов. — М.: ИД Шумиловой И.И., 2013. — 763 с.

16. Шумилов, А. Ю. Феномен научных школ профессионального сыска : монография / А. Ю. Шумилов. — М.: ИД Шумиловой И.И., 2007. — 321 с.

17. Шумилов, А. Ю. Оперативно-розыскная деятельность в современной России как комплексный объект научного познания: препринт / А. Ю. Шумилов. — М.: ИД Шумиловой И.И., 2008. — 257 с.

18. Яковец, Е. Н. Проблемы аналитической работы в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : монография / Е. Н. Яковец. — М.: Издательский дом Шумиловой И. И., 2005. — 219 с.

Signs of law enforcement authorities in the border crossing points through the state border

© **Venchikov D. A.**, associate of the Center for analysis of national security issues, competitor of a scientific degree of candidate of legal Sciences

Abstract. This article discusses common signs law enforcement and compliance of the operational activity of border authorities at the checkpoints across the border. It concludes that by its nature border enforcement activities in border crossings is law enforcement.

Keyword: Law enforcement; border authorities; border crossings; signs law enforcement; border control; protection of the state border; legal basis.

Влияние бюрократических процедур на управленческие решения

© Глухов Е. А.,

заместитель начальника кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии (СПВИ ВНГ), кандидат юридических наук, полковник юстиции

Аннотация. В статье анализируются положительные и отрицательные стороны соблюдения бюрократических процедур, инструкций и регламентов чиновниками с точки зрения их полезности для выполнения главной функции организации. С одной стороны, регламентация процедур приводит к их предсказуемости, упорядочению и однообразию независимо от конкретного исполнителя. С другой стороны, жесткая регламентация собственной деятельности бюрократического аппарата и возможность наказания сотрудника за мельчайшее отступление от процедуры приводит к нежеланию чиновника принимать рациональное решение, увеличению времени принятия решений ввиду согласования их со старшими руководителями. Довольно часто слепое выполнение инструкций (приказов) приводит к искажению смысла этого требования, срыву выполнения поставленных задач из-за чрезмерного акцента на несущественных мелочах.

Ключевые слова: управление, бюрократия, делопроизводство, инструкция, многописание, чиновник, регламентация, формализм, инициатива, главное и второстепенное.

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

Из своих канцелярий эти незаметные тираны, эти деспотичные пигмеи безнаказанно угнетают страну, даже императора, стесняя его в действиях; тот хоть и понимает, что не столь всемогущ, как о нем говорят, но, к удивлению своему (которое желал бы сам от себя скрыть), порой не вполне знает, насколько ограничена его власть. Болезненно ощущая этот предел, он даже не осмеливается сетовать. А ставит ему этот предел бюрократия, страшная всюду, ибо злоупотребление ею именуют любовью к порядку, но в России более страшная, чем где-либо. Видя, как тирания чиновников подменяет собою деспотизм императора, содрогаешься от страха за эту страну.

Маркиз де Кюстин

Действующее российское законодательство не содержит дефиниции бюрократии. В словаре В. И. Даля дается следующее определение бюрократии: это «управление, где господствует чиновначалие; степенная подчиненность; зависимость каждого лица от высшего и бумажное многописание при этом»¹. Из данного определения следует, что существенными признаками бюрократии являются единоначалие, регламентация любых вопросов и скрупулезное делопроизводство.

В любом современном обществе аппарат государственного управления почти полностью построен на бюрократических началах и на отношениях власти-подчинения между вышестоящими и нижестоящими государственными органами. Различные штабы, службы, управления, казенные и бюджетные учреждения как звенья государственного аппарата создаются для руководства происходящими в подведомственных структурах процессами, для организации связей между участниками общественной жизни, для согласования и координации деятельности других субъектов. При этом вполне логично и оправданно, что

¹ Цит. по Миндлин Ю. Б. Феномен бюрократии // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. 2012. № 1. С. 3—6.

эти органы наделены определенной властью в рамках своей компетенции.

В этом и проявляется один из существенных признаков бюрократии — юрисдикция должностного лица должна быть четко зафиксирована нормативным образом. Алгоритм действий должностного лица должен быть четко и детально регламентирован в приказах, правилах, инструкциях, регламентах, иных руководящих документах. Вышестоящее должностное лицо не вмешивается в сферу служебной деятельности нижестоящего без необходимости, т.е. осуществляется не «ручное управление», а управление посредством алгоритмов многоразового применения.

Права и обязанности воинских должностных лиц гораздо более жестко и детально регламентированы различными правовыми актами: воинскими уставами, а также руководствами, наставлениями, положениями, инструкциями или письменными приказами прямых начальников. Детальная регламентация касается не только прав и обязанностей, но практически «всего и вся» на военной службе. Так, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации определено, за сколько шагов до начальника выполняется воинское приветствие и на какую высоту поднимается нога при строевом шаге, на какой высоте от пола вывешиваются таблички в помещениях. Постановлением Правительства Российской Федерации определяются сроки носки военного имущества, приказом Министра обороны Российской Федерации определены правила ношения военной формы одежды, порядок представления и оформления различных рапортов, их согласования и приема и т.п. Неурегулированные законодательством вопросы устанавливаются приказами и распоряжениями местных командиров (например, порядок выезда за пределы гарнизона, порядок купания в реках и озерах, порядок пользования мобильными телефонами в служебное время, размер бирок на тетради и т.п.). Малейшее отступление от

предписанных руководящими документами правил может караться дисциплинарно¹.

Все возрастающее бумаготворчество (по мнению самих же бюрократов) должно свидетельствовать о полной загруженности служащих полезной работой, и именно к этому сводится основная цель деятельности².

Конечно, формальные, всеобщие, не обращенные к конкретным лицам инструкции несут важную смысловую нагрузку, благодаря ним достигается единообразие и предсказуемость действий всех сотрудников. Они же обеспечивают взаимозаменяемость работников (в случае болезни, отпуска или увольнения) и непрерывность деятельности организации. В идеале руководящие документы должны сделать предсказуемой деятельность каждого работника и всей организации. Хотя руководящие правила и могут видоизменяться, они должны быть устойчивы в целом в течение длительного времени, чтобы с ними могли ознакомиться и сами служащие, и взаимодействующие с ними клиенты. Правилам должны подчиняться все лица бюрократической структуры, от низшего до высшего уровня. Это дисциплинирует, ибо, как сказал Российский Император Петр I, «когда государь повинуется закону, то да не дерзнет никто противиться оному».

Предсказуемость и координация деятельности общедоступными инструкциями, как следствие — возможность быстрой замены чиновника, чьи обязанности детально регламентированы и потому понятны любому новому сотруднику, являются факторами, способствующими повышению эффективности и производительности труда в бюрократических системах.

Естественно, в идеальной модели с одними лишь положительными качествами чиновника бюрократии практически не су-

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

² Воротников А. А. Бюрократизм как основная антиобщественная черта управления и свобода личности // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2005. № 10. С. 96—102.

ществовало. Бюрократы — тоже люди, рекрутируемые из населения своей страны, и ничто человеческое им не чуждо. Президент России В. В. Путин уже сетовал о том, что стране нужна эффективная и четкая технология разработки, принятия и исполнения управленческих решений. Ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму¹.

В бюрократической структуре многие решения принимаются исходя не из критериев эффективности или справедливости, а бездумно подгоняя ситуацию под статью инструкции. И пусть эти статьи явно устарели, не соответствуют ситуации или даже смешны, они все равно будут неукоснительно соблюдаться, и чиновник будет требовать их соблюдения от взаимодействующих с ним лиц.

Абсурдность некоторых требований инструкций становится анекдотичной. Как можно требовать от директора школы представить отчет о калорийности школьных завтраков за три предыдущих года? Как приходит в голову чиновникам требовать от администраций районов представить отчет о количестве бездомных собак в районе? И зачем обязательно нужен в местной администрации фотоотчет об итогах субботника?

А. А. Калягин на заседании совета по культуре и искусству доложил Президенту России об очередном нелепом требовании к директорам музеев и театров: «Только один фрагмент из инструкции, послушайте, пожалуйста: «Показатели рассчитываются на основании указаний по заполнению строки 06 графы 4-й и строки 10 графы 3-й формы 12-НК. Сумма значений, введенных в строку 04 анкет за первый — четвертый кварталы должна совпасть с суммой значения строки 06 графы 3-й и значения строки 10 графы 3-й годовой формы 12-НК». Представляете директора детского театра, который заполняет эту анкету и при этом ругается нецензурной бранью»²?

¹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию «России надо быть сильной и конкурентоспособной» 2002 г.

² Заседание совета при Президенте по культуре и искусству от 27 декабря 2017 г. Стенограмма заседания приведена на официальном сайте Президента

Такое положение дел происходит ввиду того, что исходными данными для принятия решения служат сгруппированные по различным критериям данные, оформленные в различные донесения, таблицы, справки. Непосредственному общению с человеком и личному познанию ситуации на местах бюрократия предпочитает формальные, письменные отчеты, которые накапливаются на столах различного уровня чиновников, сопоставляются с аналогичным периодом прошлого года, на основании которых и делаются глубочайшие выводы.

Стремление бюрократии к чрезмерной регламентации касается и своей собственной деятельности. В атмосфере абсолютной предсказуемости и плановости бюрократ чувствует себя спокойней. Более того, наличие у чиновников власти по отношению к своему населению и подчиненным делают их замкнутой социальной группой со своим менталитетом и сложившимися правилами поведения. Трудности получения и представления им различных отчетов, справок, их обработка и систематизация таких руководителей мало волнуют. Так, например, трудно найти логическое обоснование требованию хранить целый год любой план-конспект уже проведенного занятия преподавателя с курсантами³, собирать и представлять сведения о реквизитах водительских удостоверений всех подчиненных военнослужащих⁴, представлять в кадровый

Российской Федерации <http://kremlin.ru/events/president/news/56456>.

³ П. 31 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам, реализуемым в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка в военных образовательных организациях высшего образования войск национальной гвардии Российской Федерации (утв. приказом Росгвардии от 7 ноября 2017 г. № 466).

⁴ В соответствии с прил. № 2 к Инструкции об организации работы по укреплению дорожно-транспортной дисциплины среди военнослужащих внутренних войск МВД России (утв. приказом Главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 12 февраля 2015 г. № 50) учету подлежат все военнослужащие, которые проходят военную службу по контракту, имеют личные транспортные средства или водительские удостоверения.

орган план становления в воинской должности, если этот план нужен только самому военнослужащему, и т.п.

Привычка работать только с бумагами приводит к тому, что и реагировать на проблему чиновник привык только на бумаге, считая такую реакцию уже решением проблемы. Сам факт написания очередного строгого-престрогого приказа воспринимается бюрократом как исчерпывающая реакция на то или иное негативное явление. Так, например, при получении военнослужащим травмы в ходе случайного падения на льду командование составляет приказ об усилении воспитательной работы и проведении очередных инструктажей; после любого пожара издается приказ о дополнительных проверках пожарного оборудования. Но и исполнители такого рода приказов понимают фиктивную направленность этих требований, и в ответ на грозные пункты упомянутых приказов отправляют отписки об их выполнении, не стараясь даже реально проанализировать ситуацию.

С другой стороны, жесточайшая и даже мелочная регламентация действий чиновников зачастую вредит делу, поскольку лишает их инициативы, т.к. инициатива и совершенствование управленческих процессов становятся лишними, ведь все алгоритмы действий и так расписаны во всевозможных инструкциях и приказах. Полный отказ от инициативы из-за боязни совершить ошибку является рецептом застоя и утраты инициативы, стагнацией профессионального роста сотрудника.

В свою очередь, если из иерархической системы, какой и являются практически все государственные структуры, уходят энергичные, самостоятельно мыслящие люди, способные брать на себя ответственность и совершенствовать ранее изданные правила, то чрезвычайно затруднительным становится любое развитие такой системы, любое ее движение вперед.

Согласно пятому закону Паркинсона (закон задержки), если есть способ отложить принятие важного решения, настоящий чиновник всегда им воспользуется. Мелкий начальник (который больше всего и взаимодействует с населением) в бюрократическом аппарате очень не любит брать на себя ответственность, иначе говоря, принимать решения, за которые его могли бы критиковать. Он старается избегать принятия любых решений, которые не сформулированы достаточно четко и однозначно его руководством. И если он сомневается, то обращается за принятием решения к вышестоящему начальнику, который, в свою очередь, сделает то же самое. В результате решение, которое требуется принять немедленно, даже по мизерному вопросу, де-факто долго не принимается, ожидая различных согласований и указаний сверху. В ряде случаев описанная проволочка влечет разрешение проблемы «само собой» либо решение за этого чиновника принимает его старший начальник. Любой из указанных вариантов снимает с бюрократа необходимость принятия решения, и как следствие возможное наказание за неправильное решение, неполное решение, отсутствие доклада о нем и т.п.¹

В менеджменте приветствуется, когда подчиненный думает над приказом, полученной командой. Это означает, что получивший приказ не просто механически его исполняет, но выполняет его осмысленно, творчески, готов реагировать на возможные препятствия при выполнении приказа, проявлять разумную инициативу. Это было отмечено еще основателем кибернетики Н. Винером, который писал: «чтобы мое управление было действенным, я должен следить за любыми поступающими от управляемого лица сигналами, которые могут указывать, что приказ понят и выполняется»². Если же этого не происходит, то теряется и обратная связь от управляемого субъекта — от подчиненных, в результате управляющий штаб рано или поздно перестанет воспринимать реальную ситуацию у подчиненных, начнет неверно оценивать необходимость и цель своего воздействия.

¹ Кстати, в УК РСФСР, введенным в действие постановлением ВЦИК от 1 июня 1922 г., виновные в волюкте подвергались лишению свободы на срок до трех лет.

² Винер Н. Человек управляющий. СПб. : Питер. 2001.

Подобный стиль управления приводит к тому, что руководитель начнет давать неправильные, неадекватные реальной действительности команды вниз, отчего вся система «пойдет вразнос». Это хорошо понимают руководители и в сфере бизнеса, и в сфере государственного управления, поэтому и вводится во многих офисах и телефонных «горячих линиях» система оценки работы персонала от взаимодействующих клиентов. Однако в военной сфере такая практика не распространена.

Между тем, начальник, которому никто не смеет возразить, которого подчиненные называют непогрешимым, которому все поддакивают, обречен на потерю управления. Любой даже самый гениальный лидер может ошибаться, тем более может ошибаться огромная бюрократическая система, с множеством должностных лиц, принимающая ежедневно множество решений по различного рода вопросам. Здесь ошибка одного должностного лица может повлечь (и нередко влечет) за собой лавинообразный рост числа ошибок других связанных с ним должностных лиц, особенно его подчиненных. Невольно вспоминается сюжет сказки о голом короле, которому никто не решался сказать правду, хотя все и замечали несоответствие декларируемой и реальной картины.

«Противник, вскрывающий ваши ошибки, полезнее для вас, чем друг, пытающийся их скрыть», — говорил Леонардо да Винчи. Поэтому конструктивная критика руководителя со стороны компетентного члена его команды — это не проявление неуважения к нему, а лишняя возможность принять объективное взвешенное решение, учесть мнение специалиста, взгляд на проблему с другого ракурса¹.

Но гораздо большая проблема, по мнению автора, что к такому бюрократически зашоренному типу мышления привыкают и подчиненные, и начальники. Бюрократический порядок губительно действует на чело-

веческие способности, убивая в молодых людях, попадающих в эту иерархию, энергию, широту взглядов, свежие силы, деятельные стремления, превращая их в процессе многолетнего восхождения по чиновной лестнице в лиц, не способных к принятию ответственных самостоятельных решений. Привыкшие к определенному способу приложения своих знаний, к рутине, безынициативные руководители оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными проблемами, не поддающимися решению на основе предписанных, заранее известных правил.

Проблемой является и то, что многие инструкции содержат изначально невыполнимые в полном объеме требования. «У нас традиционно законные и подзаконные акты составляются таким образом, что нельзя эффективно работать, если исполнять точно все, что в этих документах написано. Так уж повелось. Советские руководители не могли не нарушать законных и подзаконных актов, и об этом, как правило, знали их начальники. Нынешние начальники делают то же самое. А это позволяет при случае уволить любого руководителя, что говорит о некой продуманности такой ситуации, когда работать по правилам невозможно»². Например, практически невозможно командировать воинской части в полном объеме и всегда соблюдать природоохранное законодательство, особенно если имеющаяся в его распоряжении техника выслужила по 20 — 30 лет, и естественно, излишне загрязняет окружающую среду.

Однако если должностное лицо даже уличено в правонарушении, но устраивает вышестоящее начальство, выстраивает с ним коррупционные отношения, то велика вероятность, что даже за грехи он не будет наказан. О такого рода правилах поведения знают сотрудники аппарата и учитывают при планировании своей карьеры.

Многие чиновники за статьями инструкций, за отчетами и докладами забывают главное предназначение своей должности и своей организации. Они постепенно в

¹ Глухов Е. А. Влияние критики и обсуждения приказа на результативность военного управления // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 12. С. 83.

² Яковенко И. Два мира — два мундира // Независимая газета. 2016. 27 декабря.

качестве своей главной задачи начинают видеть именно тщательное выполнение ряда предписанных формальностей и тем удовлетворение высшего начальства, а не в том, чтобы с пользой действовать во благо людей или для решения задач (ради которых они и созданы). Административная деятельность сводится к письмоводству; вместо фактического исполнения довольствуются написанием бумаги. А так как бумажное исполнение никогда не встречает препятствий, то высшее правительство привыкает ставить своим местным органам требования, фактически невыполнимые (на картах побеждать получается гораздо проще, чем реального противника). В результате получается полный разлад между бумагой и действительностью¹.

Главная причина этого явления кроется в системной ошибке оценки чиновника не по достигнутому полезному результату, не по уровню его профессионализма, а по самому процессу выполнения им всевозможных предписанных мероприятий и процедур, который отражается, главным образом, на бумаге. В результате сам процесс планирования, отчетности, хронометрирования действий чиновника становится важнее достигнутого результата. Происходит канцелярская подмена содержания формой, бюрократическая деформация сознания служащего².

Отсутствие непосредственного контакта с людьми, уход в составление всякого рода справок, планов, отчетов, большое внимание канцелярской деятельности — неотъемлемые признаки бюрократизации управления. За правилами бюрократ не видит реальных ситуаций и реальных людей и не хочет учитывать никаких изменений, тем самым бюрократ все более утрачивает контроль за ситуацией, что заставляет его еще больше заботиться об упрочении и защите своего служебного положения. Круг замы-

кается — руководитель не может обеспечивать надлежащий контроль и принятие обоснованных управленческих решений³.

Мелкие чиновники, не наделенные правом принимать решения, с маниакальной настойчивостью требуют точнейшего заполнения всевозможных анкет и представлении справок вне зависимости от их пользы. И не допускают ни малейшего отклонения от привычного стандарта. В качестве примера можно привести и довольно распространенную практику требования клерков получать различного рода справки, выписки в кабинете у одного чиновника только лишь для того, чтобы сдать их другому чиновнику.

Для бюрократического стиля начальника действия подчиненных толкуются как правильные, если они соответствуют уставам и приказам начальства. Однако знания и способность к творчеству не могут представляться в приказном порядке. Система поощрения и наказания в бюрократических организациях также способствует конформизму⁴ поведения и мышления, демонстративной поддержке любых шагов высокого начальства, а не самостоятельности и творчеству.

Скованный жесткими требованиями инструкций и регламентов, чиновник не станет проявлять разумную инициативу, боясь за это привлечения к ответственности. Даже если такая инициатива была бы на пользу делу. Между тем, творческий подход, инициатива в большинстве случаев — это отступление от шаблона, от принятых правил и требований руководящих документов. Естественно, ради достижения благой цели или повышения эффективности процесса.

Несмотря на все призывы властей бороться с засильем бюрократии, бюрократический аппарат разрастается. И не потому, что официальные лица берут на себя новые обязанности и функции, которых у них раньше не было, а потому, что они постоянно должны выглядеть занятыми. Они со-

¹ Гайденок П. П., Давыдов Ю. Н. Проблема бюрократии у Макса Вебера // Вопросы философии. 1991. № 3.

² Глухов Е. А. Планы ради планов ... или о содержании и объемах личного планирования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7. С. 104—110.

³ Фролов С. С. Социология организаций. М. : Гардарики. 2001.

⁴ Конформизм — приспособленчество, пассивное принятие господствующего порядка, бездумное следование общим мнениям, модным течениям.

здают проблемы там, где на самом деле их нет. Они бдительно взирают за своими подчиненными, которые, в свою очередь, тратят уйму времени на написание отчетов и докладных о выполненной работе для своего начальника. Этот процесс продолжается бесконечно, причем заполнение формуляров, написание докладных и ведение досье на самом деле вовсе не нужны для выполнения тех задач, которые должна решать и сама организация, и управляющая ей бюрократия.

Всякое новое дело решается по прежнему, похожим делам; на всякий вновь возникающий вопрос уже заготовлен составленный наперед шаблон ответа. Бюрократия легко вырождается в педантократию; рутина рождает формализм. Трудно научиться в департаментах и канцеляриях пониманию жизни, но легче научиться в них писанию бумаг. Лучшим считается тот чиновник, кто лучше владеет формой; лучшая бумага та, которая наиболее соответствует установленной форме¹. Бюрократия форму и единообразие возводит в культ; она приносит ей в жертву содержание и цели своего создания.

Однако любое развитие, особенно в современных условиях, невозможно без увеличения у исполнителя «степеней свободы» (разумеется, в пределах закона). В жизни возможны такие ситуации, когда отступление от процедур может стать не просто рациональным, но даже необходимым, а задержка в принятии решения ввиду отсутствия соответствующего алгоритма в регламенте служащего может привести к весьма плачевным последствиям.

Выводы и предложения

Множество правил, которые охватывают всю деятельность чиновников, с одной стороны, предохраняют народ от личного произвола власть имущих, но с другой стороны, существенно ограничивают инициативу и творчество. Постоянная опора на правила, абстрактные требования уставов, формально разработанные руководства к действию, регламентирующие несущественные вопросы, приводит к тому, что все

эти нормативы становятся всеобщими и окончательными, а их соблюдение — основной задачей и результатом, вместо того чтобы заставить эти нормативы работать на цели организации. Все это приводит к отказу от творческого, самостоятельного мышления чиновниками и даже от компетентности в угоду формализму.

Система государственного управления строится на иерархических принципах, но устойчива она может быть только тогда, когда правом принимать решения в ответ на те или иные внешние воздействия обладают руководители на местах. На уровне министерства или крупного управленческого звена должны решаться только те вопросы, которые с такой же эффективностью не могут быть решены низовыми звеньями.

Петр I недаром требовал, чтобы офицеры проявляли инициативу в бою, «чтоб каждый капитан и прочие офицеры каждой своей ротой командовали, а не на майора во всем смотрели...»². Следует полностью согласиться с первым российским императором в том, что инициатива является органической составляющей профессионального роста сотрудника и прогресса всей организации. Поэтому полагаю необходимым введение в законодательство права государственных и муниципальных служащих отходить от требований Регламентов и Инструкций при обосновании ими необходимости и рациональности такого рода действий. Ведь цель хорошего правления — это всегда выгода и благосостояние подданных.

Библиография

1. Винер, Н. Человек управляющий / Н. Винер. — СПб. : Питер, 2001.
2. Воротников, А. А. Бюрократизм как основная антиобщественная черта управления и свобода личности / А. А. Воротников // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2005. — № 10. — С. 96 — 102.
3. Гайдено, П. П. Проблема бюрократии у Макса Вебера / П. П. Гайдено, Ю. Н. Давыдов // Вопросы философии. — 1991. — № 3.
4. Гессен, В. М. Вопросы местного управления. — СПб. : Типо-литография А. Е. Ландау, 1904.

¹ Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб. : Типо-литография А. Е. Ландау, 1904.

² Епифанов П. П. Воинский устав Петра Великого // Петр Великий : сб. статей / под ред. А. И. Андреева. М.—Л., 1947. С. 193.

5. Глухов, Е. А. Влияние критики и обсуждения приказа на результативность военного управления / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 12.

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

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

8. Епифанов, П. П. Воинский устав Петра Великого / П. П. Епифанов // Петр Великий: сб. статей / Под ред. А. И. Андреева. — М.—Л., 1947.

9. Миндлин, Ю. Б. Феномен бюрократии / Ю. Б. Миндлин // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. — 2012. — № 1. С. 3—6.

10. Фролов, С.С. Социология организаций / С. С. Фролов. — М. : Гардарики, 2001.

11. Яковенко, И. Два мира — два мундира / И. Яковенко // Независимая газета. 2016. 27 декабря.

Influence of bureaucratic procedures on administrative decisions

© **Glukhov E. A.**,
deputy chief of department of criminal trial and criminalistics, St. Petersburg military institute of troops of national guard, Candidate of Law Sciences, colonel of justice

Abstract. In article officials, analyze positive and negative sides of observance of bureaucratic procedures, instructions and regulations. The conclusion that strict and their unconditional execution will paralyze an initiative and progressive development is drawn.

Keywords: bureaucracy, office-work, multiwriting, official, regulation, formalism, initiative.

Некоторые аспекты материальной ответственности военнослужащих

© Рудичева Н. И.,

кандидат физико-математических наук, доцент

Аннотация. В статье анализируются отдельные вопросы материальной ответственности, возникающие вследствие изменения сферы публично-правового регулирования после формирования частного права и распада Советского Союза.

Ключевые слова: материальная ответственность военнослужащих, государство, имущественная ответственность, публичные отношения, служебное право.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

В последнее время мы замечаем рост заинтересованности адъюнктов из республик Средней Азии к институту материальной ответственности военнослужащих, который представляется нашим партнерам одним из важнейших правовых элементов военной реформы, проходящей на соответствующих территориях.

Так автору этих строк пришлось рецензировать работу на тему: «Материальная ответственность военнослужащих (сравнительно-правовое исследование по законодательству Российской Федерации и Киргизской Республики)». Выбор темы диссертации был продиктован необходимостью обеспечения материальной основы Вооруженных Сил Кыргызстана, так как материальные ресурсы республики ограничены, а потребности обороны и системы обеспечения военной безопасности в целом значительны. По мнению адъюнкта, эффективное применение мер материальной ответственности может быть одним из инструментов поддержания материальной основы военного строительства.

Материальная ответственность военнослужащих — специфический вид юридической ответственности, сформированный в советскую эпоху. Его основная задача, согласно советскому Положению о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству¹ — повышение «ответственности военнослужа-

щих за обеспечение сохранности вооружения, техники и другого военного имущества как общенародного достояния и материальной основы боевой мощи Вооруженных Сил СССР». В условиях отсутствия собственного правового регулирования и с учетом функциональной специфики (выполнение совместных задач с вооруженными силами других стран, ранее входивших в Среднеазиатский военный округ) целесообразно было сохранить институциональные основы ответственности военнослужащих. Однако после «парада суверенитетов» в России произошли существенные изменения в правовом регулировании военно-материальных отношений. Поэтому очевиден вопрос: должны ли страны постсоветского пространства следовать курсом правовой реформы России или им следует формировать собственные юридические конструкции, опираясь на опыт, приобретенный в годы существования единой правовой системы?

В попытке ответить на этот вопрос, мы сформировали относительно краткие тезисы, которые представляем вниманию читателя.

1. По утверждению многих исследователей материальная ответственность военнослужащих — «относительно самостоятельный»² вид юридической ответственности, сформированный в советскую эпоху. Для нас не очевидно утверждение об относительной самостоятельности ответственно-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1966 г. «Об утверждении Положения о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству».

² Лиховидов К. С. Материальная ответственность военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВУ, 1997.

сти. Обычно говорят об относительной самостоятельности гражданско-правовой ответственности юридических лиц от ответственности их учредителей. С другой стороны, ответственность имущественного характера — это комплексный межотраслевой вид ответственности, пронизывающий все отрасли права. Он присутствует в большинстве отраслей права, в том числе и в исполнительном производстве, но наиболее ярко выражен в гражданском праве, что обусловлено спецификой предмета его правового регулирования и отражает особенности способов защиты нарушенных гражданских прав. Здесь мы должны вспомнить, что в условиях отсутствия частной собственности границы материальных отношений, регулируемых различными отраслями права, были размыты, тем более, что в соответствии с представлениями о социализме В. И. Ленина, «у нас нет частного права». Разграничение между публичными отношениями, регулируемые нормами административного права, и имущественными (которые также были публичными) обуславливались предметом регулирования (в первом случае — управление, во втором — отношения по поводу правомерного пользования государственным имуществом). Поэтому применение норм гражданского права в субсидиарном порядке в советской правовой системе было вполне корректным. Сегодня мы говорим о «дихотомии»¹ частного и публичного. Характерным примером правовой дихотомии является, например, негативное отличие коммунарного (местного) и межправительственных методов управления в Европейском Союзе в работе, написанной Х. Уоллес. Соответственно прямое применение частно-правовой ответственности к правонарушителям публичных норм некорректно.

2. До 60-х годов XX в. ответственность военнослужащих за сохранность вверенного им имущества не обозначалась как «матери-

альная», так как военно-служебные отношения правотворческая практика не связывала с гражданской сферой, несмотря на отсутствие дихотомии частное — публичное в обществе, строящем коммунизм. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1966 г. «Об утверждении Положения о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству» установил одностороннюю ответственность военнослужащих в комплексных двусторонних отношениях с государством. Последствия причинения вреда военнослужащему — предмет обязательного страхования, следовательно, вопрос о вине государства или его делегатов (должностных лиц, воинских подразделений и проч.) не ставился, даже если эта вина была очевидна.

3. В 2000-е годы интенсивно развивается военно-служебное право, в рамках которого материальная ответственность уже не является формой гражданско-правовой. Другое дело, что в новое время сформированы различные представления о месте военно-материальных отношений в отраслевой структуре права. Ряд стран постсоветского пространства, в частности Венгрия, пошел по пути присоединения этих отношений к трудовым. Россия, напротив, встраивает их в разряд служебных. Некоторые российские специалисты, в том числе П. А. Чиканова², указывают на необходимость учета ограничений, вносимых трудовым законодательством, при применении материальной ответственности. Аналогичное суждение³ высказано в «особом мнении» судьи О. С. Хохряковой к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой п. 1 ст. 8 Федерального закона "О материальной от-

¹ Дихотомия (греч *διχотμία*: *δίχῃ*, «надвое» + *τομή*, «деление») — раздвоенность, последовательное деление на две части, более связанные внутри, чем между собой. Способ логического деления класса на подклассы, который состоит в том, что делимое понятие полностью делится на два взаимоисключающих понятия. <https://ru.wikipedia.org/wiki/Дихотомия>

² Чиканова П. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4 (100).

³ Рудичева Н. И. Вопросы материальной ответственности военнослужащих // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. М. : За права военнослужащих, 2006. С. 315—321.

ветственности военнослужащих" в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда». В частности, судья О. С. Хохрякова подчеркивает, что «право военнослужащего на денежное довольствие, которое является вознаграждением за исполнение обязанностей военной службы, — как относящееся по своей природе к имущественным правам и одновременно являющееся специфической формой вознаграждения за труд — подлежит признанию и защите, включая судебную защиту, со стороны государства без какой-либо дискриминации. Следовательно, устанавливая правила привлечения военнослужащих к материальной ответственности, законодатель должен учитывать положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие гарантии права собственности (имущественных прав), в том числе предписание ст. 35 (ч. 3) о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Правовое регулирование порядка возмещения ущерба должно обеспечивать, помимо прочего, защиту денежного довольствия военнослужащего (которое, как правило, является для него и его семьи основным источником средств существования) от необоснованных удержаний».

4. Но существует очевидный критерий сохранения военно-служебных отношений в группе государственно-служебных отношений, поскольку и государственные гражданские служащие, и военнослужащие — субъекты, которым государство делегирует власть. Соответственно, сегодня актуальным является вопрос о формировании механизма ответственности государственных служащих в зависимости от субъектного состава. Не следует забывать, что ответственность в государственно-служебных отношениях должна рассматриваться не только с позиции вины служащего, но и с учетом государства, как противоположной стороны.

5. Ранее¹ мы уже рассматривали проблемы субъектного состава правонарушите-

лей в бюджетном процессе. В частности, было показано, что бюджетное законодательство и КоАП РФ обходят вопрос об ответственности публично-правовых образований и иных участников процесса, устанавливая лишь меры бюджетного принуждения. Очевидно, что эти проблемы нуждаются в дальнейшем обсуждении с позиции деликтоспособности публично-правовых образований и их делегатов как участников государственно-служебных отношений.

6. Очевидно продуктивным было бы рассмотрение вопроса о страховании профессиональной ответственности военных (и иных служащих) за счет бюджета, в частности военнослужащих по призыву, не имеющих должной квалификации для эксплуатации сложного оборудования. Это — общемировая тенденция, гуманизирующая публичное пространство.

7. Многократное наступление страховых случаев при осуществлении полномочий государственной службы — основание для дисквалификации как меры административной ответственности. Представляется, что институт дисквалификации — удачная находка административистов. Его надлежит развивать по мере распространения страхования профессиональной ответственности.

Библиография

1. Лиховидов, К. С. Материальная ответственность военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук / К. С. Лиховидов. — М. : ВУ, 1997. — 235 с.
2. Рудичева, Н. И. Вопросы материальной ответственности военнослужащих / Н. И. Рудичева // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. — М. : За права военнослужащих, 2006.
3. Рудичева, Н. И. Заметки об административной ответственности в бюджетной сфере // Сборник статей по материалам IX и X Международных научно-практических конференций, посвященных памяти Ю. М. Козлова (февраль 2016 и 2017 гг.) / отв. ред. и сост. Андрюхина Э. П. — М. : Проспект, 2018.
4. Чиканова, П. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной службе:

¹ Рудичева Н. И. Заметки об административной ответственности в бюджетной сфере // Сборник статей по материалам IX и X Международных

научно-практических конференций, посвященных памяти Ю. М. Козлова (февраль 2016 и 2017 гг.) / отв. ред. и сост. Э. П. Андрюхина. М. : Проспект, 2018.

вопросы теории и практики // Журнал российского
права. 2005. № 4 (100).

Some aspects of material responsibility of military personnel

© Rodicheva N. I.

Candidate of physical and mathematical Sciences, associate
Professor

Abstract. This article analyzes some issues of liability arising from changes in the scope of public law regulation after the formation of private law and the collapse of the Soviet Union.

Keywords: material responsibility of military personnel, state, property responsibility, public relations, service law.

Некоторые направления совершенствования правового регулирования изъятия земельных участков для нужд обороны страны и безопасности государства

© Талыбов Р. А.,

ЗАО «Северная строительная корпорация», юрист

Аннотация. В статье представлен анализ научного понятия «правовое регулирование». Рассмотрена необходимость совершенствования правового регулирования изъятия земельных участков. Предложены направления правового регулирования, позволяющие сократить сроки на подготовку единого проекта схемы территориального планирования. Рассмотрены правила о разработке и согласовании проекта схемы территориального планирования.

Ключевые слова: правовое регулирование изъятия земельных участков, совершенствование правового регулирования, основания для изъятия земельного участка, переход права на изымаемый земельный участок.

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

Для того чтобы правильно определить направления оптимизации правового регулирования в какой-либо сфере, включая земельные отношения, необходимо остановиться на его сущности. В число задач настоящего исследования не входит определение понятия правового регулирования, поэтому не будем останавливаться на нем очень подробно, а воспользуемся уже имеющимися дефинициями.

Правовое регулирование — неоднозначное понятие. Так, А. В. Малько определяет, что правовое регулирование — «это осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения»¹. А. И. Бобылев считает, что «правовое регулирование — это воздействие права на общественные отношения при помощи юридических средств: норм права, правоотношений, актов реализации права»². По мнению С. С. Алексеева, правовое регулирование — это «осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и т.д.) результативное, нормативно организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, раз-

вития, в соответствии с общественными потребностями»³. В. А. Шабалин определяет правовое регулирование как «государственную деятельность по упорядочению сложной динамической совокупности общественных отношений; по приведению этих отношений в соответствие с объективными закономерностями развития»⁴. В. В. Субочев считает, что правовое регулирование представляет собой целенаправленное воздействие на социальные отношения, осуществляемые при помощи правовых юридических средств⁵. По мнению М. Ю. Осипова, «правовое регулирование представляет собой образующее определенную систему нормативного юридического воздействия на общезначимые, волевые, повторяющиеся, устойчивые общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования с целью их упорядочения, осуществляемое через определение основных элементов этих отношений»⁶.

³ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1966. С. 5.

⁴ Шабалин В. А. Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право. 1969. № 10. С. 123.

⁵ Субочев В. В. Законные интересы как неотъемлемый компонент механизма правового регулирования // Право и политика. 2007. № 2. С. 13.

⁶ Осипов М. Ю. Правовое регулирование как динамическая система: понятие, структура, функции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 30.

¹ Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 24.

² Бобылев А. И. Теоретические проблемы правового регулирования // Право и политика. 2002. № 8. С. 10.

Согласно определению правового регулирования, содержащемуся в Юридической энциклопедии, «правовое регулирование — это государственное регулирование общественных отношений путем установления норм права, направляющих поведение субъектов права на реализацию целей, выдвигаемых субъектом правотворчества в данный исторический период в определенной сфере жизнедеятельности общества и государства. Правовое регулирование выступает в качестве единого механизма, включающего систему правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения: правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты и акты применения права, акты реализации прав и обязанностей»¹.

Исходя из анализа представленных научных определений рассматриваемого понятия, следует, что, во-первых, все авторы сходятся в одном: правовое регулирование — это воздействие, рассматриваемое как определенный процесс. Во-вторых, данное воздействие направлено на общественные отношения, т.е. на предмет регулирования. В-третьих, некоторые авторы выделяют субъект воздействия в лице государства. Данное положение, на наш взгляд, является спорным по причине того, что не все сферы общественной жизни урегулированы законодательно². На наш взгляд, под субъектами правового регулирования необходимо понимать субъектов правотворчества. В-четвертых, воздействие на общественные отношения осуществляется с помощью правовых средств (правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты и акты применения права, акты реализации прав и обязанностей). В-пятых, регулирование общественных отношений должно осуществляться не ради регулирования, а для дости-

жения конкретной цели — «приведения этих отношений в соответствие с объективными закономерностями развития» или упорядочения общественных отношений. Из вышеизложенного следует, что правовое регулирование представляет собой процесс воздействия субъектов правотворчества на общественные отношения с помощью правовых средств с целью их упорядочения в соответствии с объективными закономерностями развития.

Рассуждая о совершенствовании правового регулирования, следует отметить, что эта необходимость вызвана, в первую очередь, несоответствием установленных общественных отношений объективным закономерностям развития. Применительно к рассматриваемой теме исследования речь следует вести о несоответствии общественных отношений по поводу изъятия земельных участков для нужд обороны и безопасности объективным закономерностям обеспечения безопасности государства. Исследование, проведенное в нашей предыдущей статье³, на наш взгляд, доказывает это. Для того чтобы повысить эффективность обеспечения обороны страны и безопасности государства, необходимо совершенствовать правовое регулирование изъятия земельных участков для обозначенных нужд.

Совершенствование как этимологическое понятие является производным от слова «совершенствовать» и подразумевает действие, изменение в лучшую сторону⁴. В свою очередь, совершенствование правового регулирования изъятия земель в целях обороны страны и безопасности государства предполагает изменение процесса воздействия на общественные отношения с помощью правовых средств в связи с изъятием земель в более оптимальном направлении для восстановления соответствия объективной закономерности — обеспечения принципов защиты права собственности и приори-

¹ Тихомиров Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / общ. ред. М. Ю. Тихомирова. 5-е изд., доп., перераб. М., 2006. С. 673.

² Долгополова М. В. Актуальные проблемы предмета и метода правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 35.

³ Талыбов Р. А. Общая характеристика правоотношений, возникающих в связи с изъятием земельных участков для нужд обороны страны и безопасности государства // Военное право. 2018. № 2.

⁴ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М., 2001. С. 594.

ритета обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, следует отметить, что направление совершенствования правового регулирования изъятия земельных участков для нужд обороны страны и безопасности государства подразумевает определение таких путей изменения действующего механизма воздействия на общественные отношения по поводу использования и охраны земель и земельных участков с помощью правовых средств, которые позволили бы устранить обозначенные проблемы, связанные с реализацией механизма изъятия земельных участков для нужд обороны и безопасности.

Среди возможных направлений правового регулирования усматривается необходимость определения конкретных правовых средств взаимодействия всех федеральных органов исполнительной власти, которые должны по замыслу законодателя принимать непосредственное и активное участие в формировании оснований для изъятия земельных участков у их собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

Законодательством в качестве координирующего органа определено Минобороны России. Все остальные органы представлены как заказчики-соисполнители.

Координация в переводе с латинского означает расположение по порядку. В науках, изучающих общество, данный термин рассматривается как составная часть процессов управления, состоящая в согласовании, упорядочении действий разных частей управляемой системы.

Таким образом, наделяя Минобороны России полномочиями координатора, данному федеральному органу исполнительной власти законодательством отводится роль некоего управленца, в общие задачи которого входят вопросы согласования, упорядочения действий, направленных на формирование оснований для изъятия земельного участка в целях обороны страны и безопасности государства.

Подобные конструкции правоотношений не являются новшеством или редкостью в правовом регулировании. Здесь не нару-

шается независимость функциональной деятельности всех остальных федеральных органов исполнительной власти, т.к. речь идет исключительно о выработке единого планирующего документа в области обороны и безопасности, который рассматривается как документальное основание изъятия.

Однако, на наш взгляд, данную конструкцию отношений следует дополнить положениями, определяющими конкретные права и обязанности заказчика-координатора и заказчиков-соисполнителей.

В настоящее время полномочия Минобороны России, как координатора составления схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, состоят лишь в обязанностях данного федерального органа исполнительной власти свести части проекта схемы территориального планирования в единый планирующий документ и представить его на согласование с другими заинтересованными органами¹.

Таким образом, можно сказать, что деятельность Минобороны России в рассматриваемой сфере сведена, скорее, к технической работе, нежели к координационной деятельности. Так, положения законодательства не содержат каких-либо оснований для отклонения Министерством обороны представленных заказчиками-соисполнителями проектов схемы территориального планирования. Кроме того, Минобороны России не в праве представленные другими ведомствами проекты схемы территориального планирования видоизменять.

Если предположить, что такие полномочия будут предоставлены данному силовому ведомству, то такая гипотетическая ситуация приведет к другим проблемам: потенциальному вмешательству Министерства обороны Российской Федерации в установленные сферы деятельности в области обороны и безопасности других федеральных

¹ Пункты 7—8.2 Положения о составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1220.

органов исполнительной власти. Кроме того, возникает угроза сосредоточения в руках оборонного ведомства контролирующих функций, что породит, на наш взгляд, еще больше проблем.

Представляется, что сложившаяся проблема правового регулирования внесения объектов обороны и безопасности в соответствующую схему территориального планирования может быть разрешена за счет создания единого межведомственного органа, который будет состоять из представителей всех силовых ведомств, определенных заказчиками схемы территориального планирования в области обороны и безопасности. Данный орган должен быть наделен всеми необходимыми полномочиями по всесторонней оценке представленных проектов схем территориального планирования в области обороны и безопасности.

Создание такого межведомственного органа не должно породить дополнительное финансирование на его функционирование, т. к. участники данного органа одновременно будут являться сотрудниками федеральных органов исполнительной власти в области обороны и безопасности. Кроме того, работа данного межведомственного органа будет осуществляться не постоянно, а по мере поступления предложений по разработке или изменению схемы территориального планирования в области обороны и безопасности.

В свою очередь, предложенные направления правового регулирования позволят сократить сроки на подготовку единого проекта схемы территориального планирования.

В настоящий момент в целях устойчивого развития территории предусмотрены правила о разработке и согласовании проекта схемы территориального планирования. Так, заказчик-координатор размещает проект схемы и материалы по его обоснованию в федеральной информационной системе и направляет уведомление об обеспечении доступа к ним в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-

правовому регулированию в определенных законом сферах деятельности. Получивший положительное заключение проект схемы территориального планирования проходит экспертизу в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органах местного самоуправления, на территории которых планируется размещение объектов обороны и безопасности. Установленный порядок, в свою очередь, предусматривает и отрицательные заключения, при которых внесение объектов в документы территориального планирования осуществлено быть не может, либо же требует согласительных комиссионных процедур. Следует полагать, что наделение полномочиями по оценке проектов схем территориального планирования предполагаемого межведомственного органа, позволит свести к минимуму отрицательные результаты по вышеуказанным заключениям уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Библиография

1. Алексеев, С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе / С. С. Алексеев. — М., 1966.
2. Бобылев, А. И. Теоретические проблемы правового регулирования / А. И. Бобылев // Право и политика. — 2002. — № 8.
3. Долгополова, М. В. Актуальные проблемы предмета и метода правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Долгополова. — СПб., 2009.
4. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. — М. : Юрист, 2004. — 250 с.
5. Осипов, М. Ю. Правовое регулирование как динамическая система: понятие, структура, функции : дис. ... канд. юрид. наук / М. Ю. Осипов. — М., 2008. — 203 с.
6. Субочев, В. В. Законные интересы как неотъемлемый компонент механизма правового регулирования / В. В. Субочев // Право и политика. — 2007. — № 2.
7. Тихомиров, Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомиров, М. Ю. Тихомиров; общ. ред. М. Ю. Тихомирова. — 5-е изд., доп., перераб. — М., 2006.
8. Шабалин, В. А. Системный анализ механизма правового регулирования / В. А. Шабалин // Советское государство и право. — 1969. — № 10.

Some directions of improvement of legal regulation of withdrawal of land plots for the needs of national defense and state security

© Talybov R. A.,
ZAO "Northern construction Corporation", lawyer

Abstract. The article presents an analysis of the scientific concept of "legal regulation". The necessity of improvement of legal regulation of withdrawal of land plots is considered. The directions of legal regulation allowing to reduce terms on preparation of the uniform draft of the scheme of territorial planning are offered. The rules on the development and approval of the draft territorial planning scheme are considered.

Keywords: legal regulation of seizure of land, improvement of legal regulation, grounds for seizure of land, transfer of rights to the withdrawn land.

О праве представителей власти на применение огнестрельного оружия

© Щербак С. И.,

кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье представлены результаты анализа нормативных правовых актов Российской Федерации и монографической литературы, в которых закреплено и разъясняется право военнослужащих и должностных лиц органов государственной власти применять оружие при осуществлении правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: оружие; применение оружия; право на применение оружия; представители власти; военнослужащие; должностные лица; право на жизнь; правоохранительная деятельность.

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

Право применять огнестрельное оружие исторически принадлежало военнослужащим, что обусловлено их обязанностью защищать Родину в случае агрессии, а также фактором их «вооруженности»¹. О том, как это право может реализовываться в мирное время в повседневной деятельности, — такой вопрос в прямой постановке не ставился. Наличие различных подходов к определению оснований и порядка применения оружия сотрудниками различных государственных органов при осуществлении ими правоохранительных функций, порождает неопределенность, как терминологическую, так и содержательную². Вызовы и угрозы, возникающие в последнее время, делает этот вопрос все более актуальным.

Применение оружия, так же, как и его использование, иногда рассматриваются как синонимы. В употреблении понятия «использование оружия» в последнее время прослеживается отчетливая тенденция к уменьшению количества нормативных правовых актов, в которых оно встречается. Еще 10 лет назад оно фигурировало практи-

чески во всех нормативных правовых актах, регламентирующих применение оружия правоохранительными органами Российской Федерации. Однако, в текстах принятых в последнее десятилетие новых правил применения оружия (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»; Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной охране»; Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 468-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” и Федеральный закон “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”»³), термин «использование» отсутствует. Ныне он употребляется только в Законе Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (далее — Закон о Границе). Так же, как и применение оружия, использование оружия³ по Закону о Границе является

¹ Бязров С. Е. Уголовно-правовое регулирование правил применения оружия военнослужащими военно-полицейских формирований России. М.: Академия естествознания, 2010.

² Щербак С. И. К вопросу о понятиях «использование» и «применение» оружия в правоохранительной деятельности // Право и государство: теория и практика. 2005. № 5. С. 57—62; Щербак С. И. О праве военнослужащих на применение оружия. Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. №10. С. 16—23.

³ Более подробно о соотношении понятия «применение оружия» и «использование оружия» см. также: Щербак С. И. Применяют или используют оружие представители власти? О решении этого вопроса в

производством выстрела, только цели его иные: в первом случае цель — поражение тела человека для прекращения им противоправного поведения; во втором — поражение животного для устранения угрозы, исходящей от его угрожающих человеку опасных действий, либо подача сигналов тревоги или предупреждения.

Отмеченную выше тенденцию по единообразному употреблению понятий можно назвать процессом унификации правил применения оружия представителями власти, который по своей сути объективен и логичен, поскольку он позволяет сокращать объем правового регулирования, устранять сложности в межведомственном взаимодействии, обеспечивать сотрудникам точность восприятия правовых предписаний, законность и правомерность принимаемых ими решений¹.

Применение и иные формы использования оружия в государственном управлении играют заметную роль. Такая оценка обусловлена качественной характеристикой социальных процессов, уровнем экономического развития государства, появлением новых угроз. Чем напряженнее социально-экономическая обстановка, тем выше вероятность употребления силы для обуздания противоправных действий. Предоставляя гражданам право применять оружие только для самозащиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости², во всех остальных случаях это право государство оставляет за своими представителями. С помощью оружия оно решает, как внешние оборонительные задачи, так и внутренние правоохранительные, полицейские.

В отличие от иных средств государственного принуждения, применяемых к правонарушителям, посягающим на права и свободы личности, интересы общества и государства, огнестрельное оружие отно-

сится к категории летальных средств, т.е. конструктивно предназначенных причинить смерть человеку. По этой причине возникают вопросы: кому и в каких условиях можно предоставить право применять оружие? Что собой представляет данное право и каковы его границы?

Право на применение оружия представляет собой реализацию уполномоченными субъектами правовых норм, наделяемых их властными возможностями для осуществления правомерных действий по использованию боевых свойств оружия. В теоретическом плане проблема применения оружия при задержании лица, совершившего преступление, относится к числу сравнительно новых и наиболее сложных проблем российского уголовного права³. Соглашаясь с этим мнением, вместе с тем следует заметить, что проблема применения оружия характерна не только для задержания лица, но и для других ситуаций его законного применения.

Представляется, что праву представителя власти применять оружие, корреспондирует обязанность лица, в отношении которого оружие применяется, либо отказаться от тех действий, на которые представитель власти указал как на противоправные, либо претерпеть нежелательные последствия в виде ранения или летального исхода. И, наоборот, по факту применения оружия у лица, в отношении которого применялось оружие либо его законных представителей, появляется право обжаловать действия представителя власти, а у представителя власти — обязанность обосновать законность своих действий, либо отвечать за них, в случае превышения полномочий.

Выявляя сущность права на применение оружия, отметим, что потенциал его непосредственной практической реализации направлен на то, чтобы фактические жизненные отношения обретали юридическую форму. С этой точки зрения, право на применение оружия — это возможность ис-

Федеральном законе «О полиции» // Военное право. 2011. № 3.

¹ Щербак С. И. Новые правила применения оружия сотрудниками государственной охраны: продолжение процесса унификации // Военное право. 2017. № 6.

² Статья 24 Федерального закона «Об оружии».

³ Никуленко А. В. Причинение вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное деяние : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Калининград. 2011.

пользовать по своему усмотрению уполномочивающие правовые нормы уполномоченным субъектом для производства выстрела в рамках правоотношений: правоохранительных, служебно-боевых и др. Смысл данного права заключается в предоставленном усмотрении воспользоваться оружием либо отказаться в пользу нелегальных средств и способов, т.е. действовать по своему усмотрению.

Право на применение оружия имеет свою специфику:

— во-первых, принадлежит различным субъектам его применения, перечень которых определяется законом. К ним относятся: органы власти, командиры (начальники), рядовые должностные лица (военнослужащие, сотрудники органов государственной власти, сотрудники частных охранных предприятий и др.), граждане¹;

— во-вторых, реализуется для достижения определенных законом целей: отражения агрессии, пресечения противоправного поведения человека и агрессивных действий животного, остановки транспортного средства, разрушения преграды;

— в-третьих, содержание, случаи и условия его реализации зависят от экстремальности обстановки (нормализовать которую обычными средствами не представляется возможным): агрессия против государства; восстановление конституционного порядка в чрезвычайных условиях; повседневные условия, характеризующиеся наличием состояния необходимой обороны, задержания лица, совершившего преступление и др. ситуации.

Наличие права на применение оружия, принадлежащего должностным лицам, не вызывает сомнений. Прежде всего, обратим внимание на то право, которое закреплено за органами власти.

Анализ законодательства показывает, что органов власти, наделенных правом применять оружие, не так уж много, но все же они имеются. Данным правом наделены органы безопасности и Вооруженные Силы Российской Федерации. П. «у» ст. 13 Закона о ФСБ предоставляет органам безопасности право «применять боевую технику, оружие, специальные средства, принятые на вооружение органов федеральной службы безопасности»². Аналогичное положение встречается в ст. 35 Закона о Границе: «Пограничные органы и Вооруженные Силы Российской Федерации, осуществляя защиту Государственной границы в пределах приграничной территории, применяют оружие и боевую технику ...». За другими правоохранительными органами право применять оружие не закреплено.

В наделении органа власти правом применять оружие, по мнению автора, усматривается правовая некорректность. Представляется, что право применения оружия может принадлежать исключительно физическому лицу (должностному лицу органа власти). Ранее мы выяснили, что применение оружия — это производство выстрела в цель при наличии случая и условий, предусмотренных законом. Очевидно, что орган безопасности не может прицеливаться и нажимать на спусковой крючок, не видя реальной обстановки и не имея возможности оценить степень противоправности действий нарушителя. И, тем более, проблемой является самое главное в применении оружия — принятие решения³. Орган власти, как кол-

² В п. «б.2» ст. 13 Закона о ФСБ органам безопасности предоставлено право «использовать подразделения специального назначения органов федеральной службы безопасности и применять боевую технику, оружие, специальные средства, принятые на вооружение органов федеральной службы безопасности, а также физическую силу против находящихся за пределами территории Российской Федерации террористов и (или) их баз для устранения угрозы безопасности Российской Федерации».

³ Примером сложности принимаемого решения может быть ситуация о которой рассказал В. В. Путин. Перед открытием Олимпиады-2014 поступило сообщение о захвате самолета, о требовании угонщиков посадить самолет в Сочи. Глава государства отдал приказ «действовать в соответствии с планом». Тревога оказалась ложной, оружие применять не пона-

¹ Право на применение оружия гражданами в разных государствах имеют существенные различия. Так трагедия в Лас-Вегасе 3 октября 2017 г. вызвала новую волну дискуссий о свободном ношении оружия в США. Согласно второй статье Конституции США каждый гражданин имеет право на хранение оружия. Многие в США считают, что право на ношение оружия относится к числу неотъемлемых прав человека.

лектив, может принимать только коллективное решение путем обсуждения и достижения консенсуса. Очевидно, что при решении вопроса о применении оружия этот способ не оптимален. От имени органа это должны делать уполномоченные должностные лица, прежде всего военнослужащие.

Иной вариант предложен в п. 24 Правил применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации¹: «Решение о применении оружия на поражение пограничными кораблями (летательными аппаратами, в том числе летательными аппаратами, базирующимися на пограничных кораблях) принимается начальником пограничного органа или лицом, исполняющим его обязанности». На практике это вызывает серьезные затруднения: начальник пограничного органа, находясь в кабинете, не имея возможности лично оценить обстановку, должен принять решение о применении оружия и дать разрешение на производство прицельного выстрела командиру корабля (летательного аппарата).

Несмотря на всеобщую роботизацию, видимо не скоро данное право будет доверено роботам.

Исходя из оценки положений законодательства, предполагается, что п. «у» ст. 13 Закона о ФСБ целесообразно было бы изложить в следующей редакции: «обеспечивать военнослужащих органов федеральной службы безопасности боевой техникой, оружием, специальными средствами, принятыми на вооружение органов федеральной службы безопасности, а также разрешать военнослужащим органов федеральной службы безопасности применение, демонстрацию, ношение и хранение боевой тех-

ники, оружия, специальных средств и физической силы». Аналогичные изменения также необходимо внести в ст. 35 Закона о Границе, упразднив право пограничного органа и Вооруженных Сил Российской Федерации применять оружия.

В выявлении сущности права на применение оружия военнослужащими и иными представителями власти, важное существенное значение имеет ответ на вопрос: какова цель применения оружия?

Как отмечает В. М. Корякин, «цели применения оружия, специальных средств и физической силы военнослужащими обусловлены функциями и предназначением государственных органов, в которых они проходят военную службу»². Учитывая мнение известного специалиста, цель реализации права на применение оружия можно определить как обеспечение возможности уполномоченным субъектам, действуя по своему усмотрению, защитить жизненно важные интересы личности, общества и государства путем устранения угрозы, исходящей от физических лиц, в форме их ликвидации, либо нейтрализации посредством ранения или травмирования (выведение из состояния готовности к нападению).

Таким образом, можно утверждать, что цель реализации права на применение оружия имеет комплексный характер и теоретически представляет собой две составляющие:

— в широком смысле право на применение оружия реализуется для защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства;

— в узком смысле — для ликвидации или нейтрализации физических лиц, животных, транспортных средств; для разрушения преград (запирающие устройства, элементы и конструкции, препятствующие проникновению в помещения, где имеется источник угрозы жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан

добилось. (См.: Путин рассказал о «захвате» лайнера перед открытием Олимпиады-2014 // Российская газета, 2018, 11 марта.

¹ Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 80 утверждены Правила применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

² Корякин В. М. Применение оружия, специальных средств и физической силы военнослужащими при выполнении служебных задач по обеспечению законности и правопорядка // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2016. № 3. С. 22—30.

или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях).

Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка¹ (далее — Основные принципы) рекомендуют: «Во всех случаях, когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, должностные лица по поддержанию правопорядка: а) проявляют сдержанность в таком применении силы и действуют исходя из серьезности правонарушения и той законной цели, которая должна быть достигнута». Исходя из данного положения, цель применения оружия можно определить как пресечение противоправного поведения.

Выявляя сущность права на применение оружия, следует обратить внимание на его глубокий философско-этический и психологический смысл, который проявляется в следующих факторах.

1. Право на применение оружия является антиподом права на жизнь. Право применения оружия представляет собой исключение² из общего права — права на жизнь, гарантированного ст. 20 Конституции Российской Федерации, ч. 1 которой гласит: «Каждый имеет право на жизнь». Данная статья охраняет право на жизнь, без которого пользование всеми другими правами и свободами, предусмотренными Конституцией, утрачивает смысл.

Часть 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации устанавливает, что не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения права и свободы, предусмотрен-

ные в том числе и ст. 20. Однако в ч. 3 ст. 55 Конституции содержится значимое для понимания природы возникновения права на применение оружия положение: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Именно это конституционное положение является истоком права на применение оружия. Оно допускает исключение из, казалось бы, императивного положения и естественного права на жизнь. В последующем нормативные правовые акты Российской Федерации конкретизируют сделанное исключение — регламентируют содержание права на применение оружия и устанавливают механизм его реализации. Оценивая юридический смысл и правовое значение сделанного отступления от конституционной гарантии, заметим, что устанавливаемые исключения из правил позволяют более полно отразить многообразие жизненных ситуаций, учесть возможность и необходимость реагирования на правонарушение, предвидеть наступление нежелательных последствий и рекомендовать допустимый вариант поведения.

Правила без исключений прямолинейны, неумолимы, безжизненны и абсурдны. Известно, что принцип, возведенный в абсолют, превращается в глупость.

2. Право на применение оружия для защиты жизни так же естественно и справедливо, как и само право на жизнь. Лишая правонарушителя посредством применения оружия жизни, тем самым защищается жизнь невиновного человека.

3. Только правомерные действия с оружием можно назвать применением. Не являются применением: бесцельная стрельба, случайный выстрел, возможное неумышленное убийство (ранение), умышленное противоправное убийство (ранение) и др. Применение производит тот субъект, на которого это право возложено в установленном

¹ Приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 г.

² Для познания сущности и содержания исключения необходимо уяснить его логическую и диалектическую связь с правилом, из которого делается исключение. Правило и исключение имеют общий предмет правового регулирования — одну и ту же группу общественных отношений и поэтому они взаимодействуют и конкурируют одновременно. Правило — общее предписание, прямая установка к действию, исключение есть отступление от данного правила, особенное или исключительное отступление от общего правила.

ном законом порядке и при наличии законных оснований.

4. Право на применение оружия может одновременно быть обязанностью военнослужащего. Эта обязанность возникает из приказа командира (начальника) отданного в установленном порядке подчиненному военнослужащему о применении оружия.

5. По мнению практических сотрудников, данным правом сложно воспользоваться. Чаще всего причиной называют сложность правового регулирования, а также боязнь предстоящих процедур, проводимых в рамках расследования по факту применения оружия¹. Основные принципы рекомендуют: «Правительства обеспечивают, чтобы произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка каралось в соответствии с их законом как уголовное преступление».

6. Некоторые авторы связывают наличие права на применение оружия с определенным состоянием, именуемым «вооруженностью». С. Е. Бязров полагает, что «Вооруженность военнослужащего как юридический факт — это его привилегия по отношению к общим субъектам уголовного правоотношения или обстоятельство, ограничивающее правовое положение при реализации возложенных на него функций государственного принуждения»². Критично оценивая высказанное суждение, следует заметить, что в данном случае вооруженность как признак рассматривается в рамках уголовного правоотношения, и упускаются административные и военно-служебные отношения.

Право применить оружие для защиты жизни и здоровья военнослужащего либо защищаемых им лиц так же естественно и справедливо, как и само право на жизнь. Содержание права военнослужащего на применение оружия зависит от предоставленных ему возможностей и планируемых им результатов. Содержательно объем пра-

вомочий военнослужащего органа безопасности включает:

— возможность убить правонарушителя (врага);

— возможность избирательно нанести правонарушителю поражение тканей, с намерением сохранить его жизнь, для пресечения активных противоправных действий;

— возможность разрушить преграду, вывести из исправного состояния транспортное средство для его остановки;

— возможность уничтожить или ранить животное;

— возможность произвести выстрел для демонстрации своих намерений, для предупреждения или оповещения.

При этом следует учитывать, что в соответствии с положениями Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка³ (далее — Кодекс поведения) «применение огнестрельного оружия считается крайней мерой. Следует приложить все усилия к тому, чтобы исключить применение огнестрельного оружия, особенно против детей. Как правило, огнестрельное оружие не должно применяться, за исключением случаев, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других и когда другие меры, имеющие менее исключительный характер, недостаточны для осуждения или задержания подозреваемого правонарушителя». И далее, в ст. 3 Кодекса поведения уточняется, что должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей. Рекомендации, содержащиеся в Основных принципах, ориентируют: «Должностные лица по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно, используют ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия. Они могут применять силу и огнестрельное оружие только в тех случаях, ко-

¹ Фалалеев М. Стой. Стрелять не буду // Российская газета 2015, 9 июня.

² Бязров С. Е. Указ. соч.

³ Принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г.

гда другие средства являются неэффективными или не дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата».

Таким образом, право на применение оружия военнослужащими не абсолютно и не безгранично. Оно с изменением общественных отношений и развитием средств принуждения все больше ограничивается дополнительными условиями.

Интерес представляет природа права на применение оружия представителями власти. Данное право, как разновидность права на защиту жизни или здоровья от опасного для защищающегося нападения, следует отнести к числу естественных прав человека. Иные права, связанные с данным правом, носят позитивный характер. Например, право защищать других лиц, право производить выбор применяемых средств, право ссылаться на обстоятельства, исключающие преступность деяния, и др.

Право на применение оружия также вытекает из требования п. 1 ст. 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее — Конвенция), которое налагает на государства обязательство охранять законом право каждого лица на жизнь¹. Ст. 2 Конвенции предполагает обязательства государства не допускать случаев произвольного лишения жизни; охранять жизнь лиц, находящихся под их юрисдикцией.

Согласно п. 1 ст. 2 Конвенции, право каждого лица на жизнь охраняется законом. В том числе гарантирует, что никто не может быть умышленно лишен жизни иначе

¹ Статья 17 Конституции Российской Федерации провозглашено согласие с общепризнанными нормами и принципами международного права о признании гарантий, прав и свобод человека и гражданина. Поэтому правомерно считать, что в основе современного законодательства о применении оружия должны лежать нормы международного права, регламентированные в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом 17 декабря 1979 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 34/169, а также Основными принципами применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятыми VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившем с 27 августа по 7 сентября 1990 года в Гаване. (Бязров С. Е. Указ. соч.).

как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание. При этом лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимо применения силы:

а) для защиты любого лица от противоправного насилия;

б) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;

с) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Ст. 20 Конституции Российской Федерации гарантирует: «Каждый имеет право на жизнь». И в развитие положений Конвенции ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации разрешает в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства ограничивать права и свободы человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо. Монополией на применение оружия обладает государство, и при необходимости делегирует его уполномоченным субъектам. По этому поводу Н. И. Матузов замечает: «Как видим, делается четыре исключения, когда может убить само государство. Выходит, право человека на жизнь, даже с точки зрения международных документов, не так уж безусловное и абсолютное»². Тем самым вышеуказанный автор подчеркивает наличие противоречия между правом применять оружие и правом на жизнь.

Еще одним источником права на применение оружия являются положения гл. 8 УК РФ «Обстоятельства, исключающие преступность деяния». В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 г. № 19³, разъ-

² Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 448.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой

ясняется, что право на необходимую оборону с помощью оружия принадлежит также и представителям власти.

Специалисты, основываясь на содержании правил, определяющих правомерность причинения вреда уголовно-охраняемым интересам при применении оружия, исходят из первичности обстоятельств, исключаящих преступность деяния. Э. Ф. Побегайло и В. П. Ревин правовой основой применения оружия представителями власти считают необходимую оборону, институты задержания преступника и крайней необходимости. Другие нормативные акты, с их точки зрения, конкретизируют, устанавливая исчерпывающий перечень условий, при которых применение оружия признается правомерным¹. Аналогично оценивает положения УК РФ М. В. Балалаева: «специальные нормативные акты конкретизируют положения уголовного законодательства по всем обстоятельствам, исключаящим преступность деяния»². Уместно согласиться с тем, что требования уголовного законодательства, в том числе и обстоятельства, исключаящие преступность деяния, являются первичными при определении правомерности применения оружия, а специальные административные нормы, содержащиеся в отраслевом законодательстве — вторичны.

Таким образом, право на применение оружия является общим (родовым) по отношению к специальным (видовым) правам, к которым относятся:

- право граждан Российской Федерации;
- право сотрудников частных охранных предприятий;
- право военнослужащих;
- право сотрудников органов государственной власти.

обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».

¹ Побегайло Э. Ф., Ревин В. П. Необходимая оборона и задержание преступника в деятельности органов внутренних дел : учеб. пособие. М. : Академия МВД СССР, 1987.

² Балалаева М. В. Обстоятельства, исключаящие преступность действий сотрудников органов внутренних дел, совершаемых в сфере их профессиональной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001.

В свою очередь право военнослужащих и иных представителей власти закрепляется в различных источниках и может отличаться содержанием: количеством случаев и условий, при наличии которых им разрешается применять оружие. В качестве примера отметим что военнослужащие и сотрудники применяют оружие по правилам, установленным:

— сотрудники полиции — Федеральном законе «О полиции»;

— военнослужащие войск национальной гвардии — в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;

— сотрудники государственной охраны — в Федеральном законе «О государственной охране»;

— военнослужащие органов безопасности — в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности»;

— военнослужащие пограничных органов — в Законе Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

Право применять оружие по указанным выше правилам имеют не только военнослужащие и сотрудники. Так, по правилам, содержащимся в Законе Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», право применять оружие имеют также военнослужащие войск национальной гвардии и Вооруженных Сил Российской Федерации при их участии в защите Государственной границы Российской Федерации. По правилам, определенным Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» вправе применять оружие военнослужащие и сотрудники, участвующие в обеспечении режима чрезвычайного положения.

Следовательно, очертить круг субъектов, наделенных правом применять оружие, так же, как и объем их полномочий, достаточно сложно, поскольку их перечень может быть предусмотрен в различных правовых актах. Из всех категорий субъектов интерес представляет еще одна категория — командиры (начальники).

Часть 1 ст. 18 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской

Федерации» предоставляет право не только военнослужащему лично применять оружие, но и право командирам (начальникам) отдавать приказы о его применении в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными конституционными законами, другими федеральными законами. Общевоинские уставы Вооруженных Сил Российской Федерации также определяют случаи, при наличии которых командир (начальник) может приказать подчиненным ему военнослужащим применить оружие. Таким образом, имеются два субъекта, наделенные правом — один отдавать приказы о применении оружия, другой — непосредственно применять его.

Логичность наделения командиров (начальников) правом отдавать приказы подчиненным о применении оружия очевидна, но только исключительно для ведения боевых действий и применении оружия в отношении комбатантов. В рамках данной логики оправданным выглядит положение уголовного законодательства СССР об установлении уголовной ответственности за «отказ во время боя действовать оружием», который рассматривался как деяние, тождественное переходу на сторону неприятеля, и влекущее высшую меру социальной защиты с конфискацией имущества¹.

В условиях военного положения данное право командира (начальника) не вызывает сомнения. Поскольку речь идет о применении оружия, предвидя возможные его последствия, а также, учитывая отдельные примеры судебной практики, возникает вопрос: в какой форме должны отдаваться эти «приказы, распоряжения, команды» — письменной или устной? Очевидно, что боевая обстановка требует от начальника для оперативного решения возникающих задач использования вербальной и иных оперативных форм доведения приказа до подчиненных. Применение письменной формы привело бы к неоправданной затяжке времени и, как минимум, к срыву боевой задачи либо другим тяжелым последствиям. Поэтому целесообразно оценивать ситуацию,

при которой начальник доводит приказ в устной форме, как крайнюю необходимость и оценивать его (приказа) возможные вредные последствия по правилам ст. 39 УК РФ.

Однако, анализируя нормы действующего законодательства для повседневной деятельности, следует отметить тот факт, что применение оружия представителями власти везде рассматривается как право, и нигде не встречается обязанность представителя применять оружие. Проблема заключается в том, что при оценке правомерности применения оружия мнение подчиненного может отличаться от мнения командира (начальника), при том, что на кону человеческая жизнь. К тому же, ч. 2 ст. 42 УК РФ устанавливает, что лицо, за «исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях».

Представляется, что выходом из противоречивой ситуации может быть внесение изменений в законодательство «мирного времени» в целях уточнения права командира (начальника). Разрешение ее (ситуации) возможно путем следующих уточнений: в военное время командир (начальник) отдает приказ о применении оружия с учетом требований международного гуманитарного права (права войны); в мирное время при осуществлении правоохранительной деятельности командир может отдать подчиненному приказ пресечь противоправное поведение физического лица. Военнослужащий, получивший такой приказ, в зависимости от ситуации, вправе применить оружие (при наличии для этого законных оснований), либо пресечь правонарушение, используя иные (нелетальные) средства, поскольку целью применения оружия является не убийство, а прекращение опасного для здоровья и жизни посягательства. Отметим, что представители власти обладают правом самостоятельно принимать решение о применении оружия.

Таким образом, анализируемое право представителя власти применять оружие представляет собой сложный комплекс возможностей для воздействия по его усмотрению на противоправное поведение физического лица, путем повреждения его тела пу-

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июля 1927 г. «Положение о воинских преступлениях».

лей (снарядом), а также на имущественные интересы физического или юридического лица, в случае применения оружия в отношении транспортных средств, запорных устройств и животных. Данное право может принадлежать исключительно должностному лицу. Правовое закрепление и порядок реализации указанного права требует развития и совершенствования.

Библиография

1. Балалаева, М. В. Обстоятельства, исключающие преступность действий сотрудников органов внутренних дел, совершаемых в сфере их профессиональной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Балалаева. — Н. Новгород, 2001.

2. Бязров, С. Е. Уголовно-правовое регулирование правил применения оружия военнослужащими военно-полицейских формирований России / С. Е. Бязров — М. : Академия естествознания. 2010.

3. Корякин, В. М. Применение оружия, специальных средств и физической силы военнослужащими при выполнении служебных задач по обеспечению законности и правопорядка / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2016. — № 3. С. 22—30.

4. Побегайло, Э. Ф. Необходимая оборона и задержание преступника в деятельности органов внутренних дел : учеб. пособие / Э. Ф. Побегайло, В. П. Ревин. — М. : Академия МВД СССР, 1987.

5. Щербак, С. И. О праве военнослужащих на применение оружия / С. И. Щербак // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — №10. — С. 16—23.

On the right of authorities to use firearms

© Shcherbak S. I.,
Candidate of legal Sciences, associate Professor

Abstract. The article presents the results of the analysis of normative legal acts of the Russian Federation and monographic literature, which enshrines and clarifies the right of servicemen and officials of public authorities to use weapons in law enforcement.

Keywords: weapons; the use of weapons; the right to use weapons; the authorities; the military; officials; the right to life; law enforcement.

Гражданское право

Обращение имущества в доход государства как средство противодействия коррупции

© Багавудинов Ш. Г.,
аспирант Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье рассматривается коррупция как социально-экономическая проблема общества и государства, а также обосновываются преимущества института обращения имущества в доход государства как эффективной меры противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупции; обращение имущества в доход государства.

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

Тема коррупции, равно как и противодействие ей, сегодня как никогда актуальна и обсуждаема не только на уровне научного сообщества, но и на уровне государственной власти, бизнеса, общественности. Доказательством тому служит большое количество научных трудов, посвященных совершенствованию механизма противодействия коррупции, представителями международных организаций по противодействию коррупции проводятся конференции, где отечественные и зарубежные эксперты выявляют причины коррупции в России и обсуждают варианты ее искоренения, а самые резонансные коррупционные проступки обсуждаются на заседаниях Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации. Как видим, борьбе с коррупцией в России уделяется много времени, на законодательном уровне приняты антикоррупционные нормы¹, которые направлены как на предупреждение коррупции, так и на борьбу с ней.

¹ Антикоррупционные нормы можно назвать самостоятельными правовыми императивными нормами, закрепленными в законах, направленных на противодействие коррупции, например, обязанность должностного лица предоставлять сведения о своих доходах, расходах и об имуществе, обязательное размещение соответствующих этих сведений в сети Интернет (на официальном сайте соответствующего органа государственной власти), запрет на владение иностранными активами и т.д.

Принятые федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» положили начало активной работе в области выработки эффективной государственной антикоррупционной политики, и уже можно сделать вывод о появлении новой отрасли права в отечественной юриспруденции — антикоррупционного права, предметом которого являются правовые и организационные отношения по предупреждению коррупции и борьбы с ней, минимизации последствий коррупционных правонарушений, а также компенсации ущерба, причиненного коррупционерами. Сегодня, по признанию Президента Российской Федерации В. В. Путина, сложившееся за последние годы антикоррупционное законодательство в целом отвечает мировым стандартам. Но даже с учетом этого правоприменительная практика в рассматриваемой сфере вызывает ряд вопросов как у рядовых граждан, так и у экспертов. Стратегией национальной безопасности Российской Федерации коррупция отнесена к одной из угроз национальной безопасности страны.

Легальное определение коррупции закреплено в Федеральном законе «О противодействии коррупции», согласно которому под коррупцией следует понимать злоупо-

требление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование чиновником своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества для себя или для третьих лиц.

Таким образом, коррупция рассматривается в узком смысле, под которой понимается, прежде всего, явление, при котором должностные лица, сознательно пренебрегая своими обязанностями или действуя вопреки этим обязанностям, ради дополнительного материального или иного достатка и выгоды совершают противоправные деяния.

В широком смысле коррупция многогранна, поэтому существует множество ее определений понятия коррупции. Например, в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией под коррупцией понимается «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». В Кодексе поведения должностного лица по поддержанию правопорядка, принятого Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г., коррупция определена как «злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением». Согласно Толковому словарю русского языка С. И. Ожегова «коррупция — это моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами». В Кратком словаре иностранных слов коррупция толкуется как «подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей». В Конвенции ООН против коррупции 2003 г. под коррупцией подразумевается следующие незаконные деяния: подкуп должностных лиц, иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций; хищение, неправомерное присвоение или иное нече-

ловое использование имущества должностным лицом; злоупотребление служебным положением для получения неоправданных личных выгод в результате неофициального использования официального статуса; незаконное обогащение.

Таким образом, однозначного и универсального определения понятия коррупции нет и быть не может. Однако базовым посылом должно быть развенчание мифа о том, что коррупция — это безальтернативная часть «культуры» чиновника. С ней можно и нужно бороться. Эта установка тем более важна, что за последнее время социологические исследования выявляют пессимистическое отношение россиян к результативности борьбы с коррупцией¹.

Международная неправительственная организация по исследованию коррупции Transparency International по своей методике рассчитала Индекс восприятия коррупции² за 2017 г., согласно которому государствами с низким уровнем коррупции были признаны Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Норвегия и Швейцария. Также к числу стран с наименьшим уровнем коррупции относятся Нидерланды, Сингапур, Канада, Германия. Россия в этом рейтинге заняла 135-ю строчку из 180. Следует заметить, что за последние 3 года Россия опускается все ниже в рейтинге (119-е место в 2015 г., 131-е место в 2016 г.). Нашими соседями в рейтинге являются Азербайджан, Казахстан, Украина, Непал, Пакистан, Доминиканская Республика, Гондурас, Кыргызстан, Лаос, Мексика, Парагвай. То, что Россия застряла в нижней части рейтинга, отрицательно сказывается как на инвестиционной привлека-

¹ Граждане не заметили борьбы с коррупцией [Электронный ресурс] // <http://www.kommersant.ru/doc/2840895>

² Индекс восприятия коррупции составляется на основании опросов экспертов и предпринимателей, проводимых независимыми организациями по всему миру. Как следует из ИВК-2017, целый ряд громких коррупционных дел в России, в том числе суд над бывшим министром экономического развития Алексеем Улюкаевым и над бывшими губернаторами Никитой Белых и Александром Хорошавиным, не произвели на респондентов достаточного впечатления, чтобы признать какие-то подвижки в противодействии коррупции.

тельности и перспективах экономического роста нашей страны, так и на доверии граждан к проводимой антикоррупционной политике¹.

Решить проблему коррупции призван институт обращения в доход государства имущества, приобретенного на незадекларированные доходы.

Данный институт закреплен подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ и Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»². Этот закон устанавливает контроль за расходами государственных и муниципальных служащих. К ним относятся лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности в Банке России, в государственных корпорациях, в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования и др. Также предусматривается осуществление такого контроля в отношении Президента Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, депутатов Государственной думы Российской Федерации и других лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Соответствующие положения предусмотрены, например, Федеральным конституционным законом от 3 декабря 2012 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального консти-

туционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Теперь обратимся к объекту контроля. Разумеется, невозможно осуществлять контроль за всеми расходами указанных лиц и членов их семей, поэтому в соответствии с Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» указанные лица обязаны сами представлять сведения о своих расходах, о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, касающихся приобретения земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций, а также сведения об источниках получения расходуемых средств. Таким образом, «отчитываться» необходимо при сделках только с тремя объектами гражданских прав: недвижимостью, транспортными средствами и ценными бумагами. А это значит, что подпадающие под действие закона лица по-прежнему смогут расходовать любые суммы на получение услуг без требования с них отчета об источниках получения потраченных средств. Например, приобретение драгоценных металлов, камней, предметов искусства, коллекционных вещей и иных объектов (вне зависимости от их стоимости) не влечет обязанности представлять сведения о своих расходах³. Полагаем, что объекты, которые являются предметами роскоши, также необходимо декларировать.

Наглядным примером такой «несправедливости» является требование чиновницы Минобороны России Евгении Васильевой, осужденной по делу Оборонсервиса, о возврате изъятых в ходе обысков картин и драгоценностей. Так, ей полностью возвратили все 1206 ювелирных украшений стоимостью почти 120 млн. руб. и иное имуще-

¹ Большую часть осужденных за получение взяток составляют чиновники (более 50%), медработники (29%) и работники сферы образования (10%) // URL: http://www.rapsinews.ru/judicial_news/20140211/270688623.html

² Данный закон распространяется на определенную категорию лиц, которые в соответствии с действующим законодательством обязаны представлять сведения о своих доходах и расходах (государственные и муниципальные служащие, лица, замещающие руководящие должности в государственных корпорациях, депутаты и др.) и имеет своей целью недопущение незаконного обогащения указанных лиц в связи с занимаемыми ими должностями и выполнением ими своих служебных обязанностей.

³ Исакова Н. А. Порядок обращения в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3 (41). С. 89.

ство, конфискованные по решению суда по уголовному делу¹.

Основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего одну из должностей, указанных в Федеральном законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций на сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки. Подобная информация может быть предоставлена правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, постоянно действующими руководящими органами политических партий, иных общероссийских общественных объединений, Общественной палатой Российской Федерации, средствами массовой информации.

Выявление несоответствия расходов подконтрольного лица его доходам и доходам членов его семьи влечет за собой достаточно серьезные последствия — изъятие имущества, приобретенного на незаконные доходы. Так, если в ходе контроля за расходами выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации.

При получении таких материалов органы прокуратуры в порядке, установленном законодательством о гражданском судопро-

изводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций, в отношении которых лицом, подпадающим под действие Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы². Таким образом, основной мерой воздействия на коррупционеров должно стать изъятие у них имущества, приобретенного на теневые доходы. Поэтому с 1 января 2013 г. законодатель разумно возложил на чиновника бремя доказывания законности происхождения средств, позволивших ему приобрести спорное имущество.

Вот как трактует данный вопрос судебная практика³.

Так, прокурор города обратился в суд с заявлением к главному специалисту отдела торговли и услуг управления по потребительскому рынку администрации города Ф. об обращении в доход Российской Федерации квартиры. Судом установлено, что в течение отчетного периода Ф. приобретена квартира стоимостью 1 900 000 руб. При этом сумма сделки превысила совокупный доход Ф., ее супруга и несовершеннолетнего сына за три года, предшествовавших отчетному периоду, составивший согласно представленным прокурором сведениям 1 676 915 руб.

В ходе осуществления контроля за расходами Ф. поясняла, что источником получения средств, за счет которых приобретена квартира, являются накопления заработной платы за предыдущие годы, а также денеж-

² Корякин В. М. Полномочия военного прокурора по контролю за расходами лиц, обязанных представлять сведения о расходах // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. 2015. № 11.

³ Пункт 2 Обзора судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 г.).

¹ Евгении Васильевой вернули арестованное имущество // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/04/01/683698-vasilevoi-vernuli-imuschestvo>

ные средства, полученные по договору дарения от близких родственников.

В соответствии с положениями ст. 56 ГПК РФ судом был вынесен на обсуждение как обстоятельство, имеющее значение для правильного разрешения дела, вопрос о реальности получения денежных средств Ф. по договорам дарения, а также были ли эти средства направлены на приобретение спорного имущества.

По ходатайству ответчика Ф. судом были допрошены свидетели, подтвердившие передачу в дар Ф. от свекрови в 2008 г. денежных средств в размере 150 000 руб. и от матери в 2013 г. в размере 400 000 руб. Также были представлены выписки из лицевого счета Ф., согласно которым в 2013 г. на него поступили денежные средства в размере 1 550 000 руб., перечисленные покупателем за квартиру, принадлежавшую ее матери, от имени которой выступала по доверенности ответчик Ф.

Оценив по правилам ст. 67 ГПК РФ представленные сторонами доказательства, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что при рассмотрении дела нашел доказательственное подтверждение факт приобретения Ф. квартиры за счет собственных накоплений и денежных средств, полученных в дар от близких родственников. При таких обстоятельствах суд правомерно отказал в удовлетворении заявленных прокурором требований.

В международной практике институт обращения имущества в доход государства известен под названием «конфискация in

rem», суть которой состоит в том, что по заявлению прокурора суд может принять решение о безвозмездном и принудительном изъятии у собственника в доход государства денег и иного имущества, которые не являются предметом преступления, но обнаружены у подозреваемого или обвиняемого, если имеются достаточные данные полагать, что эти средства и имущество получены данными лицами без законных оснований. Сама идея «результат незаконного обогащения — в собственность государства», безусловно, является разумной и справедливой, однако в нынешних условиях может легитимно существовать лишь в том случае, если она будет обусловлена гражданско-правовыми и гражданско-процессуальными нормами, которые бы предусматривали возможность оспаривания от имени государства сделок в отношении имущества, которое, по мнению государственных органов, приобретено чиновником на коррупционные доходы.

Библиография

1. Исакова, Н.А. Порядок обращения в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы / Н. А. Исакова // Ленинградский юридический журнал. — 2015. — № 3 (41).

2. Корякин, В. М. Полномочия военного прокурора по контролю за расходами лиц, обязанных представлять сведения о расходах / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. — 2015. — № 11.

Forfeiture of property to the government revenue as means anti-corruption

© Bagavudinov S. G.,
Russian University of Transport (МИТ)

Abstract. The article discusses corruption as a socio-economic problem of society and the state, and also explains the advantage of the institute of forfeiture of property to the government revenue as an effective measure of anti-corruption.

Keywords: corruption; anti-corruption; forfeiture of property to the government revenue.

Договор счета эскроу: отдельные вопросы правоприменения

© Баскакова И. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Гражданское право и гражданский процесс»

Юридического института Российского университета
транспорта (МИИТ)

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению особенностей договора счета эскроу как разновидности договора банковского счета, исследуются его элементы, содержание, правовая сущность, а также проблемы его применения.

Ключевые слова: договор банковского счета, договор счета эскроу, депонент, бенефициар, эскроу-агент, банк.

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

С 1 июля 2014 г. вступили в силу изменения в ГК РФ, внесенные Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанными изменениями в ГК РФ включены нормы, посвященные, в том числе, договору счета эскроу.

В мировой практике договор счета эскроу является одним из самых распространенных способов осуществления расчетов по сделкам. В Европе и США данный вид расчетов не уступает по популярности таким формам расчетов, как аккредитив и инкассо. Как возможности, так и сфера применения эскроу довольно широки.

Попробуем разобраться в сущности договора счета эскроу. Зачастую сторонам возмездной сделки необходима некая третья сторона, которая примет на хранение, а затем выдаст некую вещь (деньги, иные материальные ценности) при наступлении определенных ранее сторонами условий. «К сожалению, во многих случаях «доверенные третьи стороны» оказывались не заслуживающими доверия, злоупотребляли своими правами. В результате сегодня в мире, в различных правовых системах созданы правовые нормы, четко регулирующие правовой статус «доверенной третьей стороны» в самых разнообразных обязательствах»¹.

Самое большое преимущество договора счета эскроу состоит в передаче имущества и переходе права на него после исполнения условия или наступления определенного события. При помощи данного договора можно решить множество проблем, потому что имущество находится вне досягаемости любой из сторон до исполнения указанного условия или наступления оговоренного события.

Договору счета эскроу в ГК РФ посвящены четыре статьи.

В соответствии со ст. 860.7 ГК РФ по договору счета эскроу банк (эскроу-агент) открывает специальный счет эскроу для учета и блокирования денежных средств, полученных им от владельца счета (депонента) в целях их передачи другому лицу (бенефициару) при возникновении оснований, предусмотренных договором между банком, депонентом и бенефициаром.

Исходя из приведенного определения очевидным представляется ограниченность применения договора счета эскроу в экономическом обороте.

Характеризуя в общем смысле сущность эскроу как депонирование (сохранение, блокирование) определенного имущества, договор счета эскроу можно обозначить как узконаправленный частный случай эскроу-

¹ Батин В. В. Договор условного депонирования (эскроу) и договор счета эскроу: соотношение обяза-

тельств и перспективы сосуществования // Юридическая наука. 2014. № 2. С. 67.

отношений, в силу ограниченности субъектов договора, предмета и содержания¹.

Определим элементы договора счета эскроу. Начнем с его сторон.

Безусловным является тот факт, что договор счета эскроу является трехсторонним. В его заключении участвуют три стороны: эскроу-агент, депонент и бенефициар.

Эскроу-агент является лицом, принимающим на хранение денежные средства до момента наступления события, установленного в договоре счета эскроу, видом деятельности которого является оказание услуг по хранению в рамках эскроу. Очевидно, что правовой статус эскроу-агента требует детальной законодательной регламентации в целях обеспечения соблюдения прав и интересов всех сторон договора. Подчеркивая независимость и незаинтересованность эскроу-агента, Ю. Л. Коневина справедливо отмечает, что «в данном случае третье лицо действует в интересах не просто кредитора, а обеих сторон в сделке, оставаясь нейтральной стороной, тем самым увеличивая уровень обеспечения интересов сторон»²; на нейтральность позиции эскроу-агента по отношению к депоненту и бенефициару указывает и Н. А. Новикова³.

В соответствии с ГК РФ в качестве эскроу-агента может выступать исключительно банк, а не любые кредитные организации, как отмечают, многие авторы⁴. В европейских же странах в таком статусе могут выступать, в частности, нотариус, кредитная организация, профессиональный участник

рынка ценных бумаг, страховая организация.

Итак, по сравнению с зарубежным правовым регулированием, отечественный законодатель значительно сузил круг лиц, которые могут выступать в качестве эскроу-агента.

По мнению Н. В. Сыропятовой, такое ограничение является вполне обоснованным, поскольку «для России договор счета эскроу является новым, правовой статус эскроу-агентов регламентирован недостаточно, в связи с этим могут возникнуть проблемы, связанные с деятельностью эскроу-агентов, а также с их добросовестностью и надежностью»⁵.

Представляется, что необходимы юридические конструкции для регламентации деятельности эскроу-агента, законодательные требования к его правовому статусу, то есть инструменты для защиты интересов, в первую очередь, бенефициара и депонента.

К числу таких действующих конструкций можно отнести нормы, регулирующие расчеты через счета эскроу с застройщиками, то есть организациями, имеющими право на привлечение денежных средств на основании договоров участия в долевом строительстве. Правительством Российской Федерации установлены дополнительные требования к банкам, которые имеют право на открытие счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве⁶.

Единственным требованием, предъявляемым к депоненту и бенефициару, является наличие у них права на заключение договора банковского счета.

В соответствии со ст. 860.7 ГК РФ предметом договора счета эскроу могут быть только денежные средства. Этот факт не совпадает с мировой практикой, согласно которой объектом данного договора могут

¹ Там же. С. 69.

² Коневина Ю. Л. Юридическая конструкция условного депонирования (эскроу) // Вопросы экономики и права. 2013. № 8. С. 11.

³ Новикова Н. А. Перспективы эскроу-счетов в российском законодательстве // Научный диалог. 2013. № 7 (19). С. 135.

⁴ См., например: Арутюнова М. Г., Гаркуша И. В. Договор условного депонирования (эскроу) и договор счета эскроу // Научно-технический прогресс: актуальные и перспективные направления будущего / Сборник материалов II Международной научно-практической конференции: в 2-х томах. Кемерово: Изд. ООО «Западно-Сибирский научный центр», 2016. С. 238; Василевская Л. Ю. Договор счета эскроу: проблемы правовой квалификации // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 2. С. 40.

⁵ Сыропятова Н. В. Обеспечительная функция договора счета эскроу // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2016. № 23. С. 244.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2017 г. № 498 «О требованиях к банкам, которые имеют право на открытие счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве».

быть как денежные средства, так и иные объекты, включая ценные бумаги, а также правоустанавливающие документы.

По мнению некоторых авторов¹, предмет договора является оказание услуг по передаче объекта депонирования, то есть фактически действия депонента по передаче имущества эскроу-агенту, в то время, как деньги — это объект депонирования.

В качестве примера дискуссий «предмет-объект» можно рассмотреть договор аренды. По договору аренды также есть мнения о том, что предметом аренды выступает не имущество, передаваемое арендодателем арендатору, а соответствующие действия арендодателя по передаче имущества. Возможно, появление таких мнений связано со ст. 607 ГК РФ, которая назвала имущество, передаваемое по договору, — «объектами аренды», соответственно, необходимо было заполнить пробел и все-таки определить предмет договора, отсюда и возникли суждения о разнице предмета и объекты аренды. В то же время практически во всех договорах, связанных с передачей имущества в собственность либо в пользование, предметом договора выступает передаваемое имущество.

Исходя из вышесказанного, обоснованным будет утверждение о том, что предметом договора счета эскроу являются именно денежные средства. Действия депонента по передаче денежных средств эскроу-агенту, на наш взгляд, не могут выступать предметом договора, поскольку данный договор является трехсторонним и у каждой стороны есть своя часть обязанностей, составляющих содержание договора.

Денежные средства, размещенные на счете эскроу, открытом физическим лицом (депонентом) для расчетов по сделке купли-продажи недвижимого имущества, подле-

жат страхованию в соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Согласно ч. 3. ст. 12.1 указанного закона возмещение по договору счета эскроу, открытого для расчетов по сделкам купли-продажи недвижимого имущества, выплачивается в размере 100 процентов суммы, находящейся на указанном счете на момент наступления страхового случая, но не более 10 млн. руб.

В указанном Федеральном законе четко оговорен период, в который денежные средства на счете эскроу будут считаться застрахованными, а, следовательно, если наступит страховой случай — отзыв лицензии у банка — эскроу-агента — эти средства (не более 10 млн. руб.) будут выплачены депоненту/бенефициару (в зависимости от условий договора) Агентством по страхованию вкладов. Денежные средства застрахованы «в период с даты регистрации документов, представленных для государственной регистрации прав, до истечения трех рабочих дней с даты государственной регистрации прав в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество, или до истечения трех рабочих дней с даты принятия решения об отказе в государственной регистрации права, или до истечения трех рабочих дней с даты прекращения государственной регистрации права». Во всех остальных случаях денежные средства, находящиеся на счетах эскроу, не застрахованы в соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 5 вышеназванного Федерального закона.

Существует точка зрения, что сравнение включенных в гл. 45 ГК РФ норм о двух новых договорах, а именно о договоре номинального счета и договоре счета эскроу, дает возможность утверждать, что в случае, когда эскроу-агентом выступает не банк, а иное лицо (например, нотариус, адвокат и др.), ему может быть предоставлена возможность заключить с банком договор номинального счета и открыть как владельцу счета номинальный счет (п. 1 ст. 860.1 ГК РФ) в интересах одного или нескольких клиентов. Этот счет открывается для совершения операций с денежными средствами,

¹ См., например: Карпычев М. В. О перспективах использования института условного депонирования в предпринимательских отношениях // Государство и право. 2013. № 3. С. 42—48; Яровая В. В., Корольчук А. Н. Договорная конструкция эскроу в законодательстве Российской Федерации как новый способ обеспечения обязательств // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. 2015. № 1 (16). С. 95.

права на которые принадлежат одному или нескольким бенефициарам. При этом в соответствии с п. 2 ст. 860.2 ГК РФ договор номинального счета может быть заключен как с участием, так и без участия бенефициара. Договор номинального счета без участия бенефициара является двусторонним и может рассматриваться как договор в пользу третьего лица. Договор с участием бенефициара считается многосторонним, как и договор счета эскроу.

Согласно данному мнению, «правовая конструкция договора номинального счета может использоваться с целью условного депонирования (эскроу), хотя не исключено применение ее и в иных целях, с иным субъектным составом, то есть договор счета эскроу является разновидностью договора номинального счета. С точки зрения логики наличие родовидовых связей предполагает, что понятие, относимое к виду (договор счета эскроу), имея все основные характеристики рода (договор номинального счета), вместе с тем обладает специфическими признаками»¹.

На наш взгляд, данная позиция не вполне обоснована, поскольку анализ норм ГК РФ, посвященных двум разным видам договора банковского счета, не позволяет рассматривать один его вид (эскроу) как относящийся к роду (номинальный счет). Это обусловлено тем, что:

— во-первых, количество сторон четко определено в законе (в договоре номинального счета — два и более: банк и владелец счета и, может быть, бенефициар (ы); в договоре счета эскроу — всегда три стороны: банк, депонент, бенефициар);

— во-вторых, законодатель в ч. 4. ст. 860.7 ГК РФ уже обозначил, что эскроу является видом договора банковского счета;

— в-третьих, по договору номинального счета владелец счета всегда вносит (принимает) «чужие» деньги и по условиям ГК РФ может это делать неограниченное количество раз, то есть движение средств по счету может быть неоднократное (срок «жизни» счета неограничен), по договору счета эскроу банк принимает депонирование де-

нежных средств депонента для передачи бенефициару по факту наступления определенных условий и обязан возвратить деньги, если истечет срок, то есть движение средств по счету однократное (срок «жизни» счета предопределен).

Одни авторы называют договор счета эскроу одним из способов обеспечения исполнения обязательств², другие³ — зависимым договором, третьи⁴ — акцессорным.

Все три мнения так или иначе связывают наличие договора счета эскроу с еще одним договором, который бы договор счета эскроу дополнял, обеспечивал его исполнение, либо зависел от него. Нормы же ГК РФ прямо указывают на то, что это не так. Договор счета эскроу может существовать независимо от каких-либо других договоров. Приведем пример: стороны гражданского дела о взыскании денежных средств на покрытие расходов на лечение, вызванных причинением вреда здоровью, не состояли в договорных отношениях; при этом виновная сторона может признать иск, выплачивая денежные средства через эскроу-счет, причем бенефициаром может быть как потерпевший, так и лечебное учреждение. Рассматривая вопрос о применении договора счета эскроу необходимо отметить следующее. Использование счета эскроу при совершении сделок с недвижимостью — это только один из возможных способов использования счета. Счет может быть также использован при покупке ценных бумаг, движимого имущества. Возможно применение данного счета для выплаты периодических платежей в пользу бенефициара (например, чтобы выполнить это условие, предусмотренное ипотечным кредитом)⁵.

В соответствии со ст. 860.8 ГК РФ ни депонент, ни бенефициар не вправе распо-

² См., например: Ткачева Л. В. Эскроу (условное депонирование) как новый способ обеспечения исполнения обязательств // Известия ЮФУ. Технические науки. 2013. № 6. С. 234.

³ Яровая В. В., Корольчук А. Н. Указ. соч. С. 96.

⁴ Гурьев А. В. Договор счета эскроу как акцессорный способ обеспечения исполнения обязательства туроператора // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. 2015. № 2. С. 134.

⁵ Ерохина М. Г. Новое в законодательстве: счета эскроу // Власть закона. 2014. № 4 (20). С. 97.

¹ Василевская Л. Ю. Указ. соч. С. 46—47.

ряжаться денежными средствами, находящимися на счете эскроу, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей (а именно: при возникновении оснований, предусмотренных договором условного депонирования денежных средств, то есть договором счета эскроу). Однако обратное может быть предусмотрено самим договором счета эскроу. На наш взгляд, это оправданное исключение, дающее сторонам возможность, с учетом диспозитивности гражданско-правовых норм, выстраивать собственное регулирование отношений.

Вызывает определенные сомнения вопрос, связанный с обращением взыскания на денежные средства, находящиеся на счете эскроу. Если в случае с аккредитивом все ясно и в полной мере урегулировано: принадлежность денег равна принадлежности счетов, то есть при предъявлении исполнительных требований банк всегда может определить принадлежность денежных средств определенному субъекту, то в случае с договором счета эскроу нужно учитывать следующее. Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 212-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ст. 860.8 ГК РФ дополнена частью 4 «приостановление операций по счету эскроу, арест или списание денежных средств, находящихся на счете эскроу, по обязательствам депонента перед третьими лицами и по обязательствам бенефициара не допускается» (вступает в силу с 1 июня 2018 г.). Это новшество вызывает много вопросов: счет эскроу может использоваться фактически для создания невозможности обращения взыскания на данные денежные средства со стороны кредиторов, что очевидно нарушает принципы защиты прав кредиторов, изложенных, в частности, в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Итак, рассмотрев основные особенности, проблемы правового регулирования и правоприменения договора счета эскроу, отмечая своевременность и перспективность его появления в качестве разновидности договора банковского счета в отечественном

гражданском законодательстве, необходимо признать не всегда адекватное понимание законодателем механизма действия соответствующих норм ГК РФ и последствий их изменения, а также неготовность и в правовом, и в фактическом смыслах российских банков и участников торгового оборота использовать его как инструмент в расчетных отношениях.

Библиография

1. Арутюнова, М. Г. Договор условного депонирования (эскроу) и договор счета эскроу / М. Г. Арутюнова, И. В. Гаркуша // Научно-технический прогресс: актуальные и перспективные направления будущего / сб. материалов II Международной научно-практической конференции: в 2-х т. — Кемерово: Изд. ООО «Западно-Сибирский научный центр», 2016.
2. Батин, В. В. Договор условного депонирования (эскроу) и договор счета эскроу: соотношение обязательств и перспективы сосуществования / В. В. Батин // Юридическая наука. — 2014. — № 2.
3. Василевская, Л. Ю. Договор счета эскроу: проблемы правовой квалификации / Л. Ю. Василевская // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». — 2016. — № 2.
4. Гурьев, А. В. Договор счета эскроу как акцессорный способ обеспечения исполнения обязательства туроператора / А. В. Гурьев // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. — 2015. — № 2.
5. Ерохина, М. Г. Новое в законодательстве: счета эскроу / М. Г. Ерохина // Власть закона. — 2014. — №4 (20).
6. Карпычев, М. В. О перспективах использования института условного депонирования в предпринимательских отношениях / М. В. Карпычев // Государство и право. — 2013. — № 3.
7. Коневина, Ю. Л. Юридическая конструкция условного депонирования (эскроу) / Ю. Л. Коневина // Вопросы экономики и права. — 2013. — № 8.
8. Новикова, Н. А. Перспективы эскроу-счетов в российском законодательстве / Н. А. Новикова // Научный диалог. — 2013. — №7 (19).
9. Сыропятова, Н. В. Обеспечительная функция договора счета эскроу / Н. В. Сыропятова // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. — 2016. — № 23.
10. Ткачева, Л. В. Эскроу (условное депонирование) как новый способ обеспечения исполнения обязательств / Л. В. Ткачева // Известия ЮФУ. Технические науки. — 2013. — № 6.
11. Яровая, В. В. Договорная конструкция эскроу в законодательстве Российской Федерации как новый способ обеспечения обязательств / В. В. Яровая, А. Н. Корольчук // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. — 2015. — № 1 (16).

Escrow account contract: certain questions of law application

© **Baskakova I. V.**,

Phd in Law, Associate Professor of "Civil Law and Civil Procedure" department of the Law Institute of Russian University of Transport

Abstract. Article is devoted to consideration of features of escrow account contract as specified type of bank account contract, its elements, and content, legal essence and also problems of its application are investigated.

Keywords: bank account contract, escrow account contract, depositor, beneficiary, escrow agent, bank.

О подходах к классификации воздушных судов в системе объектов недвижимого имущества

© Егоров А. П.,

соискатель ученой степени кандидата юридических наук, аспирант факультета национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Аннотация. Цель: рассмотреть подходы к классификации воздушных судов по различным основаниям, в том числе по техническим характеристикам, правовому статусу и назначению. Методы: анализ существующих научных трудов по данной проблематике, а также сравнение и рассмотрение существующих в них проблем. Результаты: на основе анализа актуальных научных трудов, выявлен ряд подходов к классификации воздушных судов по различным основаниям. Научная новизна: в статье обобщены и предложены к рассмотрению подходы к определению оснований классификации воздушных судов, проведена их оценка и высказано авторское мнение по дальнейшему совершенствованию данного направления. Практическая значимость: основные положения и выводы статьи могут быть использованы аспирантами, докторантами, учеными при написании научных работ различного уровня, в учебных пособиях с целью предложить перечень тем курсовых работ и рефератов, научных статей для продолжения исследования.

Ключевые слова: воздушное право, воздушное судно, летательный аппарат, государственная регистрация, авиация, правовое регулирование, Воздушный кодекс, Гражданский кодекс.

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

Как верно отмечает Д. Р. Симаев, недвижимое имущество занимает одно из главных мест в системе объектов гражданских прав, так как имеет собственную структуру и взаимосвязь составляющих его элементов¹. В этой связи требуется определить системы норм, регламентирующих отношения по управлению недвижимостью в целом и воздушных объектов, в частности. При этом каждый вид авиации также имеет свое правовое регулирование, особенности применения тех или иных норм права, а также степень гражданско-правового участия.

Любая классификация является способом познания конкретного явления, помогает раскрыть его сущность. Как верно отмечает К. В. Каргин, «исследуя то или иное явление правовой действительности, цивилисты вынуждены обращаться к классификации, при этом особое внимание уделяя изучению указанного явления с точки зрения его функционального значения»².

Именно через классификацию можно выявить отличительные признаки между объектами одного типа, проникнуть в сущность самого понятия, очертить его содержание применительно к практической деятельности, выразить функциональные свойства и черты в целом³. Более общее, но достаточно объективное предназначение классификации дал цивилист А. М. Васильев, отметив в своих трудах, что классификация позволяет «обеспечить однозначное и легко определяемое место для каждого из классифицируемых объектов. Причем эта функция должна одинаково хорошо выполняться при двух основных видах использования классификации: размещение нового объекта в классифицируемом массиве и нахождение конкретного объекта в этом массиве»⁴.

ва : сб. научных трудов / под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика, А. В. Никитина. Н.Новгород, 2005. Вып. 8. С. 27.

³ Баранов В. М., Чуманов Е. В. Классификация в российском законодательстве : монография. Н. Новгород, 2005. С. 148—154.

⁴ Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки категории теории права. М., 1976. С. 61.

¹ Симаев Д. Р. Правовой режим воздушных судов как объектов недвижимости : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 31.

² Каргин К. В. Классификация юридических документов // Современные проблемы государства и пра-

Применительно к воздушным судам значение классификации состоит в том, чтобы выразить все их свойства и основные черты. Представляется, что классификация воздушных судов должна основываться не столько на анализе различных доктринальных суждений и технических характеристик, сколько на выделении и рассмотрении общих черт и особенностей их видов. Такой подход позволит теоретические выводы увязать с конкретными практическими положениями.

Так, в настоящее время выделяется три вида авиации: гражданская, государственная и экспериментальная авиация.

Гражданская авиация используется для обеспечения потребностей граждан и экономики. Сама гражданская авиация, в свою очередь, состоит из коммерческой гражданской авиации, которая используется для воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты и выполнения авиационных работ, и авиации общего пользования. Их основное отличие в том, что первая подразумевает плату за оказанные услуги, вторая используется на безвозмездной основе.

Государственная авиация используется в целях осуществления функций государства. Например, в целях обороны страны создана государственная военная авиация. К выполнению особых задач в сфере обеспечения безопасности используется государственная авиация специального назначения. Такую авиацию задействуют федеральные органы исполнительной власти, такие как ФСБ России, МВД России, ФСО России, Росгвардия и др.

Экспериментальная авиация применяется для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ. Она также привлекается к испытаниям авиационной и другой техники. Как и государственная авиация, экспериментальная используется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Деятельность каждого из перечисленных видов регулируется соответствующими компетентными органами. Например, государственное регулирование деятельности в области гражданской авиации возложено на

специально уполномоченный орган, его структурные подразделения и территориальные органы. Деятельность в области государственной военной авиации подлежит регулированию специально уполномоченным органом в области обороны (Минобороны России). Государственное регулирование деятельности в области экспериментальной авиации возложено на специально уполномоченный орган в области оборонной промышленности (Минпромторг России).

Классификация самолетов может быть дана по различным признакам, например, по назначению, по конструктивным признакам, по типу двигателей, по летно-техническим параметрам и т.п.

Рассмотрим классификацию, характеризующую воздушные суда по их назначению, в соответствии с которой самолеты делятся на:

— военные (воздушный авианосец, десантные, истребители, истребители-бомбардировщики, корректировщики, многоцелевые и специальные, перехватчики, ракетноносцы, разведчики, топливозаправщики, транспортные, фронтовые бомбардировщики, штурмовики);

— гражданские (пассажирские, почтовые, сельскохозяйственные, специальные, санитарные, геологоразведочные, пожарные, спортивные; транспортные, учебно-тренировочные.

Для примера приведем классификацию и по другим основаниям. Например, в соответствии с техническими характеристиками воздушных судов:

— легче воздуха воздушные суда могут быть без двигателя и с двигателем (свободный аэростат, привязной аэростат, дирижабль);

— тяжелее воздуха воздушные суда также могут быть без двигателя и с двигателем, при этом без такового — это планер или воздушный змей (сухопутный и гидропланер), а с двигателем — самолет (сухопутный, гидросамолет, амфибия), винтокрыл (вертолет (сухопутный, гидровертолет, амфибия) и орнитоптер (сухопутный, гидроорнитоптер, амфибия).

Исходя из диспозиции п. 2 и 3 ст. 32 Воздушного кодекса Российской Федерации, можно выделить еще одну классификацию воздушных судов: в зависимости от максимального взлетного веса.

К основной категории отнесены самолеты, максимальный взлетный вес которых составляет не менее 5700 кг, и вертолеты с максимальным взлетным весом 3 100 кг и более.

К легким отнесены воздушные суда, максимальный взлетный вес которых более 495 кг, но менее 5700 кг (для вертолетов более 495 кг, но менее 3100 кг). В этот класс попадают воздушные суда серийного производства, которые могут относиться как к коммерческой гражданской авиации, так и к авиации общего назначения. Данный класс воздушных судов подпадает под общие требования действующего законодательства.

К сверхлегким отнесены воздушные суда, максимальный взлетный вес которых 495 кг и менее, без учета авиационных средств спасания. Стоит отметить, что в указанный класс попадает много воздушных судов единичного изготовления, в том числе самодельных, которые, естественно, не могут соответствовать общим требованиям, предъявляемым к воздушным судам для их государственной регистрации. В этой связи Минтранс России введен особый (упрощенный) порядок их государственной регистрации.

Необходимо отметить существование следующей проблемы: имеются воздушные суда (например, экранопланы), которые на определенных режимах (этапах) полета (взлет и посадка) или эксплуатации при производстве полетов оказываются в правовом статусе других транспортных средств. При этом они по основному предназначению остаются воздушными судами, но в такие моменты подпадают под действие правил для морских или речных судов либо наземных транспортных средств. Устранение данной правовой неопределенности возможно как в самом законе, так и в подзаконных актах транспортного законодательства.

Не в полной мере урегулирован и вопрос использования беспилотных воздуш-

ных судов, включая, в частности, свободнолетающие модели и малоразмерные дистанционно пилотируемые летательные аппараты. Их возможности постоянно расширяются, и на практике активно развивается использование свободнолетающих моделей воздушных судов, предназначенных для выполнения экономических и государственных задач. В будущем соответствующие нормы должны найти свое отражение в федеральных авиационных правилах, а возможно, и в норме закона.

Интересен вид классификации, предложенный Д. Р. Симаевым. В своей диссертационной работе ученый предложил две классификации воздушных судов, имеющих гражданско-правовое значение. Первая — в зависимости от правового режима, вторая — от оборотоспособности. В первом случае речь идет о делении воздушных судов на объекты недвижимого имущества (это суда, подлежащие государственной регистрации, т.е. только гражданские воздушные суда, сверхлегкие гражданские воздушные суда авиации общего назначения и государственные воздушные суда) и не являющиеся объектами недвижимого имущества (это суда, подлежащие не государственной регистрации, а государственному учету). Во втором — свободно обращаемые (т.е. гражданские и экспериментальные воздушные суда, находящиеся согласно ст. 7 ВК РФ в государственной и муниципальной собственности, собственности физических и юридических лиц), изъятые из оборота (воздушные суда, находящиеся исключительно в федеральной собственности), ограниченно оборотоспособные (т.е. на которые наложены определенные ограничения, в том числе и временные).

Автор согласен с мнением данного ученого, так как деление судов по правовому режиму — достаточно актуальная новация в цивилистике. При этом в различных работах приводятся и другие примеры классификаций воздушных судов. Например, в зависимости от регулярности полетов (воздушные суда, осуществляющие регулярные полеты; воздушные суда, осуществляющие нерегулярные полеты (чартер); в зависимости от цели использования (воздушные суда, ис-

пользуемые для коммерческих целей (бизнес-авиация); воздушные суда, используемые для некоммерческих целей (например, для частных авиаперелетов) и т.д.

Таким образом, классификация воздушных судов основывается на анализе различных доктринальных суждений и технических характеристик, а также на выделении и рассмотрении общих черт и особенностей их видов. В статье рассмотрены несколько таких подходов и каждый из них в своем роде объективен и с правовой точки зрения необходим для более четкого разграничения и реализации гражданско-правовых отношений.

Представленный в настоящей статье перечень оснований классификации нельзя считать исчерпывающим и требуется про-

должить поиск универсального основания для исключения правовых пробелов и неточностей.

Библиография

1. Баранов, В. М. Классификация в российском законодательстве : монография / В. М. Баранов, Е. В. Чуманов. — Н. Новгород, 2005.
2. Васильев, А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки категории теории права / А. М. Васильев. — М., 1976.
3. Каргин, К. В. Классификация юридических документов // Современные проблемы государства и права : сб. научных трудов / под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика, А. В. Никитина. — Н. Новгород, 2005. — Вып. 8.
4. Симаев, Д. Р. Правовой режим воздушных судов как объектов недвижимости : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Р. Симаев. — М., 2010.

About approaches to classification of aircrafts in the system of real estate units

© Egorov A. P.,

the applicant the degree of candidate of legal Sciences, graduate student of faculty of a homeland security of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Abstract. Objective: to consider approaches to classification of aircrafts by various bases, including on technical characteristics, legal status and appointment. Methods: the analysis of the existing scientific works on this perspective and also comparison and consideration of the problems existing in them. Results: on the basis of the analysis of relevant scientific works, a number of approaches to classification of aircrafts by various bases is revealed. Scientific novelty: in article a number of approaches to the bases of classification of aircrafts are generalized and offered to consideration, their assessment is carried out and the author's opinion on further improvement of this direction is expressed. Practical importance: basic provisions and conclusions of article can be used by graduate students, doctoral candidates, scientists when writing scientific works of various level, in education guidances with the purpose to offer the list to those term papers and papers, scientific articles for continuation of a research.

Keywords: air law, aircraft, aircraft, state registration, aircraft, legal regulation, Air code, Civil code.

Правовые проблемы участия группы лиц в корпоративных закупках

© Мисак А. Ю.,

аспирант Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье автор проводит научный анализ Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», принятого 18 июля 2011 г. Исследования показывают, что однозначных определений и требований, предъявляемых к «коллективному участнику», в законе нет, а это приводит к серьезным проблемам, которые возникают как у заказчиков, так и у участников процедур закупок. Отсутствие в теории и практике единообразного понимания отдельных положений указанного закона не способствует установлению должного порядка при закупках. По аргументированному выводу автора, вопросы участия группы лиц в корпоративных закупках нуждаются в отдельном, самостоятельном исследовании, что создаст основу для совершенствования законодательства и улучшит практику в указанной сфере деятельности.

Ключевые слова: закупки, участник закупки, группа лиц, коллективный участник, консорциум, ассоциация, закон о закупках.

Рецензент — Н. А. Духно, доктор юридических наук, профессор.

Со времени принятия Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223) и до сегодняшнего времени, несмотря на неоднократные его изменения (в том числе, в декабре 2017 года), этот важный юридический документ до сей поры имеет много недостатков. Остаются не урегулированными вопросы участия группы лиц, или «коллективного участника» в корпоративных закупках. Это требует новых научных исследований и совершенствования законодательства о закупках.

В теоретическом плане следует сосредоточить внимание на определении «группы лиц» и на положениях, раскрывающих требования, предъявляемые заказчиками к таким участникам на этапе организации и проведения процедур закупок, статусе «коллективного участника» при заключении и исполнении договора.

Действующей редакцией Закона № 223 определено, что участником закупки может быть любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц,

выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки, которые соответствуют требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке (ч. 5 ст. 3). Законодателем с 1 июля 2018 г. из названного определения исключена только фраза о соответствии участника «требованиям, установленным заказчиком в соответствии с положением о закупке». Интересующая нас формулировка по «группе лиц» остается без изменений. Если сравнивать определение «участника закупки», указанное в Законе № 223, с определением «участника», предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44), то в Законе № 223 оно оказывается более широким, в сравнении с имеющимся в Законе № 44, что соответствует параметрам международного опыта. К такому опыту следует присматриваться и все полезное следует воплощать в нашу отечественную практику, обогащая ее передовыми методами работы. Всматриваясь и вникая в содержание документов Всемирного банка, (п. 1.10 Руководства «Закупки по

займам МБРР и кредитам МАР») нетрудно обнаружить, что любая фирма может принимать участие в торгах самостоятельно, или в составе совместных предприятий с местными, и/или иностранными фирмами, подтвердив персональную и солидарную ответственность, однако Банк не приемлет условия торгов, которые требуют обязательного наличия совместных предприятий, или иных форм объединений между фирмами¹.

Участником же закупки согласно ст. 3 Закона № 44 признается любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство, или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 284 НК РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения, и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц, или любых физических лиц, в том числе, зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя.

Исходя из буквального толкования диспозиции приведенной статьи, как отмечает П. Саганов, на стороне участника закупки может выступать только юридическое или физическое лицо в единственном числе, множественность лиц в этом случае не предполагается, а значит — невозможна в рамках проведения закупок по правилам Закона № 44².

Из вышеприведенных определений «участника закупки» следует, что возмож-

ность участия множественности (группы) лиц предоставлена законодателем только при участии в закупках компаний с государственным участием исключительно по Закону № 223, который регламентирует корпоративные, внебюджетные закупки таких компаний, а не в закупках, осуществляемых по правилам Закона № 44, который регламентирует порядок расходования бюджетных средств государственных и муниципальных заказчиков. Причем согласно воле законодателя, объединиться для участия в корпоративных закупках могут только лица, имеющие одинаковый правовой статус: либо юридические лица, либо физические лица (в том числе индивидуальные предприниматели). Юридические лица с физическими лицами, исходя из буквального толкования понятия «участника закупки» по Закону № 223, объединиться не могут. Подобный подход подтверждается антимонопольной практикой. В решении Московского УФАС России от 12 сентября 2016 г. по делу № 1-00-1627/77-16 указано, что действующим законодательством не предусмотрено коллективное участие в случае объединение индивидуального предпринимателя и юридического лица. Участник ИП В. Н. Волков не мог объединиться с ПАО СК «Росгосстрах» с целью коллективного участия в аукционе, так как данные участники имеют разные организационно-правовые формы.

Аналогичной позиции придерживается и Минэкономразвития России в своих разъяснениях, согласно которым в любой закупке может участвовать несколько юридических лиц или несколько индивидуальных предпринимателей на стороне одного участника закупки, которые будут рассматриваться как коллективные участники. Все это подтверждается письмами от 12 апреля 2016 г. № Д28и-933, от 27 октября 2016 г. № ОГ-Д28-12379, от 21 марта 2017 № Д28и-1412.

Следовательно, исходя из смысла вышеперечисленной правовой нормы Закона № 223 касательно участия группы лиц в закупках (ч. 5 ст. 3), а также по смыслу указанных разъяснений федеральных органов исполнительной власти, в практике закупок

¹ Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance//OJ L 94. 28.03.2014. P. 1 // URL: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/e8b/CELEX-32014L0025-EN-TXT.pdf> (дата обращения 22.03.2018).

² Саганов П. Участие консорциума в закупках // Конкуренция и право. 2016. № 3.

складываются серьезные препятствия в случаях необходимости формирования коллективного участника закупок из лиц разного правового статуса. Законом № 223 не определены ни форма такого объединения, ни специальные требования к такому коллективному участнику закупки. Практика вынуждена удовлетворяться «общей нормой» Закона № 223, согласно которой при закупке товаров, работ, услуг заказчики обязаны руководствоваться Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, упомянутым Законом № 223, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее — Положение о закупке). В таком множестве нормативных правовых актов существующие термины употребляются в разных смыслах, в связи с чем достаточно трудно, а чаще всего, невозможно добиться справедливого достижения целей осуществления закупок.

В соответствии с требованиями Закона № 223-ФЗ, Положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика. Положение должно содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки), и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные правила, связанные с обеспечением закупки.

Несмотря на вносимые с 1 июля 2018 г. изменения в определение Положения о закупке, по-прежнему кардинальных изменений новое определение не содержит — за заказчиком сохранено право устанавливать в собственном Положении о закупке требования к закупке, порядок и условия их применения, а также иные связанные с обеспечением закупки положения. Следовательно, до тех пор, пока Законом № 223 не будет выражен четкий порядок и особенности участия в закупках «коллективных участников», заказчику целесообразно предусмотреть в собственном Положении о закупке условия участия группы лиц в процедурах

закупок, требования, предъявляемые к таким лицам, перечень предоставляемых ими документов, порядок определения соответствия группы лиц требованиям, предъявляемым заказчиком, особенности заключения с указанными лицами договора. Очевидно, что законодателю следует устранить имеющийся пробел, поскольку нормы любого закона призваны в равной мере охранять права и законные интересы всех участников процесса в достижении основной цели полного и объективного удовлетворения законных потребностей каждой из сторон закупки на основе права и свободной конкуренции.

При установлении вышеперечисленных требований заказчику необходимо руководствоваться правовыми принципами о закупках, а именно: расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, изложенными в ч. 1 ст. 1 Закона № 223. Эти принципы на практике не всегда можно реализовать по причине несовершенства законодательства о закупках. В числе недостатков заметно, что закон лукаво формулирует расширение возможностей участия в закупках, не предоставляя право участника на объединение лиц с разным правовым статусом для участия в конкурентной борьбе в привлекательных для них закупках. Совершенно обоснована позиция С. В. Грузина, который отмечает, что необоснованные ограничения возможности участия и подачи заявки коллективным участником закупки будет расценено контрольным органом как прямое нарушение норм Закона № 223. Данный факт подтверждается решением Свердловского УФАС России от 25 февраля 2014 г. по делу № 39А на действия заказчика, выразившиеся в установлении в составе конкурсной документации следующих требований к участникам конкурса: «участвовать в конкурсе может любое юридическое, физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Привлечение субподрядчиков / соисполнителей / субпоставщиков, участие коллективных участников (группы лиц, простого товарищества и т.п.)

не допускается»¹. Приведенное выше решение антимонопольного органа лишь подчеркивает, что принцип в законе представлен как декларация, без гарантий его достижения в реальной практике.

Некоторые авторы определяют множественность лиц на стороне участника как консорциум (от лат. *consortium* — соучастие, сообщество) — форма объединения организаций, которое имеет временный характер с целью достижения заранее известной цели, не являющейся противоправной с точки зрения действующего законодательства в отличие, например, от картеля².

Наиболее распространенной формой объединения участников закупок, соответствующего нормам гражданского законодательства, является объединение юридических лиц или индивидуальных предпринимателей на основе договора простого товарищества (договора о совместной деятельности). Согласно ч. 1 ст. 1041 ГК РФ по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели.

Специальных требований к форме и порядку заключения договора простого товарищества гл. 55 ГК РФ не содержит. Как отмечает В. В. Семинихин, срок действия договора простого товарищества также не ограничен законом, следовательно, он может заключаться как с указанием срока его действия, так и без такового³. Вкладом согласно ГК РФ может быть все то, что он вносит в общее дело, в том числе деньги, иное имущество, профессиональные и иные знания, навыки и умения, а также деловая репутация и деловые связи.

По смыслу содержания ст. 1047 ГК РФ можно сделать вывод, что при участии в закупках по Закону № 223 товарищи отвечают солидарно перед заказчиком по всем общим

обязательствам независимо от оснований их возникновения. Законодатель установил также основания прекращения договора простого товарищества. Причем в соответствии с ч. 2 ст. 1050 ГК РФ с момента прекращения договора простого товарищества его участники несут солидарную ответственность по неисполненным общим обязательствам в отношении третьих лиц.

Для заказчика закупки, целью которой является, прежде всего, удовлетворение потребности в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями надежности и качества, весьма важной является норма ГК РФ, предусматривающая ответственность товарища, в отношении которого договор простого товарищества расторгнут. Согласно требованиям ст. 1053 ГК РФ, в случае, когда договор простого товарищества не был прекращен в результате заявления кого-либо из участников об отказе от дальнейшего в нем участия либо расторжения договора по требованию одного из товарищей, лицо, участие которого в договоре прекратилось, отвечает перед третьими лицами по общим обязательствам, возникшим в период его участия в договоре так, как если бы, оно осталось участником договора простого товарищества.

Некоторые заказчики (например, государственная корпорация «Ростех») в своем Положении о закупке предусмотрели отдельные требования к коллективным участникам⁴. Указанное Положение определяет, что лица, выступающие на стороне одного участника процедуры закупки, обязаны заключить между собой соглашение, соответствующее требованиям ГК РФ, в котором должны быть четко определены права и обязанности членов коллективного участника как в рамках участия в закупке, так и в рамках исполнения договора, что, безусловно, для заказчика очень важно. Кроме того, в соглашении должно быть указано четкое распределение номенклатуры, объемов, стоимости, и сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, между все-

¹ Грузин С. В. Коллективное участие в закупках по Закону № 223-ФЗ // Прогосзаказ.рф. 2017. № 2.

² Саганов П. Указ. соч.

³ Семинихин В. В. Совместная деятельность (простое товарищество) // «ГроссМедиа», «РОСБУХ», 2016.

⁴ URL:<http://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/documents.html?clauseId=264&clauseInfoId=309372&versioned=&activeTab=1>

ми, кто является коллективным участником. В этом случае, соглашением должно быть предусмотрено, что поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг, исключительно лицами, входящими в состав коллективного участника, и обладающими необходимой правоспособностью. Положением о закупке «Ростех», предусмотрено, что в соглашении должен быть определен лидер, который в дальнейшем будет представлять интересы каждого из лиц, входящих в состав коллективного участника. Также в соглашении должен быть предусмотрен механизм установления ответственности коллективного участника за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора с заказчиком, в том числе объем ответственности каждого лица, входящего в состав коллективного участника или порядок его определения, а также порядок предъявления и рассмотрения претензий заказчика.

Оценивая содержание рассматриваемого Положения, возникают основания для вывода о том, что указанные особенности, предъявляемые к коллективным участникам, позволяют заказчику минимизировать риски, возникающие у него при участии коллективного участника в закупке, и в случае его победы — при исполнении обязательств по договору.

Некоторые авторы, а также Минэкономразвития России полагают, что организация, входящая в состав коллективного участника, не имеет права самостоятельно принимать участия в процедуре закупки в качестве участника или на стороне другого участника закупки. Несоблюдение данного требования является основанием для отклонения заявок, как всех участников закупки, на стороне которых выступает такое лицо, так и заявки, поданной таким лицом самостоятельно¹. Достаточная аргументация у данной точки зрения отсутствует, при этом может быть нарушено не только право участника на самостоятельное участие в закупках, но и право участника на выбор способа участия в закупках. При указанном субъективном подходе происходит ущемле-

ние прав участника, основанных на неизблемости правовых принципов по охране прав и принципа объективности.

Аналогичная норма содержится и в Положении о закупке «Ростех». Однако Закон № 223 не содержит каких-либо ограничений по самостоятельному участию членов группы участников в процедуре закупке, а также по участию в составе других коллективных участников. Недостаточное урегулирование законодателем совместных действий участников закупок может иметь отрицательные последствия для заказчика — не только в форме обжалований действий заказчиков, но и образование условий для преступного сговора и роста коррупции.

Еще одной проблемой, не урегулированной законодателем в Законе № 223, является возможность участия «совместных предприятий», осложненных иностранным элементом, поскольку Закон № 223 допускает участие в закупках лиц независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала. Такое совместное предприятие, осложненное иностранным элементом, может быть связано с правопорядком разных государств. И как справедливо отмечает А. С. Касаткина, неизбежно возникновение пространственных правовых коллизий между нормами права различных государств, и для урегулирования как споров относительно совместных предприятий, так и самих отношений, связанных с ними, необходимо применение коллизионных норм². Безусловно, участие указанных «совместных предприятий», осложненных иностранным элементом, скорее редкость для заказчиков, чем правило, однако при проведении сложных технологических закупок определенно существует вероятность их участия, и может образовать серьезные трудности заказчику при выборе победителя конкурентной закупки.

Что касается установления требований к коллективному участнику, то в настоящее время сложилась единообразная антимоно-

¹ Грузин С. В. Указ. соч.; Письмо Минэкономразвития России от 30 октября 2015 г. № Д28и-3153.

² Касаткина А. С. Совместные предприятия в международном частном праве // СПС КонсультантПлюс.

польная¹ и правоприменительная практика, предусматривающая необходимость установления заказчиками квалификационных требований непосредственно к группе лиц, а не к отдельному лицу, входящему в группу. На практике заказчики устанавливают к группе лиц такие квалификационные требования, как: наличие опыта участника закупки; наличие производственных мощностей, оборудования, трудовых ресурсов, необходимых для выполнения работ, оказания услуг и другие требования. Эти требования едины для всех, а не к каждому отдельно взятому лицу. Аналогичную данной практике позицию занимает и Минэкономразвития России в своих разъяснениях от 21 марта 2017 г. № Д28и-1412, от 27 октября 2016 г. № ОГ-Д28-12379, от 12 апреля 2016 г. № Д28и-933, из которых следует, что «... в случае подачи заявки группой лиц требованиям, указанной в документации о закупке, должна в совокупности отвечать такая группа лиц, а не отдельно взятое юридическое лицо, выступающее в составе группы лиц». Указанная позиция подтверждается Постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2016 г. № 305-АД16-13042 по делу № А40-1962/2016, в котором отмечено, что «... если участником закупки выступает несколько лиц (группа лиц), требования, указанные в документации о закупке, должны предъявляться в совокупности к такой группе лиц, а не к отдельно взятому ее участнику. Установление заказчиком требований к отдельным лицам, входящим в состав коллективного участника закупки, противоречит правовому смыслу коллективного участника закупки, а также целям и принципам Закона о закупках и нарушает положения ч. 5, 6 ст. 3 Закона».

На практике у заказчиков возникают вопросы отнесения группы лиц к категории субъектов малого и среднего предпринимательства во исполнение требований постановления Правительства Российской Феде-

рации от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при проведении соответствующей категории закупок. Минэкономразвития России придерживается позиции, что при участии в закупках субъектов малого и среднего предпринимательства в соответствии с требованиями указанного постановления Правительства Российской Федерации для отнесения группы лиц к категории субъекта малого и среднего предпринимательства каждый из участников такой группы должен соответствовать требованиям к таким субъектам, указанным в ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

В юридической литературе встречается совершенно справедливая точка зрения, что заказчику стоит определить, какие из требований применяются к участнику закупки в целом (так называемые квалификационные требования, требования о наличии специальных разрешений, лицензии, допуски СРО и т.п.), а каким требованиям должен соответствовать каждый из юридических, или физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки (требования об общей правоспособности, о не проведении процедур ликвидации, об отсутствии сведений в реестрах недобросовестных поставщиков и пр.)². При оценке и сопоставлении заявок, заказчик также должен проводить такую оценку и сопоставление заявок на основании данных группы лиц, а не на основании данных кого-либо из его участников, включая лидера.

¹ Постановление ФАС России от 29 декабря 2015 г. по делу № 223ФЗ-122/15/АК940-15; Постановление ФАС России от 3 апреля 2015 г. по делу № 223ФЗ-91/14/АК110-15.

² Федоров А. А. Установление требований к участникам закупок по Закону № 223-ФЗ. http://roszakupki.ru/upload/documents/2014/Prakticheskaya_konferenciya_2014/14_Fedorov_A_A.pdf; Евсташенков А.Н. Установление отдельных требований к участникам закупки // корпоративные закупки 2015: практика применения Федерального закона 223-ФЗ: сборник докладов III Всероссийской практической конференции-семинар. Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий. М. : Юриспрudence, 2015.

В документации о закупке целесообразно установить требования по оформлению заявки и документов, представляемых участником — группой лиц в подтверждение своей квалификации и иных требований, предъявляемых заказчиком.

Определенные сложности для заказчика также вызывает заключение договора с победителем процедуры закупки — группой лиц. Закон № 223 не регулирует порядок и особенности заключения договоров заказчиком с коллективными участниками. Заказчику целесообразно устанавливать требования к порядку и особенностям заключения договоров с коллективным участником в Положении о закупке.

Действующее законодательство допускает возможность заключения от имени группы лиц договор с заказчиком каждым из товарищей либо одним из товарищей, который представляет свои интересы и интересы всех остальных лиц, именуемый зачастую лидером товарищества. Минэкономразвития России разъясняет, что «... в случае, если победителем в процедуре закупки признан участник закупки, на стороне которого выступали несколько физических или юридических лиц, заказчиком должен быть заключен один договор со всеми юридическими или физическими лицами, выступавшими на стороне победившего участника закупки, при этом непосредственно подписание договора может осуществляться одним лицом, действующим от имени всех остальных лиц по доверенности, или на основании договора простого товарищества, совершенного в письменной форме. Указанные лица солидарно отвечают перед заказчиком за исполнение обязательств, предусмотренных договором, заключенным по результатам процедуры закупки в соответствии со ст. 321—325, 1047 ГК РФ»¹.

Для заказчика более приемлемым является заключить один договор с коллективным участником, поскольку это уменьшает не только трудозатраты заказчика на заключение подобного рода договоров, но и на корректность размещения информации о

них в единой информационной системе в сфере закупок.

Совершенно самостоятельное место для заказчика занимает проблема неисполнения обязательств по договорам, заключенным победителями по итогам процедур закупок. Пустой декларацией остается требование Закона № 223 о необходимости создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, когда на практике заказчик испытывает серьезные трудности на пути удовлетворения своих законных интересов.

На законодательном уровне остается также неурегулированным вопрос выхода какого-либо юридического или физического лица из группы лиц, возможность переуступки своих обязательств, при исполнении обязательств коллективным участником. Следует отметить, что заказчик при организации и проведении процедуры закупки выбирает победителя на основе требований, установленных в документации о закупке, согласно порядку и критериям оценки именно конкретного участника. Соответственно, для заказчика существует риск неисполнения обязательств, например, на выполнение капитального ремонта в случае выхода из состава коллективного участника лица, имеющего допуск СРО на эти виды работ.

Для минимизации риска неисполнения обязательств коллективным участником представляется необходимым установить требование, указываемое в документации о закупке и заключаемом договоре, о недопустимости выхода кого-либо из товарищей до выполнения в полном объеме обязательств перед заказчиком.

Проведенный научный анализ подтверждает, что Законом № 223 не урегулированы вопросы участия группы лиц в закупках, организуемыми и проводимыми корпоративными заказчиками. В целях нивелирования, или полного устранения рисков, как для заказчиков, так и для коллективных участников, представляется целесообразным в Законе № 223 определить понятие «группы лиц», их правовой статус, а также преду-

¹ Письмо Минэкономразвития России от 27 октября 2016 г. № ОГ-Д28-12379.

смотреть более надежные правовые гарантии механизма участия в процедурах закупок, обеспечивая охрану и защиту прав заказчика, и всех других участников закупок. Закон должен способствовать осуществлению добропорядочной конкуренции, не притесняя права развитию предпринимательства и создавая условия роста экономики России, соблюдая все общепризнанные правовые принципы.

Библиография

1. Грузин, С. В. Коллективное участие в закупках по Закону № 223-ФЗ / С. В. Грузин // Прогнозказ.рф. — 2017. — № 2.
2. Евсташенков, А. Н. Установление отдельных требований к участникам закупки // корпоративные закупки 2015: практика применения Федерального

закона 223-ФЗ: сборник докладов III Всероссийской практической конференции-семинар. Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий / А. Н. Евсташенков. — М. : ИД «Юриспруденция», 2015.

3. Касаткина, А. С. Совместные предприятия в международном частном праве / А. С. Касаткина // СПС КонсультантПлюс.

4. Саганов, П. Участие консорциума в закупках / П. Саганов // Конкуренция и право. — 2016. — № 3.

5. Семенихин, В. В. Совместная деятельность (простое товарищество) / В. В. Семенихин // «ГроссМедиа», «РОСБУХ», 2016.

6. Федоров, А. А. Установление требований к участникам закупок по Закону № 223-ФЗ / А. А. Федоров // http://roszakupki.ru/upload/documents/2014/Prakticheskaya_konferenciya_2014/14_Fedorov_A_A.pdf

Legal problems of group participation in corporate procurement

© Misak A. Yu.,
post-graduate student of the Law Institute
of the Russian University of transport (МИИТ)

Abstract. In article the author carries out the scientific analysis of the Federal law "on purchases of goods, works, services by separate types of legal entities" adopted on July 18, 2011. Researches show that unambiguous definitions and requirements imposed to "the collective participant" in the law isn't present, and it leads to serious problems which arise both at customers, and at participants of procedures of purchases. The lack of a uniform understanding of the individual provisions of the act in theory and practice does not contribute to the establishment of due process in procurement. According to the author's reasoned conclusion, the issues of participation of a group of persons in corporate procurement require a separate, independent study, which will create a basis for improving the legislation and practice in this field.

Keywords: procurement, a procurement participant, a group of individuals, the collective participant, consortium, Association, the law on procurement.

Некоторые вопросы управления федеральным недвижимым имуществом в военной организации государства

© Сморчкова Л. Н.,

доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

© Еремеев В. Ю.,

консультант отдела в/ч 55002

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные межотраслевые аспекты управления объектами недвижимого имущества военных организаций, обусловленные как административно-правовой природой собственно управленческой деятельности, так и гражданско-правовым содержанием вещных правомочий, посредством реализации которых осуществляется непосредственное управление военными организациями своей недвижимостью.

Ключевые слова: военная организация, недвижимое имущество, управление, использование, учет, перераспределение.

Рецензент — В. В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

Фонд недвижимости военной организации, входящей в состав Вооруженных Сил, других воинских формирований и органов, представляет собой совокупность объектов недвижимого имущества, предоставленных Российской Федерацией как собственником, в целях выполнения возложенных на военную организацию служебных задач в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства. Он составляет базовую основу материального обеспечения военных организаций, в связи с чем при осуществлении ими хозяйственной деятельности существенное значение приобретает управление недвижимым имуществом.

По мнению А. В. Дягилева, управление федеральным имуществом подразумевает под собой организационно-распорядительную деятельность органов государственной власти по принятию решений, их исполнению, а также контролю за их исполнением в сфере владения, пользования и распоряжения объектами федеральной собственности¹.

Указанный автор справедливо связывает управление федеральным имуществом (административно-правовой аспект) со сферой владения, пользования и распоряжения

(традиционно — гражданско-правовые правомочия), поскольку, как правило, такое имущество закреплено за государственной организацией, в том числе военной, на определенном ограниченном вещном праве (кроме казны — нераспределенного имущества). Правомочия владения, пользования и распоряжения составляют ядро любой из разновидностей ограниченных вещных прав. В то же время, владелец такого имущества именно в силу производности своего правообладания ограничен управленческим воздействием со стороны собственника, то есть государства.

В отношении военных организаций объекты федерального недвижимого имущества чаще всего закреплены за ними на праве оперативного управления — за военными учреждениями, либо на праве хозяйственного ведения — за военными предприятиями, либо на праве постоянного (бессрочного) пользования — в отношении земельных участков, находящихся во владении и пользовании и тех, и других. И при этом федеральный орган исполнительной власти (далее — ФОИВ), в ведомственном подчинении которого находится военная организация, осуществляет функции по управлению федеральным имуществом, за ней закрепленным.

¹ Дягилев А. В. Управление федеральным имуществом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

Для системы управления федеральным недвижимым имуществом в военной организации государства характерно совпадение уполномоченного органа по управлению имуществом (функции которого в отношении невоенных организаций выполняет Росимущество) и административно-управляющего органа в лице ФОИВ, в котором федеральным законодательством предусмотрена военная служба и которому эта военная организация подведомственна.

То есть непосредственно функции управления закрепленным за военной организацией имуществом осуществляет военное ведомство, на которое возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления), и в структуре которого находится данная военная организация.

ФОИВ, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба, имеют полномочия по управлению закрепленной за их организациями федеральной собственностью, поскольку это обусловлено спецификой возложенных на них задач, а также методами и средствами их решения, необходимостью соблюдения государственной тайны и вытекающими из этого функциями организации централизованного боевого, технического, материального, финансового, научного, информационного, правового, социально-бытового и других видов обеспечения.

Совокупность полномочий ФОИВ, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба, по управлению недвижимым имуществом подведомственных военных организаций имеет различный объем в соответствии с тем, как это закреплено в российском законодательстве.

Так, например, полномочия по управлению федеральным имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации переданы Министерству обороны в соответствии с Положением об этом министерстве, в подп. 71 п. 7 которого установлено, что Минобороны России осуществляет в пределах своей компетенции правомочия собственника имущества, закрепленного за Вооруженными Силами, а также правомочия в отношении земель, лесов, вод и других природных

ресурсов, предоставленных в пользование Вооруженным Силам¹.

Согласно Положению о Федеральной службе безопасности Российской Федерации среди прочих функций ФСБ России реализует в соответствии с федеральным законодательством право владения, пользования и распоряжения (оперативного управления, хозяйственного ведения) недвижимым и движимым имуществом органов и войск, находящимся в федеральной собственности; обеспечивает его эксплуатационно-техническое обслуживание и охрану в пределах средств, выделенных из федерального бюджета².

Согласно Положению о Федеральной службе охраны Российской Федерации ФСО России осуществляет в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, полномочия собственника федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным ФСО России³.

Приведенные примеры того, каким образом в различных военных ведомствах закреплены полномочия собственника федерального имущества, свидетельствуют о различных подходах законодателя и общем отсутствии их полноты, целостности и единообразия. То есть, по сути, в Положениях о ФОИВ, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба, закреплен сам факт предоставления полно-

¹ Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082. Во исполнение указанного полномочия Минобороны России также организует эксплуатацию, модернизацию, ремонт и ликвидацию вооружения, военной техники и имущества в Вооруженных Силах; реализует высвобождаемые из наличия Вооруженных Сил вооружение и военную технику, запасные части и комплектующие изделия к ним, а также боеприпасы и другое имущество в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (подп. 52, 81 п. 7 Положения).

² Подпункт 73 п. 9 Положения о ФСБ России, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960.

³ Подпункт 60 п. 12 Положения о ФСО России, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013.

мочий собственника имущества, но не конкретное содержание этих полномочий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом» были уточнены функции военного ведомства в отношении подведомственных ему организаций и их имущества, однако прямая привязка исключительно к Минобороны России и имуществу Вооруженных Сил существенно снизили нормативную важность этого постановления и оставили открытым вопрос о возможности использования закрепленных норм по аналогии в других военных ведомствах.

В этом постановлении не только подтверждаются полномочия Минобороны России по управлению федеральным имуществом¹, но и устанавливается исчерпывающий перечень из 16 основных функций, которые осуществляет Минобороны России в целях управления имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций. Однако изложены они бессистемно, что затрудняет восприятие содержания.

Анализ объема полномочий военных организаций по управлению недвижимым имуществом позволяет сделать вывод о том, что наибольшим объемом прав в этой сфере наделено Минобороны России, которое, в отличие от ФСБ России и ФСО России, самостоятельно, без согласия собственника, может осуществлять, в частности:

¹ Минобороны России является ФОИВ, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, находящимся у Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельными участками, находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования, имуществом подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, акциями открытых акционерных обществ и долями в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью, созданных в результате приватизации находящихся в ведении Минобороны России федеральных государственных унитарных предприятий, акции и доли в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности (п. 1 указанного постановления).

— изъятие объектов недвижимого имущества, находящихся в ведении Минобороны России;

— закрепление находящегося в федеральной собственности имущества Вооруженных Сил Российской Федерации.

С. С. Восоров указывает на наличие права Минобороны России на получение доходов от предпринимательской деятельности (деятельности, связанной с извлечением прибыли) в основном за счет сделок с имуществом данного ведомства (движимым и недвижимым), находящимся в ведении военных организаций².

По мнению Е. В. Соколовой, управление имуществом, закрепленным за военными организациями, входящими в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, а также подведомственными Министерству обороны Российской Федерации организациям, может осуществляться различными способами распоряжения им, предусмотренными законом или иными нормативными правовыми актами, в том числе путем:

— заключения договоров, направленных на передачу физическим или юридическим лицам высвобождаемого или неиспользуемого имущества в собственность или во временное владение и пользование;

— безвозмездного отчуждения имущества в пользу третьих лиц (например, безвозмездной передачи земельных участков из состава земель обороны в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальных образований), в том числе в результате приватизации;

— уничтожения имущества в связи с его использованием по прямому назначению (в частности, в результате использования боеприпасов в ходе проведения учений), утилизацией или иным уничтожением³.

² Восоров С. С. Проблемы обеспечения эффективности сделок с имуществом Министерства обороны Российской Федерации и пути их решения // Современное право. 2014. № 12. С. 60—65.

³ Соколова Е. В. Некоторые вопросы распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций // Вестник военного права. 2017. № 3. С. 46—53.

Т. М. Жидикулов выделяет три основные группы проблем, связанных с управлением федеральным имуществом:

1) избыточность федерального имущества, что не только затрудняет построение системы управления, но и требует увеличения бюджетных ассигнований на его содержание;

2) проблемы учета и эффективности использования;

3) сложность механизма вовлечения недвижимого имущества в хозяйственный оборот¹.

Можно констатировать, что эти же проблемы присущи и управлению недвижимым имуществом военных организаций, в том числе при построении ведомственной системы управления. При этом наиболее важным уровнем в правовом регулировании общественных отношений по управлению федеральным имуществом, закрепленным за военными организациями, является ведомственный уровень. Именно на нем с учетом понимания основных функциональных задач, возложенных на тот или иной вид военных организаций, должны устанавливаться реальный объем и очень четкие пределы использования имущества.

Сверху вниз от ФОИВ, в котором федеральным законодательством предусмотрена военная служба, по критерию обладания полномочиями в сфере управления ведомственным имуществом выстраивается иерархическая вертикаль, неизбежно замыкающаяся на собственно военную организацию — владельца недвижимости. Военная организация, безусловно, также выполняет функции по управлению закрепленным за ней имуществом, поскольку важную роль при управлении недвижимым имуществом военной организации выполняет возможность его эффективного использования, которая зависит от компетенции военной организации, количества и качества принадлежащих ей объектов.

¹ Жидикулов Т. М. Вовлечение объектов федеральной собственности в хозяйственный оборот на инвестиционных условиях // Университетский комплекс как региональный центр образования, науки и культуры. Оренбург, 2014. С. 650—652.

Военная организация как первичный субъект управления военным имуществом осуществляет свои права по отношению к объектам федеральной собственности следующими способами: владеет и пользуется отдельными объектами имущества для собственных целей (например, зданиями, в котором расположены органы управления и личный состав, воздушными и водными судами, другими объектами); передает объекты военного имущества во владение и пользование другим лицам в соответствии с гражданско-правовыми договорами; в установленных законом случаях и порядке распоряжается военным имуществом, в том числе путем продажи, приватизации, мены, и т.д.²

То есть, согласно представленной точке зрения, элементы управления имуществом присутствуют в процессе непосредственной реализации военной организацией всех своих вещных правомочий, если при этом она принимает волевое решение о том или ином способе владения, пользования или распоряжения им.

Также существует альтернативная точка зрения, согласно которой правомочия владения и пользования вообще не реализуются в гражданско-правовых формах³. Порядок их осуществления (например, порядок учета, хранения, инвентаризации имущества) регулируется нормами не гражданского законодательства, а других отраслей (например, законодательства о промышленности), а также иными социальными и несоциальными нормами (например, технические нормы регулируют технологические процессы). Именно поэтому управление имуществом непосредственно субъектом, им обладающим, осуществляется посредством реализации именно правомочия пользова-

² Яковлев О. И. Методы управления военным имуществом // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 2. С. 39 — 44.

³ См., например: Полонский Э. Г. Право оперативного управления государственным имуществом. М. : Юрид. лит., 1980. С. 49; Корнеев С. М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М. : Изд-во МГУ, 1964. С. 130; Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.—Л., 1948. С. 49.

ния. Через использование имущества, то есть эксплуатацию, собственно процесс извлечения из него полезных свойств, и происходит практическое управление им.

Если под процессом управления недвижимым имуществом понимать совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на объект для достижения определенного результата, а под ожидаемым результатом понимать эффективность управления имуществом, то процесс его использования, безусловно, доминирует в структуре управления.

Собственно, и под термином «использование» объектов недвижимого имущества необходимо понимать извлечение полезных свойств объекта с учетом применения властных полномочий, связанных с его управлением. Исходя из этого, использование объектов недвижимого имущества военными организациями может осуществляться как для материально-технического обеспечения выполнения основных задач, так и в целях общего повышения материально-технического обеспечения военной организации государства, в том числе для осуществления приносящей доходы деятельности.

Однако посредством осуществления правомочия распоряжения также осуществляется реализация управленческих полномочий, несмотря на то, что непосредственно распоряжение подразумевает наличие равноправного гражданско-правового отношения. В случае необходимости распоряжения недвижимым имуществом военной организации с учетом всех установленных действующим законодательством требований и процедур возникает сложный комплекс правоотношений, существенное место в котором занимают именно административно-правовые, управленческие отношения, выстроенные в вертикальной плоскости между субъектами, имеющими право на это имущество — от государства-собственника через Росимущество и ФОИВ, в котором федеральным законодательством предусмотрена военная служба, управленческую систему военного ведомства, до первичного субъекта — военной организации, владеющей недвижимостью.

Реализация правомочия владения также позволяет осуществлять управление недвижимым имуществом, поскольку вмещает в себя постановку имущества на учет, инвентаризацию, организацию его хранения. Эти операции (процессы) представляют собой содержание именно правомочия владения, так как они свидетельствуют о том, что именно данной военной организации принадлежит ограниченное вещное право на данное имущество.

Так, например, учет военной организацией объектов недвижимого имущества позволяет понимать, как и в какой степени они используются, количество необходимых бюджетных ассигнований для их содержания, а также количество неиспользуемых или используемых не по назначению объектов недвижимого имущества, возможных к высвобождению, что также составляет содержание эффективного управления.

Учет недвижимого имущества ведется в различных направлениях, в соответствии с чем осуществляется специальная регистрация и учет их отдельных видов¹. Например, органами государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества осуществляется государственный кадастровый учет и ведется реестр недвижимого имущества². При этом данный учет не является единственным. Так, Росимуществом ведется учет федерального имущества, сведения в отношении которого не относятся к государственной тайне³.

Отдельный учет ведется в отношении недвижимого имущества, сведения о котором относятся к государственной тайне⁴. Такие особенности связаны с тем, что некоторого рода сведения на объекты недвижимого имущества в целях обеспечения обо-

¹ Статья 131 ГК РФ; постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

³ Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

⁴ К примеру, ФСО России должен вести и ведет учет имущества органов государственной охраны, сведения о котором составляют государственную тайну (раздел II Положения о ФСО России).

роны страны и безопасности государства не могут находиться в публичном доступе, что характерно для Росреестра. В результате этого военными организациями ведутся «закрытые» реестры федерального недвижимого имущества, сведения о которых относятся к государственной тайне. К числу такого имущества относятся объекты недвижимости военных организаций и иных органов исполнительной власти.

Учет земельных участков представляет собой описание и индивидуализацию в Едином государственном реестре земель и отдельных земельных участков по таким характеристикам, которые позволяют каждый земельный участок выделить из ряда других участков и дать ему как качественную, так и экономическую оценку с точки зрения государственного кадастра. В результате государственного кадастрового учета создается единая систематическая база, которая включает в себя информацию об объектах недвижимости и их собственниках. Функции по его организации возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), что также вызывает ряд проблемных моментов при осуществлении управления землями военных организаций, связанных с полной подачей сведений и их сохранности.

Такой учет применим не только в отношении земельных участков, но также используется при учете зданий, строений и других видов объектов недвижимого имущества, за исключением судов, сведения о которых не вносятся в государственный кадастр, так как не могут быть привязаны к земельному участку, являются особой категорией недвижимого имущества (в силу закона, хотя и являются движимым по своим физическим свойствам) и имеют другие учетные характеристики.

Регистрация морских и речных судов осуществляется на основании внесения соответствующих записей в Государственный судовой реестр Российской Федерации либо в реестр арендованных иностранных судов, которые имеют открытый характер и в связи со спецификой деятельности отдельных военных организаций не должны находиться в

публичном доступе¹. Государственная регистрация и государственный учет воздушных судов осуществляется в порядке, установленном уполномоченным органом в области обороны по согласованию с уполномоченными органами, имеющими подразделения государственной авиации².

Р. В. Новиков в аспекте правового регулирования учета недвижимого имущества организаций уголовно-исполнительной системы выделяет три ключевых учета, к которым относит:

- 1) государственный кадастровый учет;
- 2) учет недвижимости как объектов капитального строительства в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности;
- 3) учет закрепленного за организацией имущества в реестре федерального имущества³.

Фактически можно сказать, что одни реестры дублирует другие, при этом в отношении «закрытого» реестра федерального имущества учет осуществляется отдельными ФОИВ, что усложняет аккумулирование данных и определение эффективности использования объектов недвижимого имущества в целом. Ведение различных реестров не отражает полного объема информации в отношении объектов недвижимого имущества и только усложняет их использование, как на федеральном уровне, так и внутри военных ведомств.

Наличие большого количества реестров затрудняет определение эффективности использования имущества, в том числе объектов недвижимости, находящихся в ведении военных организаций, что указывает на необходимость объединения информации в единый реестр либо систематизации реестров, создания единой базы на объекты недвижимого имущества, в том числе и на

¹ Приказ Минтранса России от 26 сентября 2001 г. № 144 «Об утверждении Правил государственной регистрации судов».

² Статья 33 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ.

³ Новиков Р. В. Правовое регулирование учета недвижимого имущества федеральных казенных учреждений УИС // Право и практика. 2015. № 1. С. 86—88.

объекты, сведения в отношении которых относятся к государственной тайне (систематизация информации об объектах недвижимости военных организаций, относящейся к государственной тайне).

Важное значение в системе управления объектами недвижимого имущества, осуществляемого военными организациями, имеет оперативность его передачи от одной военной организации другой с целью не только фактического использования при соответствующей оперативной обстановке, но и последующего учета данного объекта на балансе нового подразделения (организации). Это позволило бы не только увидеть реальное имущественное обеспечение, но и систематизировать финансовые и эксплуатационные проблемы.

В настоящее время в соответствии с буквой закона имущество, находящееся на ограниченном вещном праве одного юридического лица (военной организации), не может быть передано другому юридическому лицу (военной организации) даже внутри одного военного ведомства без согласия собственника имущества. И уж тем более недвижимое имущество. Перезакрепление объектов недвижимого имущества между военными организациями одного военного ведомства сопряжено также с проблемой избыточности недвижимого имущества военной организации, сложившейся со временем в результате структурных и/или функциональных реорганизаций.

Представляется, что для перераспределения объектов недвижимого имущества между военными организациями одного ведомства должно быть достаточно распорядительного акта соответствующего ФОИВ, что требует внесения соответствующих изменений в действующее законодательство и применения упрощенного механизма внутриведомственной передачи объектов недвижимого имущества на практике.

В целом, с правовой стороны должна быть обеспечена возможность своевременного маневра материальными средствами военных организаций, отсутствие которой чревато негативными последствиями для обороны страны и безопасности государства, что требует специального правового

регулирующего на общедоинтересном уровне с возможностью распространения на все типичные отношения по поводу внутриведомственного перераспределения имущества во всех ФОИВ, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба, и которые осуществляют закрепленные в законе функции по обеспечению внешнего и внутреннего государственного суверенитета.

Исходя из проведенного анализа эффективности управления объектами недвижимого имущества, закрепленными за военными организациями, зависит от следующих факторов:

- возможность определения эффективности использования недвижимости;
- рациональность и полнота учета объектов недвижимого имущества;
- оперативность внутреннего перераспределения между военными организациями внутри одного военного ведомства.

Таким образом, система управления недвижимым имуществом военных организаций должна представлять собой совокупность правовых норм, закрепляющих во внутриведомственных нормативных правовых актах соответствующие правомочия в отношении объектов федеральной собственности, выстроенные по вертикали — от полномочий самого федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законодательством предусмотрена военная служба, через делегирование их территориальным органам и до закрепления конкретных функций должностных лиц в самих военных организациях. Только в этом случае можно будет говорить об эффективном управлении недвижимым имуществом в военной организации государства.

Библиография

1. Восоров, С. С. Проблемы обеспечения эффективности сделок с имуществом Министерства обороны Российской Федерации и пути их решения / С. С. Воросов // Современное право. — 2014. — № 12. — С. 60—65.
2. Дягилев, А. В. Управление федеральным имуществом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Дягилев. — М. : МГЮА, 2002. — 26 с.
3. Жидикулов, Т. М. Вовлечение объектов федеральной собственности в хозяйственный оборот на инвестиционных условиях / Т. М. Жидикулов // Уни-

верситетский комплекс как региональный центр образования, науки и культуры : материалы Всероссийской научно-методической конференции. — Оренбург : Университет, 2014. — С. 650—652.

4. Новиков, Р. В. Правовое регулирование учета недвижимого имущества федеральных казенных учреждений УИС / Р. В. Новиков // Право и практика. — 2015. — № 1. — С. 86—88.

5. Соколова, Е. В. Некоторые вопросы распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской

Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций / Е. В. Соколова // Вестник военного права. — 2017. — № 3. — С. 46—53.

6. Яковлев, О. И. Методы управления военным имуществом / О. И. Яковлев // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. — 2015. — № 2. — С. 39—44.

Some issues of Federal real estate management in the military organization of the state

© Smorchkova L. N.,

Doctor of Juridical Science, Associate Professor, Lead Researcher of the Sector of Administrative Law and Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

© Eremeev V. Y.,

Consultant of the military unit 55002

Abstract. The article deals with some cross-sectoral aspects of the management of real estate objects of military organizations, due to both the administrative and legal nature of the actual management activities, and civil-legal content of property rights, through the implementation of which is carried out the direct management of military organizations of their real estate.

Keywords: military organization, real estate, management, use, accounting, redistribution.

Гражданско-правовое положение военной образовательной организации

© Трачук О. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым положением военной образовательной организации. Выявляются особенности правового регулирования осуществления деятельности военной образовательной организации, а также предлагаются основные направления совершенствования гражданско-правового статуса указанных некоммерческих организаций.

Ключевые слова: военная образовательная организация, имущество, финансирование, субсидиарная ответственность, национальная безопасность страны.

Рецензент — В. В. Гушин, доктор юридических наук, профессор.

Совершенствование системы военного образования, подготовки кадров, военной науки является одним из основных направлений обеспечения обороноспособности и государственной (национальной) безопасности государства, предусмотренных стратегическими документами страны¹. Эффективность осуществления деятельности военных образовательных организаций связана с предоставлением различных гарантий со стороны государства. Так, Концепцией 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, определено, что государство обеспечивает последовательное и стабильное увеличение расходов на государственную поддержку образовательных учреждений, различных объединений и организаций, занимающихся подготовкой граждан к военной службе путем финансирования за счет бюджетов соответствующего уровня, а также внебюджетных средств. К суверенным полномочиям государства отнесены вопросы создания и деятельности образовательных организаций федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государ-

ства, обеспечения законности и правопорядка².

Начало в России системного военного образования было заложено в эпоху правления Петра Первого Великого, в начале XVIII в., когда была создана по его Указу в 1701 г. в городе Москве «Школа математических и навигацких наук» для подготовки судостроителей, морских специалистов, геодезистов и др., которая собственно и стала тем прообразом военных образовательных организаций, которые продолжали развиваться и совершенствоваться на протяжении всей истории нашего государства, вплоть до настоящего времени, несмотря на различные эволюционные коллизии различных времен³.

В современном нарастании и искусственном нагнетании мировой напряженности вновь становятся актуальными вопросы обеспечения обороноспособности государства. В сфере военного образования осуществляют свою деятельность профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования, исходя из ст. 23 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), в которой

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

² Красинский В. В. Защита государственного суверенитета: монография. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2017.

³ http://obrmos.ru/go/go_kad/go_kad_navigaz.html (дата обращения: 22.04.2018).

предусматриваются типы образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы и дополнительные образовательные программы.

Основным видом деятельности военно-учебных заведений является образовательная деятельность по реализации основных профессиональных образовательных программ. Высшие военно-учебные заведения реализуют основные профессиональные образовательные программы — образовательные программы высшего образования (программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры, программы адъюнктуры и программы ординатуры) и образовательные программы среднего профессионального образования (программы подготовки специалистов среднего звена, программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих) (п. 2 и 3 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам, реализуемым в интересах обороны государства в федеральных государственных военных профессиональных образовательных организациях и военных образовательных организациях высшего образования Министерства обороны Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 670).

Рассматриваемые организации могут создаваться в форме бюджетных и казенных учреждений, подведомственных Минобороны России, ФСО России, МЧС России, Росгвардии перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации¹.

Совершенствование правового положения военных образовательных организаций, осуществляемое в рамках реформы бюджетного сектора, направлено на повышение качества и доступности государственных услуг, эффективности деятельности государственных учреждений путем реструкту-

ризации и формирования оптимального состава сети данных учреждений².

В Законе об образовании не отражен перечень видов организационно-правовых форм образовательных организаций, а лишь содержится отсылочная норма на гражданское законодательство. Так согласно ч. 1 ст. 22 указанного Закона образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Следует отметить, что до недавнего времени в силу отсутствия правового регулирования по вопросу установления организационно-правовых форм данных организаций, не существовало единого мнения ни в научной среде, ни в практике, что порождало судебные споры³. Вместе с тем попытки перечисления организационно-правовых форм некоммерческих образовательных организаций предпринимались⁴. Реформа гражданского законодательства в 2014 г. позволила отчасти разрешить данный спорный вопрос в связи с принятием Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁵, который установил закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, среди прочих, могут создаваться в организацион-

² Беловицкий К. Б. Финансовое обеспечение оказания государственных услуг военными образовательными организациями высшего образования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 6. С. 80—85.

³ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 г., утвержденный постановлениями Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 25 марта 2009 г.

⁴ Булаевский Б. А. Правовой статус организаций в сфере образования: отдельные новеллы // Юрист вуза. 2014. № 1.

⁵ См. также: приказ Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 670 «О мерах по реализации отдельных положений статьи 81 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2004 г. № 1404-р «О перечне военных образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования».

но-правовых формах учреждений, к которым относятся государственные учреждения.

Пункт 2 ст. 123.22 ГК РФ содержит лишь отсылочную норму на бюджетное законодательство Российской Федерации относительно вопросов финансового обеспечения деятельности государственных учреждений. В частности, в ст. 69.1 БК РФ установлено, что к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам; предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания.

При этом финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий военных образовательных организаций осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации согласно Положению о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания (ст. 69.2. БК РФ)¹. Значение объемов государственных услуг для образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования устанавливается на плановый период на уровне очередного финансового года и корректируется ежегодно в соответствии с Методикой формирования государственного задания на оказание образовательных услуг в сфере высшего и среднего профессионального об-

разования на очередной финансовый год и плановый период, утверждаемой Минобрнауки России², с учетом результатов ежегодного конкурса распределения контрольных цифр приема граждан и численности обучающихся, определенной за год (средне-годовой контингент) (п. 3 указанного Положения).

Таким образом процесс финансирования государством военных образовательных организаций осуществляется на основе формирования государственного задания, контроль за целевое исполнение, которого возложен на соответствующие федеральные органы исполнительной власти в зависимости от подведомственности таких организаций.

Помимо особенности финансирования указанных организаций представляет интерес и вопрос о реализации права на распоряжение имуществом военных образовательных организаций, которое находится у них на ограниченном вещном праве — праве оперативного управления. В этой связи отмечается и повышенная ответственность со стороны государства. Так Л. Н. Сморчкова, исследуя правовой статус военной организации, отмечает: «... вопросы распоряжения военным имуществом являются актуальными проблемами современного гражданского оборота, имеющими не только теоретическое, но и важное практическое значение»³.

Исходя из смысла ст. 296 ГК РФ бюджетные и казенные учреждения обладают

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

² Приказ Минобрнауки России от 17 мая 2016 г. № 581 «Об утверждении методики формирования государственного задания на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего и среднего профессионального образования на очередной финансовый год и плановый период».

³ Сморчкова Л. Н. Изменился порядок высвобождения и реализации движимого военного имущества // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 4. С. 75—78; Зайков Д. Е. Особенности реализации имущества военными организациями // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 7. С. 80—84; 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 и др.

имуществом на праве оперативного управления в отличие от других некоммерческих организаций, пользуются и распоряжаются им в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и заданиями собственника, а также в соответствии с назначением имущества. Кроме того, Закон об образовании в отличие от казенных учреждений в большей степени наделяет бюджетные образовательные организации правом на распоряжение имуществом.

В федеральных законах закреплены дефиниции данных организаций, наиболее полно отражающие их сущность, а именно:

— казенное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ);

— бюджетное учреждение — некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Указанные федеральные законы определяют в том числе и порядок финансирования. Казенное учреждение финансируется на основании утвержденных бюджетных смет, а бюджетные учреждения — путем формирования для них государственного

задания. Вместе с тем, именно бюджетные учреждения наделены правом на осуществление приносящей доход деятельности, а казенные учреждения лишь в случае, если это право закреплено в уставе. Средства от такой деятельности должны направляться строго на уставные цели, к примеру, оказание материальной поддержки обучающихся.

Здесь следует отметить, что одним из отличительных критериев бюджетных и казенных организаций в системе военного образования является институт юридической ответственности за нарушение законодательства распоряжением имуществом, наделенным собственником, и определено ГК РФ:

— казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества (п. 4 ст. 123.22 ГК РФ);

— бюджетные учреждения отвечают по своим обязательствам имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного (п. 5 и 6 ст. 123.22 ГК РФ).

А по обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества, на которое в соответствии с вышеуказанными положениями может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.

В связи с этим военные образовательные организации, осуществляя экономическую и образовательную деятельность, возлагают на собственника имущества дополнительную «повышенную» ответственность. Институту субсидиарной ответственности посвящено множество исследований в юридической науке и многие авторы обращали внимание на недостаточность правового регулирования¹. Данный правовой институт

¹ Бакин А. С. Понятие субсидиарного обязательства в гражданском праве Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 239. С. 91—94; Богданова Е. Е. Правовое регулирование субсидиарной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2001 и др.

является важнейшим инструментом достижения справедливого баланса интересов между юридическими лицами и их участниками с одной стороны, и кредиторами юридических лиц — с другой¹. В ГК РФ положения об субсидиарной ответственности содержатся в ст. 399, которая определяет лишь общий порядок привлечения к субсидиарной ответственности и содержит отсылочную норму на специальное законодательство. При этом специальный порядок исполнения судебных актов о взыскании долга с учреждения и собственника его имущества регламентируется ст. 161 и гл. 24.1 БК РФ, согласно которым взыскание первоначально обращается на денежные средства, находящиеся в распоряжении учреждения, а в случае их недостаточности — на денежные средства субсидиарного должника. Аналогичный подход содержится в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 ГК РФ». Отметим, что некоторые положения, указанные в данном Постановлении не актуальны в настоящее время, поскольку утратили силу в связи с последними реформами гражданского законодательства. Однако суды принимают во внимание указанное Постановление, рассматривая дела о привлечении собственника к субсидиарной ответственности по долгам учреждений, и зачастую отказывая истцам, поскольку данные организации являются самостоятельным субъектом гражданско-правовых отношений². Как видно, актуализация законодательства, затронувшего такие институты гражданского права как юридические лица, вещные права, обязательства, которые были отражены в Концепции раз-

вития гражданского законодательства Российской Федерации³ и впоследствии закреплены в законах, новых разъяснений высших судебных инстанций по данному вопросу не имеется.

Как отмечается в юридической литературе, следует определить специальный порядок привлечения к субсидиарной ответственности, установленный законодательством о юридических лицах, равно как не определено четко содержание такого специального порядка; отсутствуют общие нормы о субсидиарной ответственности в законодательстве о юридических лицах. Противоречивым и неоднозначным остается понимание таких важнейших в практическом отношении вопросов субсидиарной ответственности, как характер и объем требований кредитора, содержание корреспондирующих с ними обязанностей субсидиарного должника, а также условия предъявления и удовлетворения соответствующих требований для различных видов юридических лиц⁴. Вместе с тем, гл. 24.1. БК РФ содержит гражданско-процессуальные нормы, определяющие порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁵.

Таким образом, БК РФ и Закон об некоммерческих организациях необходимо дополнить положениями, определяющими специальный порядок привлечения к субсидиарной ответственности собственника имущества.

Следует признать, что военная образовательная организация, несомненно, имеет особый правовой статус, поскольку подготовка кадров в системе военного образования является одной из составляющих национальной безопасности страны, которая

¹ Гутников О. В. Субсидиарная ответственность в законодательстве о юридических лицах: необходимость реформ // Адвокат. 2016. № 9. С. 5—13.

² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14 апреля 2017 г. № Ф03-623/2017 по делу № А24-469/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 июля 2016 г. № Ф07-5824/2016 по делу № А66-4261/2015 и др.

³ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / вступ. ст. А. Л. Маковского. М. : Статут. 2009.

⁴ Гутников О. В. Указ. соч.

⁵ П. 55 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего, государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683). В связи с чем необходимо принять нормативный правовой документ устанавливающий порядок привлечения военных образовательных организаций к гражданско-правовой ответственности.

Библиография

1. Бакин, А. С. Понятие субсидиарного обязательства в гражданском праве Российской Федерации / А. С. Бакин // Вестник Томского государственного университета. — 2010. — № 239. — С. 91—94.
2. Беловицкий, К. Б. Финансовое обеспечение оказания государственных услуг военными образовательными организациями высшего образования / К. Б. Беловицкий // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 6. — С. 80—85.
3. Богданова, Е. Е. Правовое регулирование субсидиарной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Е. Богданова. — Белгород, 2001.
4. Булаевский, Б. А. Правовой статус организаций в сфере образования: отдельные новеллы / Б. А. Булаевский // Юрист вуза. — 2014. — № 1.
5. Гутников, О. В. Субсидиарная ответственность в законодательстве о юридических лицах: необходимость реформ / О. В. Гутников // Адвокат. — 2016. — № 9. — С. 5—13.
6. Зайков, Д. Е. Особенности реализации имущества военными организациями / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 7. — С. 80—84.
7. 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.
8. Красинский, В. В. Защита государственного суверенитета: монография / В. В. Красинский. — М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2017. — 608 с.
9. Сморгчова, Л. Н. Изменился порядок высвобождения и реализации движимого военного имущества / Л. Н. Сморгчова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 4. — С. 75—78.

Civil and legal status of military educational organization

© Trachuk O. V.,

Assistant Professor of the Department of Civil and Entrepreneurial Law of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

Abstract. The article deals with the issues related to the legal status of the military educational organization. Features of legal regulation of activity of the military educational organization are revealed, and also the main directions of improvement of the civil status of the specified non-profit organizations are offered.

Keywords: military educational organization, property, financing, subsidiary responsibility, national security of the country.

Социальные гарантии военнослужащих. Жилищное обеспечение

Направления оптимизации работы по пенсионному обеспечению в органах федеральной службы безопасности

© Ананьева Е. Е.,
аспирант

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые направления повышения эффективности исполнения ФСБ России государственной функции по пенсионному обеспечению лиц, проходивших военную службу, в современных условиях.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, межведомственное электронное взаимодействие, административный регламент.

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

Развитие современных информационных технологий обусловило постановку задачи по повышению качества оказания государственных услуг перед органами государственной власти за счет внедрения этих технологий в практику собственной деятельности¹.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011—2020 годы)"»² утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», одной из задач которой является обеспечение предоставления гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (функций) в электронном виде.

Пенсионное обеспечение лиц, уволенных с военной службы из спецслужб, является государственной функцией, исполнение которой возложено на ФСБ России. Данная функция осуществляется посредством предоставления государственных услуг лицам, уволенным с военной службы. Соответственно, на нее так же распростра-

няется поставленная в постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 и указанная выше задача.

Для выявления основных направлений совершенствования работы по пенсионному обеспечению в органах федеральной службы безопасности с целью эффективного предоставления ФСБ России государственной услуги по пенсионному обеспечению лицам, проходившим военную службу, а также членам их семей в электронном виде, необходимо провести исследование действующего порядка организации и осуществления пенсионного обеспечения в органах федеральной службы безопасности.

В соответствии с п. 4 Инструкции об организации работы в органах федеральной службы безопасности по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей (далее — Инструкция), утвержденной приказом ФСБ России от 14 февраля 2017 г. № 87, работа по пенсионному обеспечению в органах безопасности осуществляется: финансово-экономическим управлением Службы обеспечения деятельности ФСБ России (далее — ФЭУ 7 Службы ФСБ России); финансово-экономическими подразделениями территориальных органов безопасности; службой социального обеспечения пенсионеров Управления ФСБ России по городу Москве и Московской области (далее — пенсионные подразделения) во взаимодействии с подразделениями кадров органов безопас-

¹ Макович Г. В. Внедрение электронного правительства как реализация принципа управления знаниями в организации // URL: <https://monographies.ru/ru/book/section?id=2993> (дата обращения 16.12.2017 г.).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)».

ности (далее — подразделениями кадров) в рамках своих полномочий.

Для объективной оценки пенсионных прав военнослужащих привлекаются сведения, предоставляемые военно-медицинскими органами, Пенсионным фондом Российской Федерации (ПФР); документы, получаемые военнослужащим лично из иных органов, учреждений, организаций (органов ЗАГС, учреждений медико-социальной экспертизы, судов, жилищных органов, органов местного самоуправления и др.).

Существенное увеличение объема информации, подлежащей обработке, учету, хранению; участие в работе по пенсионному обеспечению различных подразделений органов безопасности; нередко их территориальная удаленность друг от друга, обоснованно требует усиления информационной и технологической поддержки.

Одновременно одним из основных мероприятий подпрограммы «Информационное государство» программы «Информационное общество» предусматривается повышение эффективности межведомственного взаимодействия на основе использования преимущественно электронного документооборота; переход на безбумажное электронное взаимодействие органов государственной власти; создание, развитие и обеспечение функционирования специального сегмента системы межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ) между органами государственной власти, государственными внебюджетными фондами и иными организациями в области обеспечения обмена информацией, доступ к которой ограничен.

Смысл СМЭВ раскрывается в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В нем указано, что органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, орга-

нов, предоставляющих муниципальные услуги¹.

Таким образом, фактически действует запрет на истребование у граждан документов, необходимых для их пенсионного обеспечения, если соответствующие данные имеются в распоряжении государственных или муниципальных органов.

Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, вправе требовать у обратившегося лица определенный п. 6 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень документов.

Участниками межведомственного электронного взаимодействия являются: федеральные органы исполнительной власти; государственные внебюджетные фонды; исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; государственные и муниципальные учреждения; многофункциональные центры; иные органы и организации.

Крупнейшими поставщиками данных являются ФНС России и МВД России. Поставщиками информации в СМЭВ также являются ПФР, Минобороны России, органы ЗАГС, ФСБ России.

Одним из фактов, требующих документального подтверждения при назначении пенсии пенсионным подразделением ФСБ России, является факт неполучения пенсии или прекращения ее выплаты по линии ПФР. Таким подтверждением является справка территориального органа ПФР, выдаваемая по месту жительства (пребывания) военнослужащего. Данный документ требуется в соответствии с Инструкцией «при необходимости», так как проверка факта получения пенсии по линии ПФР в большей степени относится к тем лицам, которые по определенным признакам (возраст, наличие

¹ Казаков Н. В. Система межведомственного электронного взаимодействия: переход на новый уровень // Современные тенденции развития науки и технологий: сб. научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции. Белгород, 2015. С. 58—59.

достаточного трудового стажа для назначения пенсии и др.) могут являться получателями пенсии из ПФР.

Кроме того, п. 91 Инструкции предусмотрена возможность приобщения к пенсионному делу таких документов как: справка из территориального органа ПФР по месту жительства (пребывания) пенсионера и членов его семьи по вопросам пенсионного обеспечения и предоставления мер социальной поддержки; копии трудовой книжки или документов, подтверждающих периоды трудовой деятельности; копия трудовой книжки или выписка из лицевого счета застрахованного лица, выданной территориальным органом ПФР в целях документального подтверждения факта, что лицо не осуществляет трудовую деятельность, — для выплаты надбавок неработающим пенсионерам, на иждивении которых находятся нетрудоспособные члены семьи.

Известно, что в действующей системе ПФР основным идентификатором при поиске информации, является (кроме фамилии, имени, отчества) страховой номер индивидуального лицевого счета (СНИЛС), открытый в ПФР. В случае личного обращения военнослужащего в территориальное подразделение ПФР за справкой о неполучении пенсии или прекращении ее выплаты, за выпиской из индивидуального лицевого счета, документов, подтверждающих периоды трудовой деятельности, неизбежно возникает вопрос о наличии СНИЛС у гражданина.

Исходя из опроса военнослужащих, 13% из них не имеют страховых свидетельств и, следовательно, индивидуальных лицевых счетов в ПФР. Данное обстоятельство затрудняет беспрепятственное получение требуемых документов и, соответственно, увеличивает сроки назначения пенсии.

Авторы разделяет точку зрения С. А. Чиркова, которая заключается в том, что «по существу, в пенсионном праве снижение количества действий заявителя, которые он должен предпринять для реализации своих пенсионных прав в полном объеме,

его спокойствие и удобство означают усиление юридических гарантий»¹.

Одной из задач информатизации органов безопасности является построение и развитие систем обеспечения информацией из внешних источников (в том числе из телекоммуникационной системы Интернет), а также доступа к ресурсам, формируемым в органах безопасности в рамках межведомственного информационного взаимодействия. В настоящее время внедрены и эксплуатируются ведомственные сегменты межведомственных информационных систем в рамках достигнутых соглашений информационного взаимодействия с другими государственными органами; обеспечен доступ подразделений органов безопасности к внешним источникам.

Данные возможности могут быть использованы в целях повышения эффективности осуществления работы по пенсионному обеспечению в органах безопасности. Однако, особое внимание следует уделить вопросу информационной безопасности. СМЭВ построена с использованием интернет-технологий, что не исключает возможность ввода ложной информации в систему; возможность несанкционированного «скачивания» информации, имеющей определенный гриф секретности; ввод в сеть системы управления супервирусов².

В настоящее время согласно законодательству и с учетом сложившейся практики в сфере пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, предлагается следующее:

- а) обязать военнослужащего оформлять СНИЛС в ПФР;
- б) в заявлении о назначении (возобновлении) пенсии указывать номер СНИЛС (при наличии такового);
- в) уведомлять военнослужащего, увольняемого с военной службы, лично под роспись:

¹ Чирков С. А. О развитии процедурно-правовых гарантий реализации права на пенсию // Пенсия. 2017. № 3 (246). С. 40.

² Самохин В. Ф., Лукьянчик В. Н., Артюшенко В. Н. Перспективы создания военного (боевого) Интернета в рамках нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации // Военная мысль. 2011. № 8.

— о необходимости извещать пенсионное подразделение органа безопасности о факте получения пенсии (прекращении ее выплаты) из ПФР;

— о необходимости извещать пенсионное подразделение органа безопасности о наступлении иных обстоятельств, влекущих за собой изменение размера пенсии, прекращение, продление ее выплаты;

– о необходимости выплаты излишних сумм пенсии пенсионному подразделению, производящему выплату пенсии, в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения обязанностей, указанных выше.

С целью повышения качества исполнения государственной функции по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной службы, сокращения количества документов, представляемых военнослужащим (заявителем) для назначения ему пенсии, снижения количества действий военнослужащего (заявителя), которые он должен предпринять для реализации своих пенсионных прав, представляется обоснованным: использовать в ФСБ России СМЭВ для получения от ПФР сведений о фактах работы, трудовом стаже и других данных, требуемых для назначения и перерасчета пенсий военнослужащим и лицам, уволенным с военной службы; организовать информационную сеть обмена данными между пенсионными подразделениями ФСБ России, а также ФЭУ 7 Службы ФСБ России; разработать в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» специальный нормативный правовой акт — административный регламент предоставления ФСБ России гос-

ударственной услуги по пенсионному обеспечению лиц, проходивших военную службу, и их семей.

В регламент предлагается включить следующие разделы:

а) общие положения;

б) стандарт предоставления государственной услуги;

в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;

г) формы контроля за исполнением регламента;

д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также их должностных лиц.

Библиография

1. Казаков, Н. В. Система межведомственного электронного взаимодействия: переход на новый уровень / Н. В. Казаков // Современные тенденции развития науки и технологий: сб. научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции. — Белгород, 2015. — С. 58—59.

2. Макович, Г. В. Внедрение электронного правительства как реализация принципа управления знаниями в организации. [Электронный ресурс] / Г. В. Макович // URL: <https://monographies.ru/ru/book/section?id=2993>.

3. Самохин, В. Ф. Перспективы создания военного (боевого) Интернета в рамках нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации / В. Ф. Самохин, В. Н. Лукьянчик, В. Н. Артюшенко // Военная мысль. — 2011. — № 8.

4. Чирков, С. А. О развитии процедурно-правовых гарантий реализации права на пенсию / С. А. Чирков // Пенсия. — 2017. — № 3 (246). — С. 34 — 47.

**Directions of optimization of work on pension provision in bodies
of Federal security service**

© Ananyeva E. E.,
post-graduate student

Abstract. The article deals with some directions of increase in efficiency of execution of FSB of Russia of the state function on pensions provision of the persons who made military service, in modern conditions.

Keywords: pensions provision, interdepartmental electronic interaction, administrative regulations.

Правовые последствия ошибочного включения военнослужащего в реестр участников накопительно- ипотечной системы жилищного обеспечения

© Иванов В. Ю.,
юрист

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос прекращения правоотношений между военнослужащим, уполномоченным и регистрирующим органом в случае ошибочного включения в реестр участников накопительно-ипотечной системы.

Ключевые слова: накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, право военнослужащих на жилище, реестр участников накопительно-ипотечной системы.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Статьей 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащим гарантировано право на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления денежных средств за счет средств федерального бюджета на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления жилых помещений должно реализовываться в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Одной из форм обеспечения жильем является предоставление денежных средств участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

Пунктом 3 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 17-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» определен закрытый перечень участников данной системы.

Вместе с тем, несмотря на законодательное закрепление данного перечня, на практике возникают ситуации, при которых происходит ошибочное включение военнослужащих в реестр участников НИС.

Разумеется, указанное обстоятельство порождает определенные правовые последствия как для самого ошибочно включенного в реестр военнослужащего, так и для уполномоченных, регистрирующих органов и должностных лиц воинских частей, отве-

чающих за организацию работы по ведению реестра участников НИС.

В целях минимизации отрицательных последствий имеется необходимость прекращения правоотношений¹ с ошибочно включенным в реестр участников НИС военнослужащим.

Каким образом происходит прекращение данных правоотношений?

Анализ правовых норм, регламентирующих механизм функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, позволяет сделать вывод о том, что прекратить правоотношения возможно двумя способами.

Во-первых, путем исключения (исключить — означает устранение, удаление из состава чего-нибудь)² военнослужащего из реестра участника НИС.

Частью 3 ст. 9 Закона о накопительно-ипотечной системе предусмотрено, что основанием для исключения военнослужащего федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, из реестра участников НИС является:

- 1) увольнение его с военной службы;
- 2) исключение его из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью.

¹ Согласно ч. 1 ст. 8 ГК РФ гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

² Словари и энциклопедии / Толковый словарь Ушакова // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/825642> (дата обращения: 10.04.2018).

лью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим;

3) исполнение государством своих обязательств по обеспечению военнослужащего в период прохождения военной службы жилым помещением (за исключением жилого помещения специализированного жилищного фонда) иным предусмотренным нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации способом за счет средств федерального бюджета.

Изданные во исполнение указанного закона постановления Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 89, от 7 ноября 2005 г. № 655 также отражают данные основания для исключения военнослужащих из реестра участников НИС.

Аналогично обстоит дело и с приказами федеральных органов исполнительной власти в которых предусмотрена военная служба (приказы ФСБ России от 13 марта 2017 г. № 136, ФСО России от 23 ноября 2005 г. № 450, Минобороны России от 24 апреля 2017 г. № 245 и др.).

Содержание названных правовых норм указывает на то, что военнослужащий может быть исключен из реестра участников НИС только при наличии оснований, указанных в законе. Указанное обстоятельство логично в силу того, что закон заведомо не должен предусматривать ошибочного включения военнослужащих в реестр.

Однако вопрос о том, как все-таки прекратить возникшие правоотношения, остается.

Согласно п. 7 Правил ведения именных накопительных счетов участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 655, в случае ошибочного открытия указанного счета уполномоченный федеральный орган аннулирует регистрационный номер участника НИС, при этом средства накоплений для жилищного обеспечения, учтенные на счете, возвращаются в федеральный бюджет.

Аннулирование¹ (от лат. *annullo* — уничтожаю) есть отмена, объявление недействительным какого-либо акта, договора, прав или полномочий.

В нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти в которых предусмотрена военная служба, не раскрывается напрямую процесс аннулирования, вместе с тем указываются основания для внесения изменений в реестр участников НИС.

Так, например, пунктом 19 Порядка реализации накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом Минобороны России от 24 апреля 2017 г. № 245, в качестве основания для внесения изменений предусмотрено несоответствие сведений, содержащихся в уведомлении о включении в реестр участников НИС, сведениям, содержащимся в личной карточке участника НИС.

При наличии указанного основания федеральный орган исполнительной власти представляет в регистрирующий орган (ФГКУ «Росвоенипотека») в соответствии с п. 7 Правил ведения именных накопительных счетов участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 655, сведения о внесении изменений в реестр.

На примере Минобороны России указанные сведения представляются подразделениями жилищного обеспечения в виде сводной таблицы изменений, которые направлены на присвоение иного признака участника НИС.

На первый взгляд указанные действия (исключение, внесение изменений) являются идентичными. Однако, с логической точки зрения если участник включен в реестр, то он должен быть и исключен из него.

Практика рассмотрения судами общей юрисдикции дел, связанных с исключением из реестра участников НИС, закрепила по-

¹ Словари и энциклопедии / Большой юридический словарь // URL: <https://jurisprudence.academic.ru/339> (дата обращения: 10.04.2018).

зицию о незаконности исключения из реестра НИС.

Данной позиции придерживается и Верховный Суд Российской Федерации. В своем определении от 15 июня 2017 г. по делу № 206-КГ17-4 суд указывает, что аннулирование регистрационного номера участника НИС в случае ошибочного открытия именного накопительного счета возможно только до предоставления участнику НИС средств накоплений, учтенных на этом счете, то есть до исполнения государством своих обязательств по жилищному обеспечению военнослужащего, а также, что отсутствуют основания (предусмотренные Законом) для закрытия уполномоченным федеральным органом именного накопительного счета.

Судом в качестве обоснования позиции указывается, что в противном случае такой военнослужащий не может быть уверен в стабильности своего официально признанного статуса участника НИС и в том, что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы, что согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской

Федерации, изложенной в Постановлении от 14 января 2016 г. № 1-П, о необходимости соблюдения вытекающих из взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 1 ст. 19, ч. ч. 2, 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации принципов поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Таким образом, можно прийти к выводу, что возникшие правоотношения между военнослужащим и уполномоченным органом и должностными лицами, отвечающими за организацию работы по ведению реестра участников НИС, прекращаются не в результате исключения из реестра, а в результате внесения изменений в него.

Следует отметить, что указанное обстоятельство, а также низкий уровень разъяснительной работы в воинских частях порождает непонимание у военнослужащих и как следствие обращения в судебные органы за защитой своих прав с административными исковыми заявлениями об оспаривании незаконного, по мнению военнослужащих, исключения из реестра.

Legal consequences of erroneous inclusion of a soldier in the register of participants of the savings and mortgage system of housing

© Ivanov V. Yu.,
lawyer

Abstract. The article deals with the issue of termination of legal relations between the military, the authorized registering body in case of erroneous inclusion in the register of participants of the savings and mortgage system .

Keywords: accumulative-mortgage system of housing provision for servicemen, right of servicemen to housing, register of participants of accumulative-mortgage system.

О возможных противоречиях между положениями законов, регламентирующих порядок признания членами семьи военнослужащего

© Кириченко Н. С.,

начальник группы судебно-исковой и договорно-правовой работы отдела правовой работы управления Южного округа войск национальной гвардии Российской Федерации, майор юстиции

Аннотация. В статье рассматривается вопрос возможных противоречий между положениями законов, которые содержат в себе критерии отнесения гражданина к членам семьи, что создает некоторые трудности при обеспечении социальными гарантиями членов семьи военнослужащих.

Ключевые слова: военнослужащий, воинская часть, член семьи, социальное обеспечение, противоречие.

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

Российское законодательство предусматривает право на получение различного рода социальных гарантий и видов обеспечения, в том числе жилищного, как для военнослужащих, так и для членов их семей. Исходя из этого, важным вопросом для этого является правовое регулирование порядка отнесения граждан к членам семьи военнослужащего.

Еще в 1999 г. А. В. Кудашкин указывал, что в семейном законодательстве нет общего определения семьи. Понятие семьи имеет больше социологический характер, а не правовой. В различных правовых актах понятие «семья» связано с установлением круга членов семьи, образующих ее состав, а также с личными неимущественными и имущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы семейных отношений. В практике органов военного управления, воинских частей и организаций, органов местного самоуправления очень часто возникает вопрос: какое содержание вкладывается в понятие «член семьи» применительно к жилищным правам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей¹.

Такая ситуация актуальна и в настоящее время.

До июня 2014 г. перед многими должностными лицами органов военного управления возникал вопрос, кого же считать членом семьи военнослужащего. Данный вопрос часто возникал по причине того, что в соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» к членам семей военнослужащих, на которых распространяются социальные гарантии, предусматриваемые указанным Федеральным законом, относятся: супруга (супруг); несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; лица, находящиеся на иждивении военнослужащих. То есть, данный Федеральный закон содержит исчерпывающий перечень критериев, по которому гражданина можно к члену семьи военнослужащего.

В то же время, согласно ч. 1 ст. 69 ЖК РФ к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма относятся проживающие совместно с ним его супруг, а также дети и родители данного нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, если они вселены нанимателем в качестве членов его

¹ Кудашкин А. В. Члены семьи — кто они? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 1999. № 7. С. 31.

семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке.

Соответственно, основными критериями определения граждан к членам семьи по ЖК РФ являются вселение родственника в жилое помещение нанимателем такого помещения и их совместное проживание.

Таким образом, полагаем, указанные нормы упомянутых законодательных актов содержат некоторые противоречия в вопросе определения гражданина членом семьи. По этой причине очень часто при рассмотрении вопроса о признании военнослужащего и членов его семьи нуждающимися в жилом помещении (при постановке на жилищный учет) возникал вопрос, признавать ли гражданина, например, сына (дочь), достигшего возраста более 23 лет, но который проживает совместно с военнослужащим, членом семьи такого военнослужащего. Зачастую от военнослужащего требовали принести вступившее в законную силу решение суда, о признании его сына (другого родственника) членом его семьи.

Но данный «узел противоречий» был ликвидирован Верховным Судом Российской Федерации после вынесения Постановления Пленума от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

Согласно п. 25 Постановления Пленума при рассмотрении исков (заявлений) военнослужащих, связанных с осуществлением ими права на жилище, необходимо иметь в виду, что основания и порядок обеспечения военнослужащих жильем регулируются как нормами Федерального закона «О статусе военнослужащих», так и нормами ЖК РФ, принятыми в соответствии с ЖК РФ другими федеральными законами, а также изданными в соответствии с ними указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, принятыми законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Рос-

сийской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В связи с изложенным судам следует исходить из того, что гарантированное ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право военнослужащих и совместно проживающих с ними членов их семей на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления денежных средств за счет средств федерального бюджета на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления жилых помещений должно реализовываться в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При решении вопроса о том, кого следует относить к членам семьи военнослужащего, имеющим право на обеспечение жильем, судам следует руководствоваться нормами ЖК РФ и Семейного кодекса Российской Федерации.

Благодаря указанному Постановлению, разногласия в вопросе признания граждан членами семьи военнослужащего при обеспечении их жильем, были устранены. Однако, такие разногласия все же остались в вопросах обеспечения военнослужащих и членов их семей другими видами социальных гарантий.

Кроме права на обеспечение жильем, члены семьи военнослужащего также имеют право:

1) на бесплатное получение медицинской помощи в ведомственных медицинских учреждениях;

2) на санаторно-курортное лечение и организованный отдых в санаториях, домах отдыха, пансионатах, детских оздоровительных лагерях, на туристских базах федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, за плату.

Соответственно, возникают затруднения в вопросе признания родственника военнослужащего членами его семьи при обращении за получением одного из перечисленных видов обеспечения, если такой родственник не подпадает под критерии положений с п. 5 ст. 2 Федерального закона «О

статусе военнослужащих», но согласно положениям ч. 1 ст. 69 ЖК РФ относится к членам семьи военнослужащего.

О наличии похожих проблем также указывала Е. А. Капитонова¹.

По мнению автора, в данном вопросе главенствующую роль имеет именно Федеральный закон «О статусе военнослужащих», так как именно в нем определены основания и порядок реализации права членов семьи военнослужащих на медицинское и санаторно-курортное обеспечение. ЖК РФ регламентирует вопросы жилищного обеспечения и, следовательно, по мнению автора, не может распространяться на иные правоотношения.

Но с другой стороны, на наш взгляд, будет несправедливо, если некоторые категории граждан можно относить к членам семьи военнослужащего при разрешении вопроса об обеспечении жильем, но нельзя относить к таковым при разрешении вопросов об обеспечении их другими видами социальных гарантий.

Некоторые коллеги автора считают, что для получения такими родственниками военнослужащего права на указанные виды обеспечения (за исключением права на жилье), необходимо наличие решения суда о признании его членом семьи, либо находящимся на иждивении. Однако, по мнению автора, требовать от военнослужащего (его родственника) решения суда о признании членом семьи не совсем правильно, так как критерии, по которым гражданин отнесен к данной категории, установлены жилищным законодательством и законодательством о статусе военнослужащих. Но вот решение о признании родственника находящимся на иждивении у военнослужащего, — это отдельный разговор.

Как указано выше, п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», а также ч. 1 ст. 69 ЖК РФ содержат положения, определяющие гражданина как члена семьи военнослужащего (собственника жи-

лого помещения). Однако критерии признания лиц находящимися на иждивении не определены. И при отсутствии такой определенности, полагаем, помочь может именно обращение в суд с заявлением об установлении факта, имеющего юридическое значение (о признании лица, находящимся на иждивении у военнослужащего в порядке, предусмотренном ГПК РФ)².

Полагаем, что такую неопределенность необходимо устранить путем внесения изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» в виде указания критериев, по которому гражданин может быть определен как находящийся на иждивении у военнослужащего. Таким мерой, на наш взгляд, устранят все возможные противоречия и в целом создаст условия для повышения социальной защищенности членов семьи военнослужащих и граждан, находящихся на их иждивении.

Библиография

1. Капитонова, Е. А. Проблемы реализации социальных гарантий, предоставленных законодательством членам семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту / Е. А. Капитонова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 9.
2. Корякин, В. М. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих / В. М. Корякин, О. В. Скулакова. — М. : За права военнослужащих, 2010. — 288 с.
3. Кудашкин, А. В. Члены семьи — кто они? / А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 1999. — № 7.

¹ Капитонова Е. А. Проблемы реализации социальных гарантий, предоставленных законодательством членам семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 9.

² Более подробно о понятии иждивенства и порядке его подтверждения см.: Корякин В. М., Скулакова О. В. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих. М. : За права военнослужащих, 2010. С. 23—30.

**On the possible conflict between the provisions of the laws, regulation
mentirosa the procedure for the recognition of the family of a service-
man**

© Kirichenko N. S.,

Justice major, Head of the judicial-legal and contractual
work unit Department of legal work of the office of the
southern district national guard troops of the Russian Fed-
eration

Abstract. The article deals with the issue of possible contradictions between the provisions of the laws, which contain criteria for classifying a citizen to family members, which creates some difficulties in ensuring social guarantees of military family members.

Keywords: soldier, military unit, family member, social security, contradiction.

К вопросу о выселении из служебных жилых помещений бывших членов семьи военнослужащего

© Трофимов Е. Н.,

адвокат специализированной адвокатской конторы № 65
Свердловской областной коллегии адвокатов, подполковник юстиции в запасе

Аннотация. В статье приводится анализ практики разрешения споров, связанных с разрешением исков с требованием о прекращении права пользования служебными жилыми помещениями, предоставленными военнослужащему, выселении и снятии с регистрационного учета бывших членов семьи военнослужащего.

Ключевые слова: военнослужащий, бывшие члены семьи военнослужащего, служебное жилое помещение, прекращение (расторжение) договора найма служебного жилого помещения, прекращение семейных отношений, право на обращение с иском в суд, выселение, снятие с регистрационного учета, утрата права пользования.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Служебные жилые помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить служебные жилые помещения в указанных населенных пунктах — в других близлежащих населенных пунктах. При этом военнослужащим-гражданам, имеющим трех и более детей, служебные жилые помещения предоставляются во внеочередном порядке. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 92 ЖК РФ служебные жилые помещения относятся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда.

Общий порядок, основания и условия предоставления гражданам, в том числе военнослужащим и членам их семей, служебных жилых помещений, пользования служебными жилыми помещениями и прекращения права пользования этими жилыми помещениями определены гл. 10 ЖК РФ.

Так, ст. 99 ЖК РФ установлено, что специализированные жилые помещения предоставляются на основании решений собственников таких помещений (действующих от их имени уполномоченных органов государственной власти или уполномоченных органов местного самоуправления) или уполномоченных ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений.

Специализированные жилые помещения предоставляются по установленным ЖК РФ основаниям гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте.

Согласно ч. 1 ст. 100 ЖК РФ по договору найма специализированного жилого помещения одна сторона — собственник специализированного жилого помещения (действующий от его имени уполномоченный орган государственной власти или уполномоченный орган местного самоуправления) или уполномоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне — гражданину (нанимателю) данное жилое помещение за плату во владение и пользование для временного проживания в нем.

Применительно к военнослужащим служебные жилые помещения предоставляются им в связи с прохождением военной службы на территории соответствующего населенного пункта на период военной

службы и являются одной из гарантий, предусмотренных Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (абз. 2 п. 1 ст. 15).

Частью 6 ст. 100 ЖК РФ предусмотрено, что в договоре найма специализированного жилого помещения указываются члены семьи нанимателя. Аналогичное требование закреплено и Типовым договором найма служебного жилого помещения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, а также Положением об условиях и порядке заключения жилищного договора между военнослужащими и Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 1999 г. № 487.

Пунктом 3 Инструкции о предоставлении военнослужащим-гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280, также установлено, что служебные жилые помещения предоставляются военнослужащим и членам их семей.

Таким образом, право пользования предоставленным военнослужащему служебным жилым помещением приобретают также и проживающие совместно члены семьи такого военнослужащего.

Однако, члены семьи военнослужащего, вселившись в предоставленное военнослужащему служебное жилое помещение, не приобретают самостоятельного права на него. Их право пользования таким жилым помещением производно от права военнослужащего на это жилое помещение, следовательно, они имеют право пользования служебным жилым помещением постольку, поскольку являются членами семьи военнослужащего — нанимателя этого служебного жилого помещения.

Перестав быть членами семьи военнослужащего, супруга — в результате расторжения брака, а дети — в результате опреде-

ления их места жительства не с военнослужащим, теряют право пользования служебным жилым помещением, предоставленным военнослужащему.

Имеется исключение, когда за бывшими членами семьи военнослужащего сохраняется право пользования этим служебным жилым помещением, а в случае выезда самого военнослужащего из предоставленного ему служебного жилого помещения в связи с переводом к новому месту военной службы или увольнения с военной службы, возникает основание для заключения с ними нового договора найма этого же служебного жилого помещения. Такое может возникнуть тогда, когда бывшая супруга военнослужащего и (или) совершеннолетний ребенок военнослужащего, состоят в трудовых (военно-служебных) отношениях с Минобороны России или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, предоставившим ранее это служебное жилое помещение.

Вопросы предоставления служебных жилых помещений лицам гражданского персонала в Минобороны России регламентируются Инструкцией об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации работы по предоставлению служебных жилых помещений или жилых помещений в общежитии лицам гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 июля 2014 г. № 485.

Однако во всех случаях, когда военнослужащий претендует на получение жилого помещения по договору социального найма, жилищной субсидии или же на получение служебного жилого помещения по новому месту военной службы, от него требуется сдать установленным порядком ранее полученное служебное жилое помещение, чего невозможно сделать, если в результате расторжения брака в ранее предоставленном ему служебном жилом помещении остались проживать (остались зарегистрированными) бывшие члены его семьи, которые в добровольном порядке из указанного служебного

жилого помещения отказались выехать (сняться с регистрационного учета).

Такое положение дел не устраивает как самого военнослужащего в связи с тем, что без сдачи ранее полученного служебного жилого помещения он не сможет реализовать свои жилищные права, так и жилищные органы Минобороны России или иного федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, в связи с тем, что служебное жилое помещение, незаконно занимаемое бывшими членами семьи военнослужащего, не может быть распределено другому военнослужащему.

Как установлено частью 5 ст. 100 ЖК РФ к пользованию служебными жилыми помещениями по договорам найма таких помещений применяются правила, предусмотренные ч. 2—4 ст. 31, ст. 65 и ч. 3 и 4 ст. 67 ЖК РФ, если иное не установлено другими федеральными законами.

Из правил, установленных ч. 2—4 ст. 31 ЖК РФ применительно к пользованию служебным жилым помещением, следует:

— право пользования служебным жилым помещением наравне с нанимателем этого жилого помещения принадлежит членам его семьи;

— дееспособные и ограниченные судом в дееспособности члены семьи нанимателя служебного жилого помещения несут солидарную с ним ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования данным жилым помещением;

— в случае прекращения семейных отношений с нанимателем служебного жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи нанимателя этого служебного жилого помещения не сохраняется.

Указанные выводы подтверждаются и разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, который в своем Постановлении от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» отметил, что члены семьи нанимателя служебного жилого помещения в соответствии с ч. 5 ст. 100 и ч. 2—4 ст. 31 ЖК РФ имеют равное с нани-

мателем право пользования жилым помещением, если иное не установлено соглашением между ними. В случае прекращения семейных отношений между нанимателем служебного жилого помещения и членом его семьи право пользования служебным жилым помещением за бывшим членом семьи нанимателя, по общему правилу, не сохраняется (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ).

В связи с изложенным возникает вопрос: кто должен и может обратиться в суд с иском к бывшим членам семьи военнослужащего об утрате права пользования служебным жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета?

Однозначного ответа на этот вопрос не существует. Все зависит от конкретных обстоятельств конкретного дела.

Так, если после расторжения брака военнослужащий и бывшая супруга по-прежнему продолжают проживать в служебном жилом помещении, предоставленном военнослужащему, то вопрос, связанный с утратой права пользования этим служебным жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета бывшей супруги военнослужащего относится к исключительной компетенции самого военнослужащего, так как правовым основанием для предъявления таких требований к бывшей супруге является прекращение семейных отношений с нанимателем.

Прекращение семейных отношений — это более широкое понятие нежели прекращение брака и является оценочным. При этом право утверждения о прекращении семейных отношений или о сохранении таковых принадлежит лишь бывшим супругам и лишь они могут подтвердить или опровергнуть факт наличия или отсутствия между ними семейных отношений.

Именно указанными обстоятельствами объясняется применение в ч. 4 ст. 31 ЖК РФ, определяющей условие утраты бывшим членом семьи собственника жилого помещения права пользования этим жилым помещением, которое является одновременно и условием утраты права пользования служебным жилым помещением бывшими членами семьи нанимателя этого служебного жилого помещения.

Таким условием является не прекращение брака, а прекращение семейных отношений, так как членами семьи собственника являются не только супруга (супруг), а также дети и родители данного собственника, таковыми могут быть признаны другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях — иные граждане, если они вселены собственником в качестве членов семьи.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» разъяснил, что по смыслу ч. 1 и 4 ст. 31 ЖК РФ, к бывшим членам семьи собственника жилого помещения относятся лица, с которыми у собственника прекращены семейные отношения.

При этом, как следует из позиции Верховного Суда Российской Федерации, под прекращением семейных отношений между супругами следует понимать расторжение брака в органах записи актов гражданского состояния, в суде, признание брака недействительным.

Отказ от ведения общего хозяйства иных лиц с собственником жилого помещения, отсутствие у них с собственником общего бюджета, общих предметов быта, неказание взаимной поддержки друг другу и т.п., а также выезд в другое место жительства могут свидетельствовать о прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения, но должны оцениваться в совокупности с другими доказательствами, представленными сторонами.

Вопрос о признании лица бывшим членом семьи собственника жилого помещения при возникновении спора решается судом с учетом конкретных обстоятельств каждого дела.

Из системного анализа положений ч. 4 ст. 31 ЖК РФ в их взаимосвязи с положениями ч. 5 ст. 100, ч. 3 ст. 104 ЖК РФ следует, что если договор найма служебного жилого помещения не прекращен или не расторгнут (это как раз возможно, когда военнослужащий продолжает проживать в предоставленном ему служебном жилом помещении и

(или) сохраняет право пользования им), то сохранение права пользования служебным жилым помещением за бывшим членом семьи нанимателя этого жилого помещения или прекращение этого права зависит исключительно от волеизъявления самого нанимателя.

Так, анализируя норму, изложенную в ч. 4 ст. 31 ЖК РФ, применительно к служебным жилым помещениям, Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что если договор найма служебного жилого помещения не прекращен или не расторгнут, то правом на предъявление иска о признании прекращенным право пользования служебным жилым помещением бывшего члена семьи нанимателя служебного жилого помещения обладает только наниматель такого помещения. Наймодатель служебного жилого помещения таким правом не наделен.

Такой вывод содержится в определении Верховного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2014 г. № 5-КГ14-66, который продублирован и в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 июня 2015 г.

Зачастую, дабы не обременять себя решением вопросов, связанных с утратой права пользования служебным жилым помещением, выселением и снятием с регистрационного учета бывших членов семьи военнослужащего, региональные управления жилищного обеспечения военнослужащих и их территориальные отделения требуют от военнослужащих, во всех случаях, самим добиваться выселения из предоставленных им служебных жилых помещений, даже в том случае, когда сам военнослужащий в отношении себя расторг договор найма этого служебного жилого помещения, выехав из него и снявшись с регистрационного учета, а бывшие члены его семьи остаются проживать в этом служебном жилом помещении.

Такое требование региональные управления жилищного обеспечения Минобороны России и их территориальные отделения мотивируют тем, что для обеспечения военнослужащего служебным жилым помеще-

нием по новому месту военной службы или же жилым помещением по договору социального найма (жилищной субсидией) последний должен предоставить в эти учреждения справку о сдаче ранее полученного служебного жилого помещения.

Однако такое требование не основано на действующем законодательстве.

Так, Верховный Суд Российской Федерации в кассационном определении от 3 декабря 2015 г. № 201-КГ15-39 пришел к выводу о том, что разрешение вопросов, связанных с возможностью проживания в служебном жилом помещении бывших членов семьи военнослужащего, зависит от волеизъявления собственника такого помещения и (или) уполномоченного им органа.

Как следует из правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации при указанных обстоятельствах, когда сам военнослужащий выехал из предоставленного ему служебного жилого помещения и снялся с регистрационного учета, отсутствуют правовые основания для возложения обязанности по предъявлению иска в суд с требованием об утрате права пользования служебным жилым помещением, выселением и снятием с регистрационного учета бывших членов семьи военнослужащего на самого военнослужащего, так как с момента фактического выезда и снятия с регистрационного учета такой военнослужащий перестает быть нанимателем служебного жилого помещения.

В соответствии с требованиями ст. 3 ГПК РФ право на обращение в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов принадлежит не всем лицам, а исключительно заинтересованным лицам.

В этом случае незаконное проживание бывших членов семьи военнослужащего в служебном жилом помещении (если они не состоят в трудовых или военно-служебных отношениях с органом исполнительной власти, которое предоставило это жилое помещение), каким-либо образом прав самого военнослужащего не нарушает, однако, безусловно, нарушает право собственника и (или) уполномоченного им органа на распо-

ряжение этим служебным жилым помещением.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О мерах по управлению федеральным имуществом», Минобороны России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, находящимся у Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, в том числе специализированным жилищным фондом, следовательно, право на обращение с соответствующим иском о признании бывших членов семьи утратившими право пользования служебным жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета принадлежит Минобороны России.

Следовательно, право требования выселения и снятия с регистрационного учета бывших членов семьи военнослужащего из незаконно занимаемого ими служебного жилого помещения в случае расторжения или прекращения договора найма служебного жилого помещения с военнослужащим — нанимателем этого жилого помещения, в том числе в связи с выездом военнослужащего из этого жилого помещения и снятием с регистрационного учета, принадлежит собственнику этого жилого помещения и (или) уполномоченному им органу, каковым в отношении имущества Вооруженных Сил Российской Федерации является Минобороны России.

Такой вывод подтверждается тем, что сам по себе выезд военнослужащего из служебного жилого помещения не является основанием прекращения права собственности государства на такое жилое помещение и (или) других вещных прав (оперативного управления, хозяйственного ведения) переданных государством уполномоченному органу.

Этот факт не порождает каких-либо ограничений в правах, принадлежащих собственнику служебного жилого помещения и (или) уполномоченному им наймодателю.

Без их соответствующего волеизъявления оставшиеся проживать в таком жилом

помещении граждане не могут повлиять на изменение статуса этого жилого помещения и пользуются им до тех пор, пока собственник указанного жилого помещения или уполномоченный орган не потребуют их выселения из служебного жилого помещения.

При рассмотренных обстоятельствах требования закона об освобождении служебного жилого помещения при расторжении договора найма такого жилого помещения военнослужащим являются фактически выполненными, так как сам военнослужащий выехал из служебного жилого помещения и снялся с регистрационного учета, а действующее законодательство не возлагает на военнослужащего обязанность по выселению из служебного жилого помещения бывших членов его семьи, оставшихся проживать в нем.

В этом случае соответствии с действующим законодательством право требования выселения из специализированного жилого помещения лиц, утративших право пользования ими, принадлежит исключительно собственнику указанного жилого помещения или действующим от их имени уполномоченным органам государственной власти или уполномоченным органам местного самоуправления.

Такой вывод подтверждается и практикой Верховного Суда Российской Федерации, в частности, указанным выше кассационным определением Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 201-КГ15-39.

Особого внимания заслуживает вопрос, связанный с признанием утратившими право пользования служебным жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета детей военнослужащего, в том числе и несовершеннолетних.

Это приобретает особую актуальность в ситуациях, когда в результате прекращения брака не все члены одной семьи становятся бывшими и вопрос с их правом пользования служебным жилым помещением не может быть решен однозначно.

Так, в результате расторжения брака, как правило прекращаются семейные отношения супругов, но при этом вопрос о пре-

кращении семейных отношений одним из супругов по отношению к своим детям не всегда однозначен.

Верховный Суд Российской Федерации, разъясняя такую ситуацию, в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 указал, что в силу положений СК РФ об ответственности родителей за воспитание и развитие своих детей, их обязанности заботиться об их здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии расторжение брака родителей, признание его недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на права ребенка (п. 1 ст. 55, п. 1 ст. 63 СК РФ), в том числе на жилищные права. Поэтому прекращение семейных отношений между родителями несовершеннолетнего ребенка, проживающего в жилом помещении, находящемся в собственности одного из родителей, не влечет за собой утрату ребенком права пользования жилым помещением в контексте правил ч. 4 ст. 31 ЖК РФ.

Поскольку в соответствии с ч. 5 ст. 100 ЖК РФ правила, предусмотренные ч. 4 ст. 31 ЖК РФ, применяются к отношениям найма служебного жилого помещения, можно сделать вывод, что при разводе родителей не происходит прекращение права пользования служебным жилым помещением у несовершеннолетнего ребенка своего родителя-нанимателя.

Таким образом, если военнослужащий — наниматель служебного жилого помещения после расторжения брака со своей супругой продолжает проживать в предоставленном ему служебном жилом помещении и договор найма служебного жилого помещения им не расторгнут или не прекращен, в том числе посредством выезда из него и снятием с регистрационного учета, то он может рассчитывать на признание судом утратившим право пользования служебным жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета только бывшей супруги, но никак своих несовершеннолетних детей, даже если в результате расторжения брака по соглашению сторон или по решению суда местом жительства детей определено место жительства их матери — быв-

шей супруги военнослужащего-нанимателя служебного жилого помещения.

При этом, если бывшая супруга и дети военнослужащего, в том числе несовершеннолетние, после расторжения брака фактически выехали из предоставленного военнослужащему служебного жилого помещения, но остались зарегистрированными в нем, то военнослужащий вправе обратиться в суд с требованием о прекращении их права пользования служебным жилым помещением и снятии с регистрационного учета. В этом случае требование о выселении является неактуальным, так как бывшая супруга военнослужащего и дети уже выехали из служебного жилого помещения.

В подтверждение указанной правовой позиции возможно привести апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда по делу № 11-15910/2017, в соответствии с которым при вышеуказанных обстоятельствах суд признал несовершеннолетних детей утратившими право пользования предоставленным военнослужащему служебным жилым помещением.

В том же случае, если после расторжения брака в предоставленном военнослужащему служебном жилом помещении остались проживать бывшая супруга и несовер-

шеннолетние дети, а сам он выехал и снялся с регистрационного учета, то каких-либо правовых оснований для сохранения за бывшими членами семьи военнослужащего права пользования этим служебным жилым помещением не имеется, если никто из них не состоит в трудовых, военно-служебных отношениях с Минобороны России или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, предоставившим ранее это служебное жилое помещение или не относится к категории лиц, определенных частью 2 ст. 103 ЖК РФ.

В этом случае собственник жилого помещения и (или) уполномоченный им орган вправе требовать в судебном порядке признания бывших членов семьи военнослужащего, в том числе несовершеннолетних детей утратившими право пользования служебным жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета.

Хочется надеяться, что затронутые в настоящей статье вопросы помогут лицам, столкнувшимся на практике с вопросами, связанными с освобождением ранее полученных служебных жилых помещений и их сдаче, избрать правильный способ защиты своих прав и законных интересов.

To the question of eviction from service residential premises former members of the family military service

© Trofimov E. N.,

Lawyer specialized law firm number 65 Sverdlovsk Regional Bar Association, Lieutenant Colonel of Justice in stock

Abstract. The article analyzes the practice of resolving disputes related to the resolution of claims demanding the termination of the right to use office accommodation provided to a serviceman, eviction and removal from the registration of former members of the family serviceman.

Keywords: serviceman, former members of the serviceman's family, office accommodation, termination (termination) of the contract for hiring an office accommodation, termination of family relations, the right to file a lawsuit, eviction, removal from the registration records, loss of the right to use.

К вопросу выплат в служебных командировках военнослужащим: правовые аспекты

© Харитонов С. С.,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук,
профессор

Аннотация. В статье дан краткий анализ правового разрешения типичных ситуаций, возникающих при нахождении военнослужащих в служебных командировках.

Ключевые слова: военная служба, служебные командировки, увольнение с военной службы, возмещение расходов в служебных командировках.

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

Традиционно военная служба связана с перемещениями военнослужащих между населенными пунктами или районами, где дислоцированы воинские части, для выполнения служебных задач.

Другими словами, военнослужащие находятся в служебных командировках, которые, в соответствии с п. 1 Инструкции по организации направления военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, в служебные командировки на территории Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2014 г. № 988, организуются на определенный срок в другую местность для выполнения служебного задания вне пункта постоянной дислокации или временного расквартирования воинской части (подразделения), в которой военнослужащий проходит военную службу. Этот определенный срок может варьироваться от нескольких дней до года (хотя автору известны случаи, когда экипажи военных кораблей были в командировках и в более длительные сроки в связи с ремонтными работами, проводимыми на судне).

В командировке определяющими «материальными» вопросами является проезд к месту командировки и обратно, питание и проживание. Все три составляющие имеют стоимостную оценку, выражающуюся в денежных затратах, которые компенсируются государством. И, соответственно, для военнослужащего важно не израсходовать больше средств на проезд, питание и жилье, чем ему будет оплачено государством.

Правоприменительная практика показывает, что командирам, финансистам и самим военнослужащим — командированным необходимо внимательно изучать соответствующие правовые нормы и руководствоваться ими.

Так, зачастую у перечисленных выше лиц возникает вопрос: как оплачивать стоимость проезда военнослужащего в командировке, если он утерял билеты?

Представляется, что в случае утраты железнодорожного билета в подтверждение произведенных военнослужащим расходов может быть представлена справка из транспортной организации, в которой указаны реквизиты утерянного документа.

Согласно п. 86 Руководства по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 июня 2001 г. № 200, возмещение расходов при утрате или порче проездных документов (билетов), по которым совершался проезд, не производится, если восстановление или идентификация проездных документов (билетов) не может быть осуществлена транспортными предприятиями.

Минфин России в письме от 5 февраля 2010 г. № 03-03-05/18 разъяснил, что в случае утраты проездного документа его могут заменить дубликат, копия экземпляра билета, оставшегося в распоряжении транспортной организации, осуществляющей перевозку физического лица, или справка из транспортной организации с указанием рекви-

тов, позволяющих идентифицировать физическое лицо, маршрут его проезда, стоимость билета и дату поездки.

Таким образом, при утрате железнодорожного билета в подтверждение произведенных военнослужащим расходов может быть представлена справка из транспортной организации, в которой указаны реквизиты утерянного документа.

Другим частым случаем является ситуация, когда военнослужащий в командировке проживает не в гостинице, а в апартаментах, квартире, отеле и т.п. Причем такое проживание обусловлено иногда реальным отсутствием мест в гостинице и необходимостью где-то жить во время командировки. Однако правовые нормы определяют, что компенсироваться будет только оплата гостиницы.

Направление, по которому будут двигаться соответствующие руководители, принимая решения о размерах оплаты проживания военнослужащего в командировке, заложено в решении Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2015 г. № 211-КГ15-4, где определено, что поскольку ответчиком не представлены документы, подтверждающие проживание в период командировки в гостинице, не представлены доказательства непредоставления ему места в гостинице по месту служебной командировки, то возместить должны этому военнослужащему только тридцать процентов установленной нормы суточных за каждый день нахождения в командировке.

Обосновывая свое решение, суд отметил, что абзацами пятым и шестым п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 467 «О возмещении расходов по бронированию и найму жилого помещения, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, военнослужащим и сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти за счет средств федерального бюджета» установлено, что при отсутствии подтверждающих документов (в случае непредоставления места в гостинице) расходы по найму жилого помещения возмещаются в размере 30 про-

ентов установленной нормы суточных за каждый день нахождения в служебной командировке. В случае вызванной условиями выполнения служебного задания необходимости проживания военнослужащих и сотрудников не в гостинице федеральные органы исполнительной власти вправе определять виды документов, подтверждающих размер фактических затрат, исходя из которого возмещаются расходы по бронированию и найму жилых помещений.

Как видим, суд акцентировал внимание на то, что возмещение затрат на проживание военнослужащих в служебной командировке производится в случае предоставления ими подтверждающих документов о проживании именно в гостиницах.

Другими словами, при нахождении в командировке основным видом жилого помещения, расходы на проживание в котором подлежат возмещению в размере фактических затрат, является гостиница. Условия, при которых возмещаются указанные расходы в случае проживания не в гостинице, устанавливаются федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии с п. 124 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700, в случае вызванной условиями выполнения служебного задания необходимости проживания военнослужащих не в гостинице, оплата расходов по бронированию и найму жилого помещения производится при наличии соответствующих документов, при этом проживание вне гостиниц оформляется приказом должностного лица, направляющего в командировку.

Поэтому если условия выполнения военнослужащим служебного задания в командировке не требовали его проживания не в гостинице и командиром соответствующих указаний на этот счет не давалось, то и рассчитывать военнослужащему на выплаты всей суммы, потраченной на оплату жилья, не стоит.

И в заключении надо с сожалением отметить, что некоторые военнослужащие пытаются иногда «схитрить» и получить до-

полнительные, не положенные им по закону, денежные выплаты. Речь идет, например, о выплатах командировочных в Южную Осетию и Абхазию при командировках, как правило, достаточно продолжительных.

Согласно приложению № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 812 «О размере и порядке выплаты суточных в иностранной валюте и надбавок к суточным в иностранной валюте при служебных командировках на территории иностранных государств работников, заключивших трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работников государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений» размер суточных лицам, направленным в служебную командировку в Южную Осетию, составляет 54 доллара США в сутки.

Поэтому есть соблазн при направлении в служебную командировку в воинскую часть, дислоцированную в Южной Осетии, состоять в списках личного состава воинской части без постановки на котловое довольствие, продовольствием и бесплатным питанием не обеспечиваться, а затем в авансовом отчете просить выплатить за период нахождения в командировке суточные в иностранной валюте из расчета 54 доллара США в сутки.

Однако закон не позволяет выплатить военнослужащему такие «командировочные».

Оплата военнослужащим служебных командировок на территории иностранных государств регламентирована частью 1 ст. 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», пунктами 1 и 3 постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 812 «О размере и порядке выплаты суточных в иностранной валюте и надбавок к суточным в иностранной валюте при служебных командировках на территории иностранных государств работников организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета», пунктами 126—130 Порядка обеспечения денежным

довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700.

Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, направленным в служебные командировки на территории иностранных государств для выполнения задач по поддержанию мира в зонах вооруженных конфликтов, в отношении которых продовольственное обеспечение осуществляется в форме организации питания по месту военной службы (при условии отсутствия у них права на получение должностных окладов в иностранной валюте), суточные в иностранной валюте выплачиваются в размере 30 процентов установленных суточных (в рублях по курсу Центрального банка России на дату фактической выплаты).

П. 1 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусматривает выдачу военнослужащим, проходящим военную службу по контракту за пределами территории Российской Федерации, по их просьбе продовольственного пайка. При этом указанной нормой закона Правительство Российской Федерации наделено полномочием утверждать перечень отдельных категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, продовольственное обеспечение которых осуществляется в форме организации питания по месту военной службы.

В целях повышения уровня социальной защиты военнослужащих, участвующих в выполнении задач по обеспечению защиты и безопасности граждан на территории отдельных государств, пунктом 5 постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 587 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Южной Осетии и Абхазии» определено, что такие военнослужащие

обеспечиваются бесплатным питанием по установленным нормам.

Поэтому командированные в Абхазию и Южную Осетию военнослужащие имеют право на продовольственное обеспечение (в форме организации питания либо выдачи по его просьбе продовольственного пайка). Соответственно, на территории воинской части организуются пункты питания в столовых, где военнослужащие обеспечиваются бесплатным питанием на весь период командировки. Таким образом, если военнослужащий сам отказался от обеспечения бесплатным питанием, в том числе в форме продовольственного пайка, подал рапорт о включении в списки личного состава части без постановки на продовольственное обеспечение, и с просьбами оказать содействие в организации питания не обращался, то получается, что единственной причиной, по

которой он не будет обеспечен положенным продовольственным обеспечением (в любой из установленных законодательством форм), является его собственное волеизъявление. И ясно, что действия военнослужащего направлены на создание искусственных условий для получения суточных в иностранной валюте в увеличенном размере. Поэтому решение финансистов о выплате таким военнослужащим суточных в иностранной валюте в размере 30 процентов заранее предопределенно и является, как представляется, правомерным и справедливым.

Приведенные выше примеры традиционно свидетельствуют о необходимости знания военно-правовых норм в целях обеспечения законности при решении военнослужащих вопросов.

To the issue of payments on official business trips of servicemen: legal aspects

© Kharitonov S. S.,
Colonel of Justice of the Reserve, Candidate of Law, Professor

Abstract. The article gives a brief analysis of the legal resolution of typical situations that arise when servicemen are on official business trips.

Keywords: military service, official travel, dismissal from military service, reimbursement of expenses on official business.

Уголовное право и уголовный процесс

Институт совокупности преступлений в уголовном законодательстве зарубежных стран

© Вилкова А. В.,

доктор педагогических наук, доцент, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России

© Зинин Г. Ю.,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-исполнительного права Академии ФСИН России

Аннотация. В статье рассматривается определение совокупности преступлений в различных источниках зарубежного уголовного законодательства, место данного института и ее формы. Авторами также исследованы значительные сходства, так и различия в правилах назначения наказания по совокупности преступлений в сравнении с уголовным законодательством Российской Федерации. Описаны возможные варианты рецепции зарубежных норм в отечественное законодательство.

Ключевые слова: совокупность преступлений, множественность, назначение наказания, судебная практика.

Рецензент — О. К. Зателепин, доктор юридических наук, профессор.

По имеющимся статистическим данным, из общего числа преступников в России каждый третий совершает не одно преступление, а сразу несколько, совокупность преступлений присутствует более чем в 30% уголовных дел¹. Подобная ситуация повышает общественную опасность содеянного, поскольку несколько преступлений, как правило, причиняют больший ущерб гражданам, государству и обществу, чем одно преступное посягательство, свидетельствует о наличии устойчивой асоциальной ориентации лица, их совершивших, являясь платформой для профессиональной преступности.

На практике довольно часто возникает необходимость квалифицировать совершенные одним лицом двух и более преступлений, не охватываемых одной нормой УК РФ. Множественная преступность имеет весьма широкую распространенность, причем наблюдается постоянный рост ее основных показателей. В связи с этим возникает проблема множественности преступле-

ний, установления условий и пределов ответственности при совокупности.

Для более полной картины о совокупности преступлений и назначении наказания за нее целесообразно осуществить рассмотрение данного вопроса в рамках уголовного законодательства зарубежных стран, в том числе и для выделения тех положительных элементов, которые в нем, несомненно, имеют место. Тем более что в современный период происходят глобальные процессы интеграции и гармонизации в правовой системе мира, особенно это актуально для национальных правовых систем, относящихся к одной правовой семье, анализ чего мы и попытаемся провести в ракурсе уголовно-правового исследования на примере представителей ряда правовых семей.

В Англо-саксонской правовой семье традиционно выделяются Англия и США. Основными источниками уголовного права в Англии в настоящее время являются статуты (парламентское законодательство) и судебные прецеденты. В статутном законодательстве содержится весьма незначительное количество норм, касающихся совокупности преступлений. Эти нормы затрагивают лишь некоторые моменты назначения

¹ Статистические отчеты Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2014—2017 г.

наказания за несколько преступлений, совершенных одним лицом.

Уголовное законодательство Англии не содержит института множественности. Лишь в ч. 1 Закона «О полномочиях уголовных судов» 1973 г. содержится параграф «О наказании привычных преступников»¹, где говорится об усилении наказания лицам, которые совершили повторные преступления после осуждения или осужденным по обвинительному акту за три и более преступления².

Исходя из текста закона, можно сделать вывод о том, что законодатель имеет в виду рецидив и совокупность преступлений, но как самостоятельные институты данные понятия нигде не раскрываются и не выступают в качестве квалифицирующих признаков состава преступления.

В ст. 2 Закона «Об уголовной юстиции» 1991 г. отмечается, что при назначении наказания в виде тюремного заключения должна учитываться серьезность преступления или комбинации преступлений. В ч. 1 ст. 6 упоминается термин «совокупность преступлений»: «Суд не должен назначать преступнику наказание, не связанное с лишением свободы, которое состоит из нескольких наказаний за совокупные преступления, если только по мнению суда преступление, совокупность преступлений или любое другое связанное с ним, не были достаточно серьезными для назначения такого наказания»³. Понятие совокупности преступлений не раскрывается. В ч. 2 ст. 6 Закона об уголовной юстиции отмечается, что ограничения свободы должны быть такими, которые, по мнению суда, соразмерны серьезности преступления, совокупности преступлений. Таким образом, совокупность преступлений может учитываться при назначении наказания наряду с другими обстоятельствами. Законодатель использует оценочный признак — серьезность со-

купности преступлений. Насколько серьезна совокупность преступлений и как степень ее серьезности должна повлиять на назначение наказания, в каждом отдельном случае должен решать суд.

Итак, анализ указанных источников английского уголовного права показывает, что в некоторых уголовно-правовых нормах упоминается термин «совокупность преступлений», однако содержание его не раскрывается. «Серьезность» совокупности преступлений учитывается при назначении наказания. Совокупность преступлений является отягчающим обстоятельством.

В Своде законов США выделяется «Множественность наказаний в виде тюремного заключения», где говорится о назначении одновременно или последовательно текущих сроков⁴.

В Уголовном кодексе штата Нью-Йорк в параграфе 80.15 используется понятие «множественность посягательств». Здесь определяется, что «если лицо подвергнуто осуждению за два и более чем два посягательства, совершенных посредством одного действия или бездействия, или посредством действия или бездействия, представляющих собой одно из посягательств, а также материальный элемент другого, и суд выносит приговор к тюремному заключению или назначает штраф либо оба наказания за одно из посягательств, то штраф за другое посягательство назначаться не может»⁵. Из этого следует, что наряду с неоднократным и многократным совершением преступления, законодатель определяет и идеальную совокупность деяний.

Таким образом, множественность посягательств, определенная в уголовном законодательстве США, близка к понятию идеальной совокупности преступлений, закрепленному в ч. 2 ст. 17 УК РФ. Правила назначения наказания за многократные, неоднократные преступные деяния и за множественность преступных посягательств предусмотрены в тех же параграфах, где и

¹ Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии). Сборник законодательных материалов / Под ред. Козочкина И.Д. М. : Зерцало, 2001. С. 28.

² Там же. С. 34.

³ Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии). С. 43.

⁴ Уголовный кодекс штата Нью-Йорк / под ред. И. Д. Козочкина. СПб. : Юридический центр Пресс, 2006. С. 90.

⁵ Там же. С. 90—91.

дано определение вышеназванным понятиям.

Уголовное законодательство романо-германской правовой семьи (наиболее близкой российской национальной правовой системе) можно рассмотреть на примере Франции, Германии и некоторых других государств.

Вопрос о регламентации института множественности преступлений и ее разновидностей нашел отображение и в Уголовном кодексе Франции.

В Уголовном кодексе Франции, в гл. 2 «Режим наказаний» в общих положениях содержится раздел «Наказания, назначаемые в случае совокупности преступных посягательств», где в ст. 132-2 закреплено определение совокупности преступлений: «Совокупность преступных деяний имеет место тогда, когда какое-либо преступное деяние совершено лицом до того, как последнее было окончательно осуждено за другое преступное деяние»¹. Ст. 132-3 УК Франции устанавливает правила назначения наказания за совокупность преступлений. «В случае признания привлеченного к уголовной ответственности лица виновным в совершении нескольких преступных деяний по совокупности, если деяния рассматриваются в рамках, одного процесса, может быть назначено каждое из предусмотренных наказаний. Однако если предусмотрено несколько наказаний одного и того же вида, может быть назначено только одно наказание этого вида в пределах законного максимума наиболее строгого»². В случае рассмотрения дел в отдельных судебных процессах, назначенные наказания исполняются по отдельности в пределах законного максимума наиболее строгого наказания, то есть речь идет о сложении наказаний.

В случае наличия в санкции одной из статей, по которой осуждается лицо, пожизненного уголовного заключения, но оно не было назначено, законный максимум уста-

навливается в 30 лет уголовного заключения³.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что уголовное законодательство Франции ограничивается совокупностью преступных деяний, под которой понимается совершение любых преступлений лицом, ни за одно из которых оно не было осуждено.

Количественный и качественные признаки совокупности преступлений также не раскрываются. Поэтому, по нашему мнению, совокупность преступных деяний по УК Франции составляют как тождественные, однородные преступления, так и разнородные, но только до осуждения лица за другое преступление. Хотя в УК Франции указывается на состояние повторности, которое закон предписывает учитывать при назначении наказания, если оно имеет место. Понятие повторности в общем плане в кодексе не раскрывается, однако в ст. 332-16 речь идет о частном случае повторности: кража, вымогательство, шантаж, мошенничество и злоупотребление доверием рассматриваются с точки зрения повторности как одно и то же преступное деяние. Если провести параллель с УК РФ, можно предположить, что повторность в уголовном законодательстве Франции — это своего рода разновидность совокупности преступлений, охватывающая тождественные и однородные преступные деяния.

В Уголовном кодексе ФРГ раздел третьей главы третьей «Назначение наказания при нескольких нарушениях закона» предусматривает меру наказания при нескольких нарушениях закона. В п. 1 параграфа 52 сказано, что «если одно и то же деяние нарушает несколько уголовных законов или один и тот же закон неоднократно, то выносится одно наказание»⁴. П. 2 параграфа 52 говорит, что «если нарушается несколько уголовных законов, то наказание определяется тем законом, который предусматривает наиболее тяжкое наказание. Оно не должно быть мягче, чем это допускают другие при-

¹ Уголовный кодекс Франции / Научное редактирование Л. В. Головки, Н. Е. Крыловой. СПб. : Юридический центр Пресс, 2014. С. 118.

² Там же. С. 118—119.

³ Сравнительное уголовное право: учебное пособие / Л. Л. Кругликов. Ярославль : ЯрГУ, 2013. С. 63.

⁴ Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / Научное редактирование Д. А. Шестакова. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 152.

меняемые законы»¹. Фактически здесь рассматривается идеальная совокупность преступлений, которая законодательством Германии рассматривается как единое преступление, за которое назначается одно основное наказание.

Таким образом, единое деяние по УК ФРГ можно разделить на два подвида: идеальная совокупность «...одно и то же деяние нарушает несколько уголовных законов...»; неоднократность «...одно и тоже деяние нарушает один и тот же закон неоднократно...».

Параграф 53 также предусматривает совокупность деяний: «Если кто-либо совершил несколько преступных деяний, по которым одновременно постановлены приговоры, и вследствие этого назначено несколько наказаний в виде лишения свободы на определенный срок, то выносится решение о размере общего наказания»². Очевидно, что при наличии совокупности преступлений назначение наказания проходит два этапа: на первом назначается наказание за отдельные преступления, на втором — общее наказание.

Кроме того, в соответствии с параграфом 54 общее наказание определяется путем повышения вынесенного максимального наказания, при наказаниях различного рода путем повышения наиболее тяжкого вида наказания. При этом совокупно оценивается личность виновного и отдельные деяния, а общее наказание не должно достигать суммы отдельных наказаний. Оно не должно превышать при срочном наказании в виде лишения свободы пятнадцати лет, при имущественном штрафе — стоимости имущества лица, совершившего деяние, а при денежном штрафе — семисот двадцати дневных ставок³.

Анализ данных положений УК ФРГ позволяет сделать вывод о том, что правила назначения наказания по совокупности преступлений в нем весьма либеральные: не допускается полное сложение наказаний,

назначенных за отдельные преступления; лишение свободы на определенный срок не может превышать пятнадцати лет. Кроме того, четко обозначены два вида совокупности: идеальная и реальная, с закреплением их названий и понятий в отдельных статьях.

Если обратиться к законодательству государств семьи дальневосточного права, то здесь мы выделим двух наиболее ярких представителей — Японию, КНР.

В УК Японии существует гл. 9 «Совокупность преступлений», которая содержит девять статей, посвященных понятию совокупности и назначению наказания за совокупность преступлений⁴.

Согласно ст. 46 УК Японии, если среди совокупности преступлений есть одно, за которое должно быть назначено наказание в виде смертной казни, остальные наказания не назначаются, однако это не относится к назначению конфискации имущества, а в ч. 2 ст. 46 также оговаривается, что если среди совокупности преступлений есть одно, за которое должно быть назначено наказание в виде бессрочного лишения свободы с принудительным трудом или без него, другие наказания не применяются, но это правило не относится к назначению штрафа, малого штрафа и конфискации. Ст. 54 УК Японии закрепляет понятие идеальной совокупности, под которой следует понимать совершение одного деяния, подпадающего под несколько составов преступления⁵.

Таким образом, в уголовном законодательстве Японии:

- дано определение совокупности преступлений;
- имеет место разграничение (прямо не обозначенное) на идеальную и реальную совокупность;
- законом предусмотрены довольно детальные правила назначения наказания по совокупности преступлений.

В Уголовном кодексе КНР 1979 г., во многом оставшемся на позициях социалистического права, вопросы назначения нака-

¹ Там же.

² Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии. С. 153.

³ Там же. С. 154—155.

⁴ Уголовный кодекс Японии / Научное редактирование А. И. Коробеева. СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. С. 54.

⁵ Там же. С. 54—55, 58.

зания за совершение нескольких преступлений регулируются в ст. 69—71, которые помещены в гл. 4 Общей части «Применение наказания» УК КНР¹.

В параграфе 4 указанной главы УК КНР «Множественные преступления и наказания» сформулированы правила назначения наказания по совокупности преступлений и приговоров.

Анализ ст. 69, 70 УК КНР показывает, что совокупность преступлений могут образовывать любые по характеру преступления, в том числе преступления, предусмотренные одной и той же статьей, частью статьи УК.

В случаях, когда за совершенное преступление, входящее в совокупность, назначено дополнительное наказание, оно исполняется самостоятельно. Если же в совокупность преступлений входят деяния, за которые предусмотрены более мягкие виды наказаний, чем смертная казнь или бессрочное лишение свободы, то в соответствии со ст. 69 УК КНР суд должен при назначении наказаний за совокупность преступлений применить метод частичного сложения наказаний, назначенных за отдельные преступления. Метод поглощения менее строгого наказания более строгим, а также метод полного сложения наказаний не применяются. Максимальный срок наказания в виде срочного лишения свободы, который может быть назначен по совокупности преступлений, равен 20 годам.

Таким образом, в Уголовном кодексе КНР совокупность преступлений не разграничивается на виды и затрагивается лишь в той части, которая имеет отношение к правилам назначения наказания. Характерным моментом является отсутствие метода поглощения менее строгого наказания более строгим, а также метода полного сложения наказаний.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что даже в рамках различных правовых семей имеет место признание института совокупности преступле-

ний (хотя и не везде явное). Интересным является и тот факт, что в некоторых национальных правовых системах, относящихся к разным правовым семьям, имеет место не только различие идеальной и реальной совокупности преступлений, но и более того разграничение назначения наказания в зависимости от вида совокупности преступлений.

Правовое исследование уголовного законодательства стран дальнего зарубежья показывает наличие в большинстве УК данных государств института множественности и ее формы — совокупности преступлений. Наибольшей близостью к уголовному законодательству России, в том числе и то, что касается совокупности преступлений, обладает романо-германская правовая семья.

Библиография

1. Ахметшин, Х. М. Современное уголовное законодательство КНР. Уголовный кодекс КНР / Х. М. Ахметшин, Н. Х. Ахметшин, А. А. Петухов. — М. : Муравей, 2000. — 432 с.
2. Сравнительное уголовное право: учебное пособие / Л. Л. Кругликов; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2013. — 100 с.
3. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии). Сборник законодательных материалов / Под ред. И. Д. Козочкина. — М. : Зерцало, 2001. — 352 с.
4. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / Научное редактирование Д.А. Шестакова. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. — 524 с.
5. Уголовный кодекс Франции / Научное редактирование Л. В. Головки, Н. Е. Крыловой. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2014. — 648 с.
6. Уголовный кодекс штата Нью-Йорк / Научное редактирование И.Д. Козочкина. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2006. — 579 с.
7. Уголовный кодекс Японии / Научное редактирование А. И. Коробеева. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. — 226 с.

¹ Ахметшин Х. М., Ахметшин Н. Х., Петухов А. А. Современное уголовное законодательство КНР. М., 2000. С. 270.

The Institute of multiple offences in the criminal legislation of foreign countries

© **Vilkova A. V.**,

Doctor of pedagogical Sciences, associate Professor chief researcher of the PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia

© **Zinin, G. Yu.**,

Candidate of legal Sciences senior lecturer of the Department of criminal-Executive law of the Academy of FSIN of Russia

Abstract. The article deals with the definition of the set of crimes in various sources of foreign criminal law, the place of this institution and its form. The authors also investigated significant similarities and differences in the rules of sentencing for a set of crimes in comparison with the criminal legislation of the Russian Federation. Possible variants of reception of foreign norms in the domestic legislation are described.

Keywords: set of crimes, plurality, sentencing, judicial practice.

Использование опыта деятельности военного следователя в условиях вооруженного конфликта для оптимизации военно-уголовного законодательства и в учебном процессе

© Мозговой О. А.,

полковник юстиции запаса,

кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье педагогического работника и ветерана боевых действий анализируются недостатки действующего военно-уголовного законодательства, выработаны конкретные предложения по его совершенствованию, установлению уголовной ответственности военнослужащих за преступления, совершаемые в военное время и боевой обстановке. Приводятся примеры из следственной практики автора. Содержатся конкретные рекомендации по использованию опыта деятельности следователя военной прокуратуры в условиях вооруженного конфликта при преподавании уголовного права и криминологии на кафедре уголовного права Военного университета.

Ключевые слова: военно-уголовное законодательство, военное время, боевая обстановка, контртеррористическая операция, учебный процесс, рекомендации по безопасности.

Рецензент — А. Н. Никитин, доктор юридических наук, профессор.

Автор настоящей статьи проходил службу в 1995 г. в должности следователя военной прокуратуры в условиях контртеррористической операции на территории Чеченской Республики. Скромный опыт, полученный им во время службы, плодотворно используется на кафедре уголовного права Военного университета при преподавании дисциплин уголовное право, военно-уголовное право и криминология.

В учебной программе по криминологии, разработанной на кафедре уголовного права есть даже отдельная тема «Преступность военнослужащих в военное время и боевой обстановке». При изучении данной темы принимается во внимание опыт не только Великой Отечественной войны, но и опыт практических работников кафедры, принимавших участие в локальных военных конфликтах.

Кроме этого, боевой опыт необходимо учитывать в научной деятельности, прежде всего, для выработки рекомендаций по оптимизации военно-уголовного законодательства. Уголовная ответственность военнослужащих за преступления против военной службы предусмотрена гл. 33 УК РФ. Действующее военно-уголовное законодательство нуждается в оптимизации, по-

скольку не всегда позволяет правильно оценить общественную опасность деяния и дифференцированно решить вопрос об уголовной ответственности виновных военнослужащих.

В настоящее время под оптимизацией понимают процесс максимизации выгодных характеристик какого-либо явления. Сам термин оптимизация происходит от латинского слова *optimus*, что означает наилучший, наиболее благоприятный, наиболее соответствующий¹.

Применительно к военно-уголовному законодательству это означает, что оно должно максимально соответствовать задачам уголовного права, изложенным в ч. 1 ст. 2 УК РФ, именно для этого в ч. 2 указанной статьи «... Кодекс устанавливает основание и принципы уголовной ответственности, определяет, какие опасные для личности, общества или государства признаются преступлениями».

Однако действующее военно-уголовное законодательство нельзя в этом смысле признать оптимальным. Оно, конечно, в основном выполняет свои функции, но по мнению автора, могло бы быть более весо-

¹ Словарь иностранных слов / по ред. И.В. Лехина и Ф.Н. Петрова. М., 1949.

мым средством поддержания воинской дисциплины и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации наряду с воспитательной работой.

О том, что действующее законодательство о преступлениях против военной службы нуждается в совершенствовании, писали многие авторитетные ученые и практические работники, в том числе Х. М. Ахметшин. Особо он указывал на такой пробел законодательства, как отсутствие норм, предусматривающих ответственность за преступления против военной службы, совершаемых в военное время либо в боевой обстановке: «... актуальное значение имеет дополнение гл. 33 УК РФ нормами об уголовной ответственности за преступления, совершенные в военное время или боевой обстановке, в том числе нормами о преступлениях против военной службы, совершаемых во время внутренних вооруженных конфликтов, в борьбе с незаконными вооруженными формированиями в целях их ликвидации»¹.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования выполняли и выполняют свои задачи в условиях реальной боевой обстановки — в контртеррористических операциях на Северном Кавказе, во время операции «Принуждение Грузии к миру» в 2008 г. и военной операции России в Сирии. Действия военнослужащих, совершавших преступления против военной службы в боевой обстановке, квалифицировались и квалифицируются без всяких изъятий по нормам действующей гл. 33 УК РФ.

Общественная опасность такого рода деяний не совсем адекватно отражена в гл. 33 УК РФ, фактически совершались в условиях вооруженных конфликтов общественно опасные действия и бездействия, которые в настоящее время не криминализованы. Имели место, во всяком случае во время контртеррористической операции на территории Чеченской Республики в 1995 г.,

¹ Ахметшин Х. М. Действующее законодательство Российской Федерации о преступлениях против военной службы нуждается в совершенствовании // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2006. № 6. С. 2.

сдача неприятелю начальником и другими военнослужащими вверенных им техники и оружия, самовольное отступление начальника от данных ему для боя распоряжений, самовольное оставление поля сражения во время боя, сдача в плен, не вызывающаяся боевой обстановкой, отказ во время боя действовать оружием, преступное обращение с населением в районе военных действий. Эти деяния в качестве преступных были предусмотрены в частности Положением о воинских преступлениях 1927 г. в ст. 20—22 УК РСФСР.

Отсутствие уголовной ответственности за перечисленные выше деяния отрицательно сказывалось на воинской дисциплине, затрудняло выполнение боевых задач и приводило к нарушению прав и законных интересов мирного населения. Конечно, этот пробел частично компенсировался возможностью квалификации деяний по общеуголовным нормам, что в условиях военных действий означает неоправданные потери и издержки. Поэтому назрела необходимость сформулировать понятие боевой обстановки, определить круг преступлений, которые в ее условиях совершаются, предусмотреть более строгие санкции за эти деяния.

Принципиального различия между специальными деяниями, совершаемыми в военное время и в боевой обстановке нет, поскольку в военное время воинские подразделения выполняют свои задачи именно в боевой обстановке. Хотя надо иметь в виду, что в военное время могут быть свои особенности. Части могут находиться в тылу, не в боевой обстановке, но и там преступления военнослужащих, в том числе такие, как самовольное оставление части и дезертирство, представляют большую общественную опасность по сравнению с мирным временем.

В комментарии к Положению о воинских преступлениях 1927 г. авторы В. Чхиквадзе и М. Савицкий понимают боевую обстановку как нахождение воинской части в непосредственном соприкосновении или близости с неприятельскими войсками². В

² Чхиквадзе В., Савицкий М. Положение о воинских преступлениях. Ашхабад 1943. С. 46.

этом определении под неприятельскими войсками понимались вооруженные подразделения иностранного государства, государства как субъекта международного права. Опыт последнего времени показывает, что противостоять военным служащим могут в условиях гибридной войны террористы, сотрудники так называемых частных военных компаний, наемники, авантюристы, члены незаконных вооруженных формирований, то есть лица, которых нельзя назвать неприятельской армией.

Поэтому представляется целесообразным дать следующее определение боевой обстановки: «Боевая обстановка — это состояние, когда военнослужащие выполняют боевую задачу в непосредственном соприкосновении с противником или в близости от него». К противнику следует отнести всех лиц, которые с оружием в руках противостоят российским военнослужащим. Слово оружие здесь следует трактовать в широком смысле, понимая под ним не только огнестрельное и холодное оружие, но и взрывные устройства, предметы, представляющие повышенную опасность для окружающих. Так, действия военнослужащих в условиях объявления контртеррористической операции на локальной территории в мирное время следует признавать совершенными в условиях боевой обстановки.

Приведенные выше положения не следует рассматривать как нечто, претендующее на абсолютную истину, а скорее как приглашение к дискуссии. Но необходимость изменений военно-уголовного законодательства стала уже «притчей во языцех» в кругах военных юристов.

В ходе учебного процесса мной давно используется опыт службы в условиях вооруженного конфликта. Хотя его использование при преподавании таких дисциплин как уголовное и военно-уголовное право, криминология имеет свои особенности. В какой-то степени его легче использовать при преподавании криминалистических дисциплин и дисциплин кафедры уголовного процесса, поскольку там на поверхности находится видимая практическая направленность предмета. В уголовном праве должен быть особый подход. Так, в криминали-

стике могут быть отдельные темы, например, «Методика расследования отдельных преступлений в боевой обстановке». В уголовном праве не может быть темы «Особенности квалификации преступлений в условиях боевой обстановки».

Но при изучении отдельных тем и вопросов возможно и необходимо сопоставлять их с практикой действия военнослужащих в боевой обстановке. Например, рассматриваем проблемы квалификации военнослужащих, нарушающих специальные правила несения военной службы. Преподаватель задает вопрос: «Как квалифицировать нарушения, допущенные военнослужащими при несении службы на блок-посту»? Военнослужащие выполняют боевые задачи при несении службы на этих объектах в условиях вооруженного конфликта. Возможен ответ — нарушение уставных правил караульной службы». Однако караульная служба организуется в соответствии с УГиКС ВС РФ». Служба на блок-посту не регламентируется этим Уставом. Поэтому действия военнослужащих, допустивших нарушения, следует квалифицировать не по ст. 342 УК РФ, а по другим статьям — общеуголовным за причинение вреда здоровью или по ст. 332 УК РФ — неисполнение приказа.

Налицо пробел военно-уголовного законодательства, который необходимо устранить. По сути, здесь имеет место нарушение специальных обязанностей боевого охранения, то есть деяние, посягающее на воинский порядок, но нет его адекватной уголовно-правовой оценки. Аналогичная проблема существовала при квалификации нарушений, допущенных военнослужащими Ограниченного контингента советских войск в Афганистане в боевом охранении, о чем писал преподаватель кафедры уголовного права А. Ф. Скопцов, выполнявший интернациональный долг. Анализируя уголовное дело из своей практики, он писал: «Исследованием штабной документации и допросами должностных лиц было установлено, что как в госпитале, так и в полку отсутствовала какая-либо четкая регламентация действий военнослужащих, входящих в состав боевого охранения. Их

права и обязанности были очерчены путем слияний отдельных положений Устава гарнизонной и караульной служб с положением Боевого устава Сухопутных войск¹».

Имели место случаи, когда в условиях боевых действий по неосторожности причинялся вред своим военнослужащим в результате так называемого «дружеского огня». Гл. 33 УК РФ не предусматривает воинских должностных преступлений, поэтому действия должностных лиц, допустивших такое деяние, следует квалифицировать как халатность по ст. 293 УК РФ, а деяния военнослужащих, которые к ним не принадлежат, — как причинение смерти или вреда здоровью по неосторожности.

Эти проблемы следует изучать при рассмотрении вопросов квалификации общеуголовных преступлений, посягающих на интересы военной службы. Причем интерес к теме будет, тем выше, когда преподаватель приводит конкретные примеры из своей практики расследования применения «дружеского огня» для активизации ассоциативного мышления.

Как показывает опыт проведения занятий, где используется следственная практика вооруженного конфликта, у курсантов обоснованно возникает много вопросов при квалификации деяний, поскольку их надо оценивать с учетом обстоятельств, исключая преступность деяния: необходимая оборона, крайняя необходимость, обоснованный риск, исполнение приказа.

Например, капитан К., являясь командиром танка, познакомился с военнослужащим другой части старшим лейтенантом Л. И совместно с ним употребил спиртные напитки, после чего между ними возникла ссора на почве спора о том, какое подразделение лучше выполняет боевые задачи — капитана К. или старшего лейтенанта Л. Поняв бесперспективность спора и желая выдвинуться к себе на боевые позиции, капитан К. пытался уехать на танке. Старший лейтенант Л. встал на дороге и отказался

пропустить танк. Тогда капитан К. произвел из автомата очередь в сторону лейтенанта Л., причинив ему осколчатый огнестрельный перелом обеих конечностей, после чего уехал на танке на позиции.

Допрошенный в качестве подозреваемого капитан К. заявил, что он действовал в состоянии крайней необходимости, поскольку спешил на боевые позиции к своему подразделению, а старший лейтенант Л. этому препятствовал и ходатайствовал о прекращении уголовного дела. Действия виновного были квалифицированы как умышленное причинение тяжкого вреда здоровью по ст. 111 УК РФ, его доводы о том, что он находился в состоянии крайней необходимости признаны необоснованными. Квалификация по ст. 335 УК РФ была исключена, поскольку и виновный, и потерпевший, употребив алкогольные напитки, сами грубо нарушили воинский порядок, и конфликт произошел на почве личных неприязненных отношений.

Старший лейтенант Ш., желая наказать рядового Р. за воинское правонарушение, заставил его рыть яму — «зندان», в которой он и должен был отбывать наказание. Рядовой Р. несколько дней находился в этой яме, постоянно при этом ее углубляя по указанию старшего лейтенанта Ш. Желая отомстить офицеру за назначенное им «наказание», рядовой Р. при первой возможности после освобождения выстрелил из гранатомета в палатку, где, по его мнению, находился обидчик, однако старшего лейтенанта Ш. в этот момент там не оказалось. В результате его незаконных действий был причинен тяжкий и средней степени тяжести вред здоровью другим офицерам.

Этот пример был предложен курсантам для квалификации при изучении темы «Преступления против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений». В действиях рядового Р. усматривались признаки преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 105 и п. «в» ч. 2 ст. 334 УК РФ. В действиях старшего лейтенанта Ш. усматривались признаки преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ.

¹ Скопцов А.Ф. Некоторые проблемы квалификации преступлений, совершаемых военнослужащими в районе вооруженного конфликта // Вестник военного права. 2017. № 6. С. 70.

Приведенные выше казусы показывают, что преступность военнослужащих в условиях боевой обстановки специфична, они в экстремальных условиях, совершают такие правонарушения, которых в обычной мирной жизни не бывает. Квалификация подобного рода деяний представляет определенную сложность, что необходимо учитывать в учебном процессе.

Еще один пример представляет интерес при изучении военно-уголовного права. Рядовой С. отказался во время боя действовать закрепленным за ним автоматом. Давая объяснение следователю, он пояснил, что он не может по непонятным для себя причинам стрелять в противника именно из автомата, однако в бою применять гранаты он может, что и делал во время боестолкновения.

Это факт подтвердили сослуживцы указанного военнослужащего. За отказ действовать оружием во время боя действующий УК РФ не предусматривает уголовной ответственности, хотя Положение о воинских преступлениях 1927 г. содержало ст. 22, которая предусматривала ответственность за самовольное оставление поля сражения во время боя, сдача в плен, не вызываемая боевой обстановкой или отказ во время боя действовать оружием, а равно переход на сторону неприятеля. Данные деяния влекли за собою высшую меру социальной защиты с конфискацией имущества. По действующему законодательству действия виновного в указанной ситуации возможно квалифицировать только по ст. 332 УК РФ.

В ходе ведения боевых действий многие военнослужащие получают психические травмы, у них происходит переоценка жизненных ценностей, меняется психология. Личность преступника-военнослужащего, участвующего в боевых действиях, имеет отличительные черты, в ней преобладают трусливо-малодушные мотивы, близость к смерти приводит к обесцениванию человеческой жизни в глазах таких военнослужащих, у них доминируют сиюминутные интересы и иногда животные инстинкты. Эти наблюдения автора используются при проведении занятий по криминологии.

Фактически в любой теме по криминологии, относящейся к отдельным видам

преступности, можно использовать опыт деятельности следователя в условиях вооруженного конфликта. Например, при изучении темы «Насильственная преступность военнослужащих», можно отметить, что в условиях боевой обстановки снижается количество нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности, поскольку применять насилие, издеваться над сослуживцами, унижать их достоинство, когда у них в руках оружие, никакой старослужащий, даже со стойкими криминогенными установками не будет, поскольку это не безопасно для него самого. Во-вторых, выводить из строя своих сослуживцев, причиняя им травмы, это даже не рационально, поскольку тем самым можно ослабить боеспособность своего подразделения и оказать этим помощь противнику.

На таких примерах, во время занятий можно показать, что любая преступная деятельность военнослужащих — это ослабление боевых возможностей своего подразделения и не осознанная помощь врагу. Курсантам необходимо разъяснить, что борьба с преступностью, своевременное привлечение виновных к ответственности, является основным вкладом работников военной юстиции в достижении победы над противником. А для того чтобы успешно выполнять свои задачи будущему следователю или прокурорскому работнику необходимо хорошо учиться, получать знания уголовного законодательства и навыки квалификации преступлений.

Использование опыта следователя в условиях вооруженного конфликта также можно и нужно применять и в воспитательных целях в том числе и во время проведения занятий. Конечно, нельзя подменять отработку учебных вопросов пространными беседами на воспитательные цели. Но сами примеры боевого опыта, используемые в учебных целях, уже сами по себе оказывают воспитательное воздействие. Курсант задумывается о своем предназначении в будущей профессиональной деятельности, начинает понимать серьезность и важность службы в органах военной юстиции и чувствовать связь с другими военнослужащими

ми, которые непосредственно решают боевые задачи, осознавать, что военные юристы — часть Вооруженных Сил, которая тоже профессионально выполняет свой конституционный долг — защиту Отечества. Бесспорно, что этот опыт можно использовать и в воспитательных мероприятиях Военного университета.

Опыт деятельности в условиях вооруженного конфликта может применяться и для формирования навыков безопасности будущих следователей и прокуроров. Зона вооруженного конфликта — это то место, где на каждом шагу может существовать какая-нибудь опасность. Навыки безопасности быстро прививаются непосредственно в условиях боестолкновения или в обстановке, предшествующей ему, но полезно их знать и заранее. Об этом необходимо рассказывать на занятиях (формат военно-специальных дисциплин в отличие от юридических больше для этого предназначен) и во время внеурочной деятельности.

Так, необходимо, чтобы курсанты знали, что необходимо соблюдать правила светомаскировки, помнить, что территория может быть заминирована, причем мины, так называемые «растяжки» и другие взрывные устройства, могут находиться в самых неожиданных местах. Минную и снайперскую войну противник ведет постоянно, где сегодня передвижения на местности безопасны, завтра там могут находиться мины-ловушки, «растяжки».

Существует особый порядок передвижения в условиях вооруженного конфликта. Нужно стараться избегать одиночного передвижения, в условиях, где происходят боестолкновения, передвигаться лучше на бронетехнике. Необходимо поддерживать

постоянное взаимодействие с командованием, чтобы знать боевую обстановку, место дислокации частей, которая постоянно меняется, работать в тесном соприкосновении с военнослужащими военной полиции.

Командованием может вводиться запрет на передвижение в ночное время, а существует необходимость выехать на место происшествия. Подобного рода вопросы необходимо оперативно решать в зависимости от конкретной обстановки. Нужно всегда иметь надлежаще оформленные документы и всегда по требованию предъявлять их для подтверждения своего статуса и полномочий для работы на той или иной территории, чтобы не стать жертвой огня своих военнослужащих. Необходимо также всегда проявлять понимание и терпение, когда уполномоченные военнослужащие останавливают для проверки документов, ошибка может дорого стоить.

Подобным опытом также необходимо делиться с курсантами, нужно помнить, что в боевой обстановке мелочей не бывает, то, что в мирное время — ошибка, в условиях войны может обернуться трагедией.

Библиография

1. Ахметшин, Х. М. Действующее законодательство Российской Федерации о преступлениях против военной службы нуждается в совершенствовании / Х. М. Ахметшин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2006. — № 4.
2. Скопцов, А. Ф. Некоторые проблемы квалификации преступлений, совершаемых военнослужащими в районе вооруженного конфликта / А. Ф. Скопцов // Вестник военного права. — 2017. — № 2.
3. Чхиквадзе, В. Положение о воинских преступлениях / В. Чхиквадзе, М. Савицкий. — Ашхабад, 1943.

Using the experience of a military investigator in the context of armed conflict to optimize military criminal legislation and the educational process

© **Mozgovoy O. A.**

Colonel of Justice of the Reserve,

Candidate of Law, Docent

Abstract. In this article the pedagogical worker and party analyses the shortcomings of the current hostilities, military criminal legislation worked out concrete suggestions for its improvement, establishing criminal liability for crimes committed by military personnel in time of war and combat. Examples of investigative practices of the author. Includes specific recommendations for using the experience of the investigator of the military prosecutor's Office in the context of the armed conflict in the teaching of criminal law and Criminology, the Criminal Law Department of the Military University.

Keywords: military criminal legislation, wartime combat environment, counter-terrorism operation, the training process.

Понятие и состав воинского преступления по законодательству зарубежных стран

© Назаров А. А.,

преподаватель кафедры уголовного права Военного университета

Аннотация. В статье рассмотрены национальные подходы к понятию и составу воинского преступления. На основе анализа военно-уголовного права отдельных стран (Беларусь, Казахстан, Украина, ФРГ, США) выделены специфические особенности субъектного состава, правового закрепления и критерия времени. Проведен сравнительный анализ правовых семей относительно регламентации воинских преступлений.

Ключевые слова: воинское преступление, военно-уголовное право, правовая семья, военнослужащий, военная служба.

Рецензент — А. Н. Никитин, доктор юридических наук, профессор.

Военная служба в зарубежных странах играет роль ключевого механизма обеспечения национальной безопасности, охраны государственных границ, суверенитета и целостности государства. В зависимости от особенностей национального законодательства и системы права, политико-правового режима и организации государственного управления в зарубежных странах применяются различные подходы к понятию и содержанию воинского преступления.

Как правило, указанная категория относится к уголовному праву и характеризует преступление против порядка несения военной службы, совершенное военнослужащими или иными лицами, имеющими прямое отношение к воинскому делу.

Актуальность данного исследования обусловлена обострением на современном этапе внутригосударственных конфликтов, усилением внимания к национальной и региональной безопасности, стремлением государств обеспечить развитие национальных армий. Следовательно, определение понятия и состава воинского преступления должно быть отражено в законодательстве страны, быть качественно и детально регламентировано.

Очевидно, что подходы к данной проблеме будут иметь региональные особенности. Целесообразно рассмотреть законодательство некоторых стран различных регионов. В качестве примера рассмотрим военно-уголовное право Республики Беларусь, Республики Казахстан, Украины, ФРГ,

США. Важно также охарактеризовать особенности континентальной, англо-американской, религиозной правовых семей.

Уголовный кодекс Республики Беларусь (УК РБ) включает целую главу (гл. 37), посвященную воинским преступлениям. Определение понятия дано в примечании к главе и представляет воинское преступление в качестве преступления против установленного порядка прохождения воинской службы, которое совершено лицом, считающимся по статусу военнослужащим.

Воинские преступления в Республике Беларусь представлены в следующем перечне:

- неповиновение (ст. 438 УК РБ) — отказ от исполнения приказа;
- неисполнение приказа (ст. 439 УК РБ) — небрежность/легкомыслие, повлекшее за собой неисполнение приказа;
- сопротивление начальству (ст. 440 УК РБ) — сюда же относится принуждение начальства к нарушению служебной дисциплины;
- насилие в отношении начальства (ст. 441 УК РБ);
- угроза начальству (ст. 442 УК РБ) — вред здоровью, имуществу;
- нарушение устава в рамках взаимоотношений между военнослужащими (ст. 443 УК РБ);
- оскорбление в отношении начальства или в отношении подчиненного (ст. 444 УК РБ);

— самовольное оставление части (ст. 445 УК РБ);

— дезертирство — цель уклонения от службы (ст. 446 УК РБ);

— уклонение от службы посредством причинения вреда здоровью, симулирование болезни (ст. 447 УК РБ);

— самовольное оставление части в условиях военного режима (ст. 448 УК РБ);

— оставление поля боя, здесь же — отказ от применения оружия (ст. 449 УК РБ);

— нарушение порядка боевого дежурства (ст. 450 УК РБ);

— нарушение порядка караульной службы (ст. 451 УК РБ);

— нарушение порядка внутренней службы (ст. 454 УК РБ).

Помимо указанных преступлений, в число воинских преступлений отнесены злоупотребления, халатность, повреждение или утрата имущества воинской части и нарушения в отношении порядка пользования оружием, машинами, иным военным транспортом.

В Уголовном кодексе Республики Казахстан (УК РК) использована формулировка «воинское уголовное правонарушение». Состав правонарушений практически полностью аналогичен рассмотренному нами перечню преступлений в УК РБ. Однако здесь имеются некоторые дополнения. Так, ст. 456 УК РК предусмотрено уголовное наказание за добровольную сдачу в плен, а в статье 457 УК РК мародерство военнослужащего наказывается лишением свободы.

Раздел 19 УК Украины посвящен военным преступлениям. Ст. 401 УК определила военное преступление в качестве преступления против утвержденного законодательством порядка несения или прохождения военной службы. Субъекты преступлений здесь конкретизированы — военнослужащие, военнообязанные (на период сборов), резервисты (на период сборов).

Анализ УК Украины демонстрирует совпадение состава преступлений с УК РК и с УК РБ. Однако здесь также есть своя специфика относительно дополнений составов преступлений. Так, в ст. 433 предусмотрено лишение свободы за насилие над населени-

ем на территории осуществления военных действий. Также предусмотрено наказание за плохое обращение с военнопленными (ст. 434 УК Украины). Ст. 435 УК Украины вводит уголовную ответственность за незаконное использование символики Красного Креста.

Интерес также представляет уголовно-правовой подход к воинскому преступлению в ФРГ. Отметим, что военно-уголовное законодательство западных стран характеризуется отсутствием понятия воинского преступления, но в праве ФРГ такая форма используется.

Военно-уголовное законодательство ФРГ принято считать наиболее развитым и совершенным. В системе права ФРГ функционирует «дополнительное уголовное право», примером которого является Военно-уголовный закон 1957 г. Именно здесь представлен перечень всех составов воинских преступлений.

Воинское преступление по законам ФРГ представляет собой преступление, совершенное военнослужащими Бундесвера. Также, воинское преступление рассматривается как противоправное деяние, предусмотренное нормами Особенной части Военно-уголовного закона ФРГ 1957 г.

Состав воинских преступлений не является специфическим, но имеет ряд особенностей. Так, в ряде преступлений присутствует такой состав, как «сговор на неповиновение». Формы военно-уголовной ответственности представлены судебным арестом, лишением свободы, заключением в тюрьму. Вся совокупность воинских преступлений в праве ФРГ делится на четыре группы: против обязанностей военной службы, против обязанностей подчиненных, против обязанностей начальников, против других воинских обязанностей¹.

Военно-уголовное законодательство США представлено в виде Единого кодекса военной юстиции, утвержденного еще в 1951 г. В данном акте не сформулировано

¹ Данилов П. С. Понятие и виды воинских преступлений по законодательству зарубежных стран (США, Великобритания, Франция, Германия) // Государство и право: теория и практика. Чита : Изд. Молодой ученый, 2014. С. 92—95.

определение воинского преступления. Однако на основании анализа субъектного состава воинского преступления можно выделить некоторые его признаки:

1) субъектом преступления следует считать лицо, которое его совершило или способствовало, подстрекало, давало совет, отдавало команду, обеспечивало его реализацию;

2) субъектом воинского преступления следует считать лицо, которое каким-либо образом способствовало исполнению противоправного деяния.

Таким образом, под воинским преступлением в системе военно-уголовного права США следует понимать противоправное действие или бездействие, регламентированное в военном законодательстве США. Состав воинских преступлений в практике

военных судов США гораздо шире рассмотренных нами ранее примеров.

Здесь имеют место дела о нанесении ущерба порядку, дисциплине, компрометации Вооруженных Сил США. Интересно также, что военная судебная практика привлекает к ответственности лиц за совершение преступлений, которые прямо не закреплены в законодательстве страны (вдыхание чистящих средств, телефонный разговор непристойного характера, недостойное исполнение родительских обязанностей со стороны военнослужащего и так далее).

Следует определить специфику состава воинских преступлений в рамках сравнительного анализа континентальной, англо-американской и религиозной правовых семей (см. таблицу).

Таблица

Сравнительный анализ подходов к воинскому преступлению¹

Континентальная правовая семья	Англо-американская правовая семья	Религиозная правовая семья
Правовое закрепление системы воинских преступлений посредством Уголовного кодекса и специальных уголовных законов.	Правовое закрепление системы воинских преступлений посредством специальных уголовных законов.	Правовое закрепление системы воинских преступлений посредством специальных уголовных законов. Допускаются отсылки к Уголовным кодексам.
Субъект преступления — всегда военнослужащий. Исключения — лица в период военных сборов.	Субъект преступления — военнослужащие, гражданский персонал, осуществляющий виды вспомогательных работ.	Субъект преступления — военнослужащий, гражданский персонал, обучающиеся в военных заведениях, военнопленные.
Критерий времени — военное и мирное время.	Критерий времени — военное и мирное время. Кроме того, учитывается время миссий, операций, присутствие врага.	Критерий времени — военное и мирное время.

¹ Данилов П. С. Критерии построения системы преступлений против военной службы в отечественном и зарубежном уголовном законодательстве: сравнительно-правовой аспект // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. № 2 (18). 2016. С. 91—95

Таким образом, военно-уголовное право зарубежных стран включает нормы, регламентирующие составы воинских преступлений. Именно такие правовые нормы являются ядром военно-уголовного права.

Воинские преступления для различных национальных правовых систем относятся к разной степени опасности. В частности, в США, Великобритании, Франции — военно-уголовное право может предусматривать преступления, не относящиеся напрямую к нарушению военной дисциплины и против порядка прохождения военной службы. Например, изнасилование, кража, грабеж, поджог.

Еще одной особенностью является то, что большинство стран включает в субъективный состав воинских преступлений, как военнослужащих, так и ряд других лиц, не имеющих отношения к военной службе, но посягающих на военную безопасность государства.

Воинское преступление является сложным уголовно-правовым явлением. Это обу-

словлено спецификой и ролью военной службы в развитии и безопасности государства, статусом военнослужащих, а также лиц, так или иначе оказывающих влияние на порядок несения военной службы в стране. Национальные законодательства стран демонстрируют особенности региональных правовых систем, традиции и обычаи, а также положения национальной политики безопасности.

Библиография

1. Данилов, П. С. Понятие и виды воинских преступлений по законодательству зарубежных стран (США, Великобритания, Франция, Германия) // Государство и право: теория и практика: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Чита, июль 2014 г.) / П. С. Данилов — Чита : Молодой ученый, 2014. — С. 92—95.
2. Данилов, П. С. Критерии построения системы преступлений против военной службы в отечественном и зарубежном уголовном законодательстве: сравнительно-правовой аспект / П. С. Данилов // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. — № 2 (18). — 2016. — С. 91—95.

Concept and composition of the military crime on the legislation of foreign countries

© **Nazarov A. A.**,
teacher of the criminal law department Military University

Abstract. The article considers national approaches to the concept and composition of a military offense. Based on the analysis of the military-criminal law of individual countries (Belarus, Kazakhstan, Ukraine, Germany, USA), specific features of the subject composition, legal fixation and time criterion are highlighted. A comparative analysis of legal families regarding the regulation of military crimes was carried out.

Keywords: military crime, military criminal law, legal family, military man, military service.

Некоторые особенности процессуальной деятельности дознавателей воинских частей по проверке сообщений о преступлениях

© Пономарева А. В.,

научный сотрудник Центра исследования права
«Эквитас»

Аннотация. В настоящей статье приводятся результаты исследования содержания процессуальной деятельности дознавателей воинских частей. В процессе исследования выявлены проблемные ситуации, возникающие в процессуальной деятельности дознавателей воинских частей, на основе которых сформулированы авторские предложения, направленные на совершенствование этой деятельности. Также автор указывает, на то, что указанные предложения для практики деятельности дознавателей воинских частей будут иметь наибольшую эффективность только в контексте комплекса мер, приведенного в заключении работы.

Ключевые слова: дознаватель воинской части, проверка сообщения о преступлении, процессуальная деятельность, орган дознания, командир воинской части.

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

В соответствии с межведомственным приказом от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений»¹ деятельность органов дознания и предварительного следствия по проверке сообщений о преступлениях состоит из следующих этапов: прием и регистрация, рассмотрение и разрешение сообщения о преступлении. На основе данного подхода рассмотрим особенности процессуальной деятельности дознавателей воинских частей по проверке сообщений о преступлениях.

Прием и регистрация сообщения о преступлении. Исследование материалов проверок сообщений о преступлениях, проводимых дознавателями воинских частей, показало, что во всех случаях сообщение об обнаружении признаков состава преступления поступило в форме рапорта дознавателя воинской части, подготовленного на основании изучения материалов служебного разбирательства.

В этой связи в качестве проблемного вопроса правоприменительной деятельности дознавателей воинских частей следует от-

метить вопрос о необходимости проведения проверки сообщения о преступлении дознавателем воинской части после проведения производства о дисциплинарном проступке. Существование этого вопроса обусловлено подобием двух юридических процедур — проверки сообщения о преступлении и производства о дисциплинарном проступке, и вытекающей из этого возможности дублирования деятельности лиц, осуществляющих эти процедуры. По мнению лиц, участвующих в социологическом опросе, проведенным автором, проверка сообщения о преступлении дознавателем воинской части после проведения производства о дисциплинарном проступке необходима:

— в тех случаях, когда в деянии усматриваются явные признаки преступлений (91% респондентов);

— в тех случаях, когда поступило сообщение о преступлении, по которому предварительное следствие обязательно (2% респондентов);

— в тех случаях, когда поступило сообщение о преступлении, по которому предварительное следствие необязательно (7% респондентов).

Предложенные в анкете автором варианты «необходима во всех случаях» и «на усмотрение лица, ответственного за учет сообщений о преступлениях» никто из

¹ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений».

опрошенных не выбрал. Представляется, что ответ на вопрос о необходимости проведения проверки сообщения о преступлении после проведения производства о дисциплинарном проступке возможно дать, отталкиваясь от фактического содержания деятельности дознавателей воинских частей, а также требований нормативных правовых актов.

При этом необходимо отметить одно немаловажное обстоятельство, подчеркивающее необходимость проведения уголовно-правовой оценки совершенного деяния, даже несмотря на его предшествующее изучение в рамках производства о дисциплинарном проступке. Ключевое значение в этом случае имеет целеполагание, осуществляемое, с одной стороны, должностным лицом, осуществляющим дисциплинарное производство, и дознавателем, осуществляющим проверку сообщения о преступлении.

Качественное отличие преступления от дисциплинарного проступка заключается в том, что признак противоправности преступления имеет формально-определенное выражение в виде конкретных уголовно-правовых норм Особенной части УК РФ. В отличие от преступления дисциплинарный проступок¹ предполагает нарушение правил, содержащихся в текстах многочисленных правовых актов, предусматривающих общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих. Исходя из указанного, процесс квалификации деяния (т.е. установления соответствия между совершенным деянием и признаками состава правонарушения) ориентирован на установление различных обстоятельств совершения правонарушения, что не исключает проведения проверки сообщения о преступлении после производства о дисциплинарном проступке.

Обобщенную уголовно-правовую характеристику сведений, изложенных в рапорте об обнаружении признаков преступ-

ления, поступивших в производство дознавателей воинских частей, можно представить следующим образом: ст. 115 УК РФ — 44,7%, ст. 112 УК РФ — 18,2%, ч. 1 ст. 116 УК РФ — 3,7%, ст. 341 УК РФ — 25,7%, ст. 334 УК РФ — 1,2%, ст. 339 УК РФ — 2,5%, ч. 1 ст. 285 УК РФ — 0,6%, ч. 1 ст. 286 УК РФ — 1,2%, ст. 341 УК РФ — 0,6%, ч. 1 ст. 264 УК РФ — 1,2%.

Одной из трудностей, встречающейся в практике деятельности дознавателей воинских частей, является определение отправной точки течения сроков проведения такой проверки. Поскольку в ч. 1 ст. 144 УПК РФ законодателем указывается, что решение по поступившему сообщению о преступлении дознаватель, орган дознания, начальник органа дознания, следователь, руководитель следственного органа принимает в течение 3 дней с момента поступления указанного сообщения. Вместе с тем, в процессуальной деятельности дознавателя воинской части по проверке сообщения о преступлении, которой предшествует производство о дисциплинарном проступке, моментом поступления сообщения о преступлении можно считать совершение нескольких юридически значимых действий, совершаемых должностными лицами воинской части, а именно: утверждение командиром воинской части справки по результатам служебного разбирательства с резолюцией дознавателю о проведении проверки сообщения о преступлении; ознакомление должностного лица, ответственного за учет сообщений о преступлениях с материалами служебного разбирательства; подача рапорта об обнаружении признаков состава преступления; принятие командиром воинской части решения по рапорту об обнаружении признаков состава преступления, поступление рапорта по команде о свершившемся факте.

Проблемный характер данного вопроса подтверждается результатами исследования правосознания лиц, использовавших полномочия органа дознания. Так, вопрос «Что, по Вашему мнению, должно считаться отправной точкой для исчисления сроков проверки сообщений о преступлениях в деятельности дознавателя воинской части?» 4% респондентов ответили, что утверждение командиром

¹ О понятии «дисциплинарный проступок» более подр. см.: Туганов Ю. Н. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России : монография. М. : МПИ, 2006; Туганов Ю. Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных силах Российской Федерации : монография. Чита, 2010. С. 188—189.

воинской части справки по результатам служебного разбирательства с резолюцией дознавателю о проведении проверки сообщения о преступлении; 3% — ознакомление должностного лица, ответственного за учет сообщений о преступлении с материалами служебного разбирательства; 43% — регистрация сообщения о преступлении; 4% — подача рапорта об обнаружении признаков состава преступления; 46% — принятие командиром воинской части решения по рапорту об обнаружении признаков состава преступления. Подобный разброс ответов свидетельствует, в первую очередь, о том, что в правоприменительной среде отсутствует однозначное представление об одном из ключевых вопросов уголовно-процессуального правоприменения — начале течения сроков проверки сообщения о преступлении. Важность решения данного вопроса определяется тем, что сроки в уголовно-процессуальном законодательстве выступают одной из гарантий обеспечения цели уголовного судопроизводства — защита личности от незаконного и необоснованного уголовного преследования, ограничения ее прав и свобод¹.

Для решения вопроса о моменте течения сроков проведения такой проверки необходимо обратиться к вышеуказанному межведомственному приказу «О едином учете преступлений», в приложении к которому содержится Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях, где раскрывается понятие «сообщение о преступлении». Так в п. 5 Типового положения указывается, что *сообщение о преступлении* — это заявление о преступлении, явка с повинной, рапорт об обнаружении преступления, а также заявление потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного обвинения; письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем; протокол принятия устного заявления о преступлении; протокол следственного действия, в который внесено устное сообщение о другом преступлении;

протокол судебного заседания, в который внесено устное сообщение о другом преступлении; заявление о явке с повинной; протокол явки с повинной, рапорт об обнаружении признаков преступления. Как видно данный перечень видов сообщений о преступлении является закрытым и не подлежит расширительному толкованию. Сопоставление приведенных в Типовом положении сообщений о преступлениях и принимаемых в практической деятельности дознавателя воинской части решений позволяет сделать вывод о том, что течение срока проверки сообщения о преступлении начинается с поступления командиру воинской части и принятия решения по поступившему рапорту об обнаружении признаков преступления.

Рассмотрение сообщения о преступлении. Одновременно с решением по рапорту об обнаружении признаков преступления командир воинской части дает поручение должностному лицу о проведении проверки сведений, изложенных в рапорте. На основании этого поручения дознаватель воинской части уполномочен на использование всего спектра средств, изложенных в п. 1 ст. 144 УПК РФ, среди которых получение объяснений, образцов для сравнительного исследования, истребование документов и предметов, изъятие их в порядке, установленном УПК РФ, назначение судебной экспертизы, участие в ее производстве и получение заключения эксперта в разумный срок, производство осмотра места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требование производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлечение к участию в этих действиях специалистов, дача органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий. В совокупности, указанные действия образуют содержание проверки сообщений о преступлениях.

В результате проведенного автором анализа материалов проверок сообщения о преступлении дознавателями воинских частей московского региона в 2015—2016 г. проводились следующие процессуальные

¹ Маслов И. В. Уголовно-процессуальные сроки в досудебном производстве : монография. М., 2013. С. 34.

действия: получение объяснений — 100%, истребование документов — 100%, направление запросов — 2%, проведение исследования, получение заключения специалиста — 4,4%, иные действия — 5%.

Из приведенного следует, что наиболее распространенным средством проверки сообщений о преступлениях является получение объяснений от лиц, связанных с проверяемым фактом. В изученных материалах проверок сообщений о преступлениях лицами, у которых получались объяснения являлись: лица, потерпевшие вследствие совершенного деяния — 67%, лица, совершившие проверяемое деяние — 33%, должностные лица, принявшие доклад по факту случившегося, — 30%, свидетели — 100%.

В изученном массиве материалов проверок сообщений о преступлениях в каждом их материалов получено объяснений от 1 лица — 29%, от 2 лиц — 17%, от 3 лиц — 32%, от 4 и более лиц — 22%.

Истребование документов также осуществлялось во всех случаях проверок, в результате которых подтверждались или иные факты, отраженные в тексте документа. В ходе изучения эмпирического материала установлено, что такими документами были: медицинские документы (листок освобождения от исполнения обязанностей, медицинская справка) — 63,5%, ведомости о проведении инструктажа — 9,4%, выписки из правовых актов — 65%, служебная характеристика/личная карточка — 57,2%.

По некоторым фактам (4,4%) проведения проверок для принятия процессуального решения необходимо наличие специальных знаний, поэтому требуется квалифицированное мнение эксперта либо специалиста. Данное мнение может быть высказано в ходе проведения экспертизы, исследования, освидетельствования либо в форме ответа на запрос.

Особенно актуальным вопрос проведения экспертизы либо исследования становится при проведении проверки дознавателем воинской части сообщения о преступлении по фактам причинения вреда военнослужащим, когда следы преступления в виде телесных повреждений имеют свойство видоизменения с течением времени. В су-

дебно-следственной практике сложилась точка зрения, в соответствии с которой доказательственное значение исследования будет меньшим по сравнению с экспертизой. Вызвано это тем обстоятельством, что к проведению экспертизы предъявляются более жесткие требования, касающиеся субъекта и предмета ее проведения. По мнению П. А. Кудрявцева при отсутствии перспективы уголовного преследования, выбор, сделанный в пользу производства экспертизы либо исследования (ревизии, документальной проверки), особого значения иметь не будет, ввиду отсутствия необходимости оценки доказательств на предмет их допустимости¹. Поэтому представляется, что наиболее целесообразным будет назначение экспертизы, когда у лица, проводящего проверку, есть основания полагать, что проверка сообщения будет разрешена возбуждением уголовного дела либо направлением материалов проверки по подследственности. В тех же случаях, когда наиболее вероятным исходом проверки будет решение об отказе в возбуждении уголовного дела, то для такого решения достаточно проведения исследования, либо изложение мнения специалиста в виде ответа на официальный запрос.

Отдельного внимания заслуживает вопрос проверки сообщений о преступлениях, совершенных в отношении военнослужащих по мотивам, не связанным с исполнением ими обязанностей военной службы. Информация о признаках состава преступления по таким фактам доходит до органов военного управления и требует принятия соответствующего процессуального решения, однако сами деяния находятся в исключительной подследственности иных органов государственной власти. К таким деяниям следует отнести факты причинения вреда здоровью военнослужащих, нарушения правил эксплуатации транспортных средств и дорожного движения и др.

По мнению опрошенных автором лиц, исполнявших полномочия дознавателя во-

¹ Кудрявцев П. А. Стадия возбуждения уголовного дела: экспертиза или исследование? // Эксперт-криминалист. 2016. № 2. С. 12.

инской части, наиболее целесообразными действиями командира части в случае поступления сообщения о преступлении, находящегося в подследственности органов предварительного следствия, являются: разъяснение заявителю прав и обязанностей по обращению в органы, в подследственности которых находится преступление — по мнению 27% опрошенных; проведение проверки и принятие решения, предусмотренного ст. 145 УПК РФ — по мнению 73% опрошенных.

Возникающие при этом в процессе процессуальной деятельности дознавателя воинской части трудности распространяются и на те ситуации, когда в сообщении о преступлении, послужившем поводом для проведения доследственной проверки, усматриваются признаки деяния, относящегося к категории дел частного обвинения. В соответствии со ст. 20 УПК РФ уголовное преследование в частном порядке осуществляется по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 116 и ч. 1 ст. 128.1 УК РФ. В ч. 2 ст. 20 УПК РФ указано, что возбуждение уголовных дел данной категории возможно не иначе как по заявлению потерпевшего. Кроме того, на ч. 1 ст. 116 УК РФ распространяется действие нормы ч. 3 ст. 20 УПК РФ, которая делает невозможным прекращение уголовного преследования за данное преступление в связи с примирением сторон.

Однако в практике деятельности дознавателей воинских частей встречаются ситуации, когда даже при наличии признаков состава преступления, предусмотренных указанными статьями УК РФ, проверка по таким сообщениям проводится на основании решения командира воинской части без поступившего от потерпевшего заявления. Представляется, что такая позиция является злоупотреблением правом уголовной репрессии и ведет к излишнему формализму и бюрократии по очевидным фактам ненаказуемых деяний.

Сложность в данной ситуации заключается как в процессуальной, так и организационно-правовой составляющей рассмотрения и разрешения сообщения о преступлении.

Во-первых, по некоторым из рассматриваемых категории деяний для объективного принятия решения о возбуждении уголовного дела, в частности, вопроса о квалификации деяния, требуется проведение экспертизы, которая фактически не может быть осуществлена, как правило, вследствие отсутствия соответствующей статьи расходов в бюджете средств воинской части. Во-вторых, проведение подобных экспертиз, по большому счету, дублирует поисково-познавательные действия должностного лица органа государственной власти, в чьей подследственности находится рассмотрение совершенного деяния. В-третьих, рассмотрение указанных деяний является, по сути, нецелевым расходованием денежных средств, выраженных в денежном довольствии военнослужащего, исполняющего обязанности дознавателя воинской части, что естественно, снижает эффективность государственного управления в той сфере, в которой соответствующее должностное лицо обеспечивает исполнение полномочий.

По результатам проведенного автором социологического опроса наиболее целесообразными действиями командира воинской части в случае поступления сообщения о преступлении, по которому уголовное преследование осуществляется в форме частного обвинения, будут: разъяснить заявителю права и обязанности по обращению в органы внутренних дел или суд — по мнению 69% опрошенных; провести проверку и принять решение, предусмотренное ст. 145 УПК РФ — по мнению 31% опрошенных.

Сопоставление вопросов о целесообразном порядке действий командира воинской части в случае поступления сообщения о преступлении, относящемся к подследственности органов предварительного следствия, и сообщения о преступлении, относящемся к категории частного обвинения, позволяет сделать вывод о том, что по данным категориям преступлений целесообразным будет разный порядок действий. Так, в случае поступления сообщения частного обвинения дознавателю воинской части достаточно будет разъяснить потерпевшему его процессуальные права и обязанности и

направить сообщения по подследственности либо в органы прокуратуры для определения подследственности без проведения проверки. В тех же случаях, когда в сообщении содержится информация о преступлении, находящемся в подследственности органов предварительного следствия, то дознавателю воинской части целесообразно будет провести по нему проверку и вынести решение о направлении материалов проверки по подследственности. Такой порядок действий, в последнем случае, будет способствовать своевременной фиксации следов преступления в материалах проверки и предупреждению сокрытия преступлений от учета, которое практикуется с преступлениями, совершенными в условиях неочевидности.

Выходом из ситуации, когда дознавателем приходится проверять сообщение о преступлении частного обвинения либо не находящемся в подследственности органов дознания, можно считать, что решение, на основании которого проверка сообщения о преступлении не проводилась бы, но материалы, из которых стало известно о проверяемом деянии, направлялись бы для приобщения к материалам проверки в государственный орган, должностное лицо которого осуществляет рассмотрение сообщения о преступлении. При таком подходе итогом проверки сообщения о преступлении с участием военнослужащего части и, как следствие, поводом для проведения проверки сообщения о преступлении должностным лицом государственного органа, в чьей подследственности находится преступление, будет не два процессуальных акта: постановление органа дознания о направлении материалов проверки следователю для определения подследственности и постановление прокурора для направления материалов проверки сообщений о преступлениях по подследственности, а один — рапорт об обнаружении признаков преступления или любое иное обращение в соответствующий орган, направленное по официальным каналам почтовой корреспонденцией. Это, как представляется, позволит уменьшить формализм в работе дознавателя воинской части и исключить дублирование поисково-

познавательных действий различных органов предварительного расследования по одному и тому же факту.

Разрешение сообщения о преступлении.

Окончанием деятельности дознавателя воинской части на стадии возбуждения уголовного дела должно быть на основании ч. 1 ст. 145 УК РФ принятие одного из трех процессуальных решений:

- 1) о возбуждении уголовного дела;
- 2) об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 3) о передаче сообщения по подследственности (в т.ч. о передаче прокурору для определения подследственности).

В изученной автором практике деятельности дознавателей воинских частей решение о возбуждении уголовного дела не принималось, об отказе в возбуждении уголовного дела — 67%, о передаче сообщения по подследственности — 33%.

Как видно из приведенных данных, несмотря на наличие соответствующих полномочий у дознавателя, в правоприменительной практике ряд вопросов вызывает ситуация, когда дознавателем воинской части по результатам рассмотрения сообщения о преступлении подтверждаются признаки состава преступления, и требуется принятие решения о возбуждении уголовного дела. Сложность данной ситуации заключается в том, что на основании ст. 157 УПК РФ у органа дознания при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, имеются полномочия по возбуждению уголовного дела и производству неотложных следственных действий, однако возможность использования этих полномочий определяется по усмотрению прокурора.

В свою очередь, позиция прокурора в таких случаях определяется на основании п. 1.5 Указания заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 24 января 2012 г. № 14 «Об усилении надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности органами дознания и предварительного следствия». Возбуждение органом дознания уголовного дела, по кото-

рому производство предварительного следствия является обязательным, в соответствии с п. 19 ст. 5, п. 3 ст. 149, ст. 157 УПК РФ допускается только при наличии признаков преступления и необходимости производства неотложных следственных действий в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также собирания доказательств, требующих немедленного закрепления, изъятия и исследования, в случае невозможности оперативного выполнения указанных мероприятий следственными органами¹. Если же складывающаяся ситуация не требует принятия безотлагательных мер, то тогда наиболее тактически целесообразным решением является направление материалов проверки сообщения о преступлении в военные следственные органы для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Решение о передаче по подследственности дознаватель воинской части принимает исходя из положений ст. 151 УПК РФ, в том случае если надзирающий прокурор не решит воспользоваться полномочием, установленным для него в п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Если же у дознавателя воинской части возникают трудности в определении подследственности сообщения о преступлении, то наиболее целесообразным вариантом будет направление материалов проверки сообщения о преступлении прокурору для определения его подследственности.

В целом же следует отметить, что состояние правоприменительной деятельности дознавателей воинских частей может характеризоваться как в основном отвечающей требованиям, предъявляемым со стороны органов прокуратуры, о чем свидетельствует статистика. Так, результаты обобщения постановлений прокурора об отмене постановлений органа дознания, выносимых по результатам проверки сообщений о преступлениях, показывают, что количество отмененных прокурором решений составля-

ет 4,3%. Из них основанием для отмены решений послужили: ошибки квалификации — 0,6%, неполнота проверки — 1,9%, технические ошибки — 1,2% (например, указание не всех государственных органов, в которые могут быть обжалованы решения дознавателя воинской части), другие причины — 0,6%.

Особого внимания при рассмотрении деятельности дознавателей воинских частей заслуживают вопросы участия защитника при осуществлении процессуальных действий. Поскольку осуществление процессуальных полномочий для воинских частей не является их основной функцией, то ряд сложностей возникает в случае необходимости обеспечения прав лиц на бесплатную юридическую помощь. Сложность этой ситуации определяется, в основном, существованием двух вопросов: отсутствием наработанной адвокатской базы, позволяющей оперативно обеспечивать права лиц на бесплатную юридическую помощь и отсутствие в бюджете воинской части финансовой статьи на оплату услуг защитника и вытекающие из этого трудности в оплате адвокатских услуг.

Решением первой проблемы может быть использование опыта военных следственных органов в рамках обмена информацией с ними о контактах с формами адвокатских образований для выдачи ордера на обеспечение квалифицированной юридической помощи лицам, в отношении которых дознавателями воинских частей совершаются процессуальные действия.

Для решения второй проблемы — порядка оплаты услуг защитника — может быть использован опыт органов федеральной службы судебных приставов. Так, в ведомственных правовых актах данного ведомства содержатся методические рекомендации, содержащие порядок оплаты участия защитника в процессе уголовного судопроизводства². Оплата услуг адвоката производится по правилам, определенным в сов-

¹ Сазонова И. Г. Перспективы разграничения компетенции командира воинской части и начальника органа военной полиции как органов дознания в Вооруженных силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 10.

² Методические рекомендации по порядку расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания ФССП России от 30 ноября 2011 г. № 04-18.

местном приказе Минфина России и Минюста России¹, на основании постановления дознавателя об оплате труда адвоката. Данное постановление выносится по заявлению адвоката и должно содержать указание на время и место его составления, полные данные о должностном лице, его составившем, мотивировку принятия решения об оплате труда адвоката по назначению и размеру этой оплаты. Постановление об оплате труда адвоката, заверенное печатью органа дознания, вместе с представленным ордером, выданным адвокатским образованием представляется в финансово-экономическое подразделение воинской части. Поскольку средства для оплаты услуг защитника изначально не предусмотрены в какой-либо статье бюджета воинской части, то целесообразно для этого использовать средства резервного фонда командира воинской части.

Таким образом, в настоящей статье приведены некоторые особенности процессуальной деятельности дознавателей воинских частей по проверке сообщений о преступлениях, а также сформулированы авторские предложения, направленные на совершенствование этой деятельности, которые касаются:

— определения момента начала исчисления сроков проведения проверки, целесообразность проведения проверки сообщений о преступлениях;

— необходимости проведения проверки сообщения о преступлении после процедуры производства о дисциплинарном проступке;

— целесообразности производства проверки сообщений о преступлениях, относящихся либо к подследственности органов предварительного следствия, либо по которым уголовное преследование осуществляется в форме частного обвинения;

— возможности производства процессуальных действий, требующих судебного решения;

— участия защитника в производстве по уголовным делам, о преступлениях против военной службы, а также при проверке сообщений о преступлении в случае необходимости совершения действий, ограничивающих права и свободы проверяемого лица.

Следует отметить, что указанные предложения для практики деятельности дознавателей воинских частей будут иметь наибольшую эффективность только в контексте осуществления комплекса мер, который можно представить через такие направления, как:

- 1) совершенствование организации деятельности дознавателей воинских частей;
- 2) совершенствование правового регулирования процессуальной деятельности дознавателей воинских частей;
- 3) совершенствование методического обеспечения процессуальной деятельности дознавателей воинских частей.

Библиография

1. Кудрявцев, П. А. Стадия возбуждения уголовного дела: экспертиза или исследование? / П. А. Кудрявцев // Эксперт-криминалист. — 2016. — № 2.
2. Маслов, И. В. Уголовно-процессуальные сроки в досудебном производстве : монография / И. В. Маслов. — М., 2013.
3. Сазонова, И. Г. Перспективы разграничения компетенции командира воинской части и начальника органа военной полиции как органов дознания в Вооруженных силах Российской Федерации / И. Г. Сазонова // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. — 2015. — № 10.
4. Туганов, Ю. Н. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России : монография / Ю. Н. Туганов. — М. : МПИ, 2006. — 358 с.
5. Туганов, Ю. Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных силах Российской Федерации : монография / Ю. Н. Туганов. — Чита, 2010. — 373 с.

¹ Об утверждении порядка расчета вознаграждения адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела : приказ Минюста Росс и Минфина России от 5 сентября 2012 г. № 174/122н.

Some features of procedural activities of investigators of military units on check of messages on crimes

© Ponomareva A. V.,

Fellow, Centre for the study of problems of Russian law
«Ekvitas»

Abstract. This article presents the results of a study of the content of procedural activities of investigators of military units. In the course of research problem situations arising in procedural activity of investigators of military units on the basis of which the author's offers directed on improvement of this activity are formulated are revealed. Also the author points out that the specified offers for practice of activity of investigators of military units will have the greatest efficiency only in the context of the complex of measures given in the conclusion of work.

Keywords: the investigator of military unit, check of the message on a crime, procedural activity, body of inquiry, the commander of military unit.

Актуальные проблемы института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа

© Сотникова В. В.,

старший преподаватель кафедры уголовного права Военного университета, кандидат юридических наук

© Абдулхаков Ж. Э.,

курсант прокурорско-следственного факультета Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы юридической природы нового комплексного уголовно-правового и уголовно-процессуального института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа в качестве меры уголовно-правового характера, анализируется практика его применения, излагаются предложения по решению спорных вопросов.

Ключевые слова: судебный штраф, освобождение от уголовной ответственности, возмещение ущерба, прекращение уголовного дела.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ в УК РФ и УПК РФ внесены изменения и дополнения, сформировавшие новый институт освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа в качестве меры уголовно-правового характера. В частности, в УК РФ введена ст. 76.2 «Освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа». Кроме того, в разделе VI УК РФ «Иные меры уголовно-правового характера» появилась глава 15.2 «Судебный штраф», которая включает ст. 104.4 и 104.5 «Судебный штраф» и «Порядок определения судебного штрафа». УПК РФ дополнен ст. 25.1 «Прекращение уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа», а также главой 51.1 «Производство о назначении меры уголовно-правового характера при освобождении от уголовной ответственности». Освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа возможно при наличии указанных в ст. 76.2 УК РФ условий: лицо впервые совершило преступление небольшой или средней тяжести, возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред. Совершение таким лицом впервые нескольких преступлений небольшой и (или) средней

тяжести не препятствует освобождению его от уголовной ответственности.

Несмотря на то, что судебная практика освобождения от уголовной ответственности в связи с назначением судебного штрафа на данный момент весьма немногочисленна по причине относительной новизны данного подинститута, уже возникают сложности в применении указанной нормы. Обращает внимание тот факт, что по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 1 полугодие 2017 г. всего осуждены 349 677 человек, среди них за преступления небольшой тяжести — 172 364 человека, за преступления средней тяжести — 83 087 человек¹. Таким образом, освобождение от уголовной ответственности в связи с назначением судебного штрафа может быть применено приблизительно в 73% процентах случаев совершения преступлений. Необходимость данной новеллы обосновывалась тем, что новый вид освобождения от уголовной ответственности создаст условия для выведения из-под действия уголовного закона или из сферы уголовной ответственности в общей сложности более 300 тыс. человек в год, что, в свою

¹ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел за 6 месяцев 2017 г. // www.cdep.ru/index?id=79&item=4151.

очередь, будет способствовать положительным изменениям в социальной структуре общества.

Необходимость разрешения противоречий при назначении судебного штрафа как меры уголовно-правового характера при освобождении от уголовной ответственности обусловлена тем, что правоприменители по-разному толкуют данную норму права. Для повышения эффективности реализации процессуальных норм органами дознания, следствия и судом в сложившейся ситуации возникают следующие вопросы и проблемы:

1. Освобождение от уголовной ответственности возможно только по одному инкриминированному преступлению (в силу того, что в соответствующих нормах УК РФ и УПК РФ понятие «преступление» употребляется в единственном числе)?

2. Если количество инкриминированных преступлений не имеет значения, то для положительного решения о прекращении уголовного дела (преследования) все они должны быть преступлениями небольшой или средней тяжести, или данный институт применим и в том случае, когда часть инкриминированных преступлений подпадает под условия прекращения (небольшой и (или) средней тяжести), а остальные являются тяжкими, особо тяжкими преступлениями?

3. Возможно ли освобождение от уголовной ответственности по данному основанию по делам о преступлениях, объективная сторона которых не предусматривает наступление каких-либо реальных последствий в виде вреда, ущерба (например, преступления в сфере незаконного оборота наркотиков, оружия; угроза убийством; получение или дача взятки и т.п.); по делам о неоконченных преступлениях (например, покушение на кражу, грабеж, мошенничество), когда фактический ущерб не наступил, а также по преступлениям, где помимо основного существует дополнительный объект?

4. Какое процессуальное значение имеет несогласие потерпевшего на освобождение от уголовной ответственности по данному основанию? Имеют ли значение причины такого несогласия (например, несогласие с

квалификацией преступления, размером ущерба, заявлением требования компенсации морального вреда при полном возмещении материального ущерба; желание наказать лицо с вынесением приговора и прочее)?

5. Должно ли лицо признать свою вину в инкриминированном преступлении?¹

К сожалению, ни действующие нормативные правовые акты, ни диссертационные исследования, научные публикации, монографии, учебные пособия, сборники методических материалов не дают прямого ответа на обозначенные выше вопросы, что предполагает дискуссионность мнений юристов при обосновании той или иной правовой позиции. Анализ содержания ст. 76.2 УК РФ свидетельствует, что законодатель конкретизировал только условия освобождения от уголовной ответственности (факт совершения преступления впервые; категория преступления, в совершении которого обвиняется лицо (небольшой или средней тяжести); возмещение ущерба или иным образом заглаживание вреда, причиненного преступлением), актуализировав вопрос об основании такого освобождения.

Поводом для применения положений данного института может стать постановление о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого или обвиняемого и назначении этому лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, вынесенное следователем с согласия руководителя следственного органа или дознавателем с согласия прокурора. В соответствии с ч. 2 ст. 27 УПК РФ обязательным условием принятия решения об освобождении от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа является согласие на это лица, совершившего преступление. Если лицо возражает против прекращения уголовного дела, производство по уголовному делу продолжается в обычном порядке. В связи с этим судам необходимо разъяснять лицу его право возражать против прекращения уго-

¹ Кудрявцева А. В., Сулягин К. И. Судебный штраф // Уголовное право. 2016. № 6. С. 7.

ловного дела по указанному основанию (п. 15 ч. 4 ст. 47 УПК РФ) и юридические последствия прекращения уголовного дела, а также выяснять, согласно ли оно на прекращение уголовного дела. Согласие (несогласие) лица следует отражать в судебном решении.

Прекращение уголовного дела с назначением судебного штрафа, как и прекращение уголовных дел по иным основаниям, в соответствии с требованиями ст. 76.2 УК РФ и ст. 25.1 УПК РФ является правом, а не обязанностью суда. При этом является очевидным, что суд (судья) не должен в безусловном порядке удовлетворять все заявленные ходатайства о прекращении уголовного дела по названному основанию, однако указанное утверждение не распространяется на следователя или дознавателя, которые по смыслу ч. 3 ст. 212 УПК РФ обязаны применить предусмотренные главой 51.1 УПК РФ меры по направлению ходатайства в суд, если будут установлены основания по ст. 25.1 УПК РФ. В связи с этим полагаем необходимым привести пример, вызывающий сомнения в обоснованности прекращения уголовных дел с назначением судебного штрафа.

По приговору Калининградского гарнизонного военного суда рядовой Гаджиев осужден по ч. 1 ст. 334, ч. 1 ст. 335 УК РФ и ч. 2 ст. 336 УК РФ. В апелляционных жалобах осужденный и его защитник поставили вопрос об отмене приговора в связи с тем, что суд первой инстанции необоснованно, по их мнению, отклонил ходатайство стороны защиты о прекращении уголовного дела на основании ст. 25.1 УПК РФ. Отказывая в удовлетворении апелляционных жалоб, Балтийский флотский военный суд указал, что ходатайство стороны защиты о прекращении уголовного дела отклонено обоснованно. Суд первой инстанции учел конкретные обстоятельства уголовного дела, а именно, особенности и число объектов преступного посягательства, их приоритет, поведение обвиняемого после совершения преступле-

ний, его личность, обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание¹.

При установлении обстоятельств совершения Гаджиевым противоправных деяний, три из которых совершены уже после возбуждения в отношении него уголовного преследования по ч. 1 ст. 334 УК РФ, и при отрицательной характеристике подсудимого по службе флотский военный суд пришел к выводу, что само по себе примирение с потерпевшими, которое, как усматривается из материалов дела, имело место незадолго перед направлением уголовного дела в суд и исключительно по инициативе стороны защиты, существенно не изменило общественной опасности ни деяний, совершенных осужденным, ни его личности, а поэтому отказ гарнизонного военного суда освободить Гаджиева от уголовной ответственности не нарушил принципы справедливости и гуманизма.

Указанное решение позволяет сделать вывод, что при разрешении вопроса об освобождении от уголовной ответственности и назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа следует учитывать конкретные обстоятельства уголовного дела, включая особенности и число объектов преступного посягательства, их приоритет; степень значимости и эффективности мер, принятых лицом, совершившим преступление, для восстановления нарушенных прав потерпевшего, а также законных интересов личности, общества и государства; изменение степени общественной опасности такого лица после заглаживания вреда, его личность.

Представленное судебное решение также выявляет ряд проблем, которые необходимо разъяснить на законодательном уровне ввиду того, что не установлено количество преступлений, совершенных одним лицом, для применения ст. 76.2 УК РФ, также не уточнены случаи невозможности реализации института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного

¹ Информационная бюллетень военных судов № 2 (245) // Верховный Суд Российской Федерации. М., 2017. С. 7.

штрафа при наличии всех условий его применения.

Вытекающее из ст. 25.1 УПК РФ полномочие суда отказать в прекращении уголовного дела в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, несмотря на наличие о том ходатайства стороны защиты и предусмотренных ст. 76.2 УК РФ оснований, направлено на достижение конституционно значимых целей дифференциации уголовной ответственности и наказания, усиления их исправительного воздействия, предупреждения новых преступлений и тем самым — защиты личности, общества и государства от преступных посягательств.

Ежегодно регистрируется около миллиона преступлений, где потерпевшие вовсе отсутствуют, и, следовательно, лица, их совершившие, могут не иметь возможности быть освобожденными от уголовной ответственности по ст. 76.2 УК РФ. Учитывая, что возмещение ущерба или иное заглаживание причиненного преступлением вреда закреплено законодателем в качестве одного из обязательных условий освобождения от уголовной ответственности по ст. 76.2 УК РФ, на практике возникает вопрос о возможности прекращения уголовного преследования по делам о преступлениях, объективно не влекущих наступления негативных последствий в виде ущерба или вреда конкретному потерпевшему, то есть в преступлениях, где посягательство идет на публичный интерес, воздействие осуществляется на общественные отношения (например, преступления в сфере незаконного оборота оружия, наркотиков, порнографических материалов, официальных документов и т. п.)¹.

Прежде всего следует сказать, что необходимость возмещения ущерба или иное заглаживание причиненного преступлением вреда возможно далеко не по всем преступлениям. Не вызывает вопросов возможность заглаживания причиненного ущерба в имущественных преступлениях. Допустимы де-

нежная компенсация утраченного потерпевшим имущества, возврат похищенной вещи, восстановление имущественных прав собственным трудом (ремонт поврежденного имущества). Однако в преступлении может и не быть потерпевшего, и возместить ущерб или загладить причиненный вред будет просто некому. Таких преступлений достаточно много (преступления против общественной безопасности, порядка управления и т.д.). Судебная практика дает на этот вопрос неоднозначные ответы. Так, в одних случаях основанием для отказа в удовлетворении поступивших в суд ходатайств о прекращении уголовного дела или уголовного преследования являлось отсутствие в преступлении лица, признанного потерпевшим, и, как следствие, невозможность выполнить одно из условий, предусмотренных ст. 76.2 УК РФ, — возместить ему причиненный ущерб или иным образом загладить причиненный вред. В другом случае, наоборот, суд установил, что совершенные преступные действия не требуют возмещения ущерба или заглаживания вреда, и освободил лицо от уголовной ответственности, применив ст. 76.2 УК РФ².

Так, Северный флотский военный суд отменил постановление в апелляционном порядке об удовлетворении ходатайства следователя о прекращении уголовного дела и назначении обвиняемому судебного штрафа. Судья Североморского гарнизонного военного суда сослался на то, что военнослужащий по контракту рядовой Король, обвиняемый в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 337 УК РФ, ранее к уголовной ответственности не привлекался, обвиняется в совершении преступления средней тяжести. При этом судья указал, что нормы ст. 76.2 УК РФ подлежат применению даже в том случае, если диспозиция соответствующей статьи УК РФ не предусматривает причинение ущерба или иного вреда в качестве обязательного признака состава преступления, либо, когда в резуль-

¹ Звечаровский И. Э. О юридической природе судебного штрафа (ст. 76.2 УК РФ, 104.4 УК РФ) // Уголовное право. 2016. № 6. С. 98—102; Кудрявцева А. В., Сулягин К. И. Указ. соч. С. 102—111.

² Мартыненко Н. Э., Мартыненко Э. В. Освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа: проблемы законодательной регламентации и правоприменительной практики // Российский следователь. 2017. № 20. С. 36.

тате совершения преступления ущерб фактически не был причинен, как в данном случае, когда основным объектом преступления выступают воинские правоотношения. Данное разъяснение имеет важное значение для правоприменительной практики, поскольку исключает возможность прекращения уголовного дела по ст. 25.1 УК РФ в отношении лиц, уклонившихся от исполнения обязанностей военной службы, обосновывая указанное повышенной общественной опасностью данного противоправного деяния¹.

Вместе с тем, в отличие от ст. 25 УПК РФ и ст. 76 УК РФ (примирение сторон) законом прямо не предусмотрено заглаживания вреда, причиненного именно потерпевшему. Исходя из этого, можно предположить, что прекращение с судебным штрафом принципиально возможно по делам о преступлениях, где потерпевший отсутствует как процессуальная фигура.

Фактом возмещения вреда в качестве одного из оснований прекращения уголовного преследования в соответствии со ст. 76.2 УК РФ в преступлениях с формальным составом считаем возможным признать и иное, чем указано в статье, посткриминальное поведение виновного, свидетельствующего о возможности исправления лица без назначения наказания с применением судебного штрафа (например, явка с повинной, способствование раскрытию и расследованию преступления, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления). В мотивировочной части постановлений и ходатайств важным будет указать на невозможность возмещения вреда в этих преступлениях либо на отсутствие необходимости в его возмещении. Однако это не должно препятствовать применению ст. 76.2 УК РФ.

Вопросы и проблематика применения судебного штрафа по уголовным делам о совершении преступлений, посягающих на основной и дополнительный объекты охраняемых правоотношений, в полной мере

аналогичны тем, что были изложены выше. По нашему мнению, введение судебного штрафа, главным образом, призвано мотивировать и стимулировать положительное поведение виновного лица, скорейшее восстановление нарушенных прав и законных интересов конкретного пострадавшего. Вместе с тем надо помнить, что каждое уголовное дело индивидуально, и при рассмотрении подобного ходатайства по двухобъектному преступлению следует еще более тщательно изучить обстоятельства совершения преступления, данные о личности обвиняемого и т.п. при обсуждении вопроса о возможности прекращения уголовного преследования.

Так, Комсомольским-на-Амуре гарнизонным военным судом отказано в удовлетворении ходатайства следователя о прекращении уголовного дела № 05/11/0064-16 (ВСУ по ВВО) по обвинению рядового войсковой части 77983 Мункуева Б. Н. и назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. Согласно постановлению суда от 12 декабря 2016 г. основания для прекращения уголовного дела и уголовного преследования в отношении Мункуева Б. Н., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 335 УК РФ, отсутствуют, поскольку им совершено преступление с двумя объектами преступного посягательства — на личность гражданина, его жизнь и здоровье, и на интересы государства в области организации прохождения военной службы, при этом заглаживание вреда интересам государства в рамках освобождения от уголовной ответственности в отношении преступлений против военной службы, в принципе, невозможно. В удовлетворении апелляционной жалобы стороны защиты на данное судебное решение Дальневосточным окружным военным судом отказано.

Вместе с тем, в различных военных округах складывается противоречивая судебная практика, поскольку судьи гарнизонных военных судов БФ, СФ, ТОФ и ЦВО по уголовным делам о преступлениях против военной службы при наличии двухобъектного состава преступления все же принимали решения об удовлетворении соот-

¹ Обзор судебной практики военных судов по применению института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа от 20 декабря 2017 г. // Верховный Суд Российской Федерации. М., 2017. С. 17.

ветствующих ходатайств следователей и прекращали уголовные дела по основаниям, предусмотренным ст. 25.1 УПК РФ.

Вопреки позиции военного прокурора Хабаровский гарнизонный военный суд удовлетворил соответствующее ходатайство следователя по уголовному делу № 05/25/0185-16 (ВСУ по ВВО) в отношении Нагорняка С.Д., обвинявшегося в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 264 УК РФ. По мнению прокурора, ходатайство не подлежало удовлетворению в связи с тем, что объектом посягательства при совершении указанного преступления является не только здоровье человека, но и общественные отношения, связанные с безопасностью дорожного движения, в связи с чем невозможно прекратить уголовное преследование за совершение преступления, посягающего на два объекта.

Таким образом, прекращение уголовного дела и назначение меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа возможно при условии заглаживания вреда обоим объектам преступного посягательства. В данном случае это может быть заглаживание вреда потерпевшему путем денежной компенсации, а иным объектам — путем публичного покаяния или публикации. Например, по воинским преступлениям публичным покаянием считаем возможным признать принесение извинений во время собрания офицеров либо сержантов, отразив данные действия военнослужащего, совершившего воинское преступление, в протоколе общего собрания. Данное действие позволяет минимизировать общественную опасность совершенного деяния, так как публичное покаяние перед личным составом заглаживает вред, причиненный публичным интересам, воздействуя на общественное сознание.

Завершая исследование института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа по поставленным выше вопросам, приходим к следующим выводам:

— исходя из п. 16.1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 56 «О внесении изменений в некоторые постановле-

ния Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа возможно по нескольким инкриминированным преступлениям небольшой и (или) средней тяжести, однако, важно их количественное ограничение (например, лицо, совершившее более двух неоднородных преступлений небольшой и средней тяжести, не вправе претендовать на освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа). Однако стоит заметить, что уголовное преследование не может быть прекращено по преступлениям небольшой и (или) средней тяжести в том случае, когда наряду с ними инкриминированы более тяжкие преступления;

— возмещение ущерба или иное заглаживание причиненного преступлением вреда — одно из предусмотренных законом условий для освобождения от уголовной ответственности по рассматриваемому основанию. Такая формулировка, на первый взгляд, свидетельствует о том, что ущерб или иной вид вреда должен быть фактически причинен преступлением, т.е. состав преступления должен являться материальным, а если имеется ущерб (вред) как последствие преступления, то должен быть и потерпевший (его представитель), и именно по отношению к нему должно состояться возмещение ущерба, заглаживание вреда. Вместе с тем в отличие от ст. 25 УПК РФ и ст. 76 УК РФ (примирение сторон) законом прямо не предусмотрено заглаживания вреда, причиненного именно потерпевшему. Исходя из этого, можно предположить, что прекращение с судебным штрафом принципиально возможно и по делам о преступлениях, где потерпевший отсутствует как процессуальная фигура;

— закон не содержит в качестве обязательного условия признание лицом своей вины в инкриминированном преступлении. Однако в силу ч. 2 ст. 27 УПК РФ требуется его согласие на прекращение уголовного дела (преследования) по данному основанию, поскольку такое прекращение не вле-

чет за собой реабилитации. В случае несогласия с прекращением производство по делу должно быть продолжено в общем порядке (если этот вопрос рассматривается на судебных стадиях) либо дело должно быть возвращено руководителю следственного органа или прокурору (по аналогии с п. 2 ч. 5 ст. 446.2 УПК РФ);

— учитывая широкий круг преступлений, к которым может применяться процедура прекращения уголовного преследования и назначение меры уголовного-правового характера с назначением судебного штрафа, а также схожесть данного института с институтом прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон, не

считаем наличие ст. 76 УК РФ необходимой, а ст. 76.2 УК РФ — поглощающей нормы ст. 76 УК РФ.

Библиография

1. Звечаровский, И. Э. О юридической природе судебного штрафа (ст. 76.2 УК РФ, 104.4 УК РФ) / И. Э. Звечаровский // Уголовное право. — 2016. — № 6.
2. Кудрявцева, А. В. Судебный штраф / А. В. Кудрявцева, К. И. Сутягин // Уголовное право. — 2016. — № 6.
3. Мартыненко Н. Э. Освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа: проблемы законодательной регламентации и правоприменительной практики / Н. Э. Мартыненко, Э. В. Мартыненко // Российский следователь. — 2017. — № 20.

Actual problems of the institute of exemption from criminal liability with the appointment of a judicial fine

© **Sotnikova V. V.**,

Senior Lecturer, Department of Criminal Law Military University

© **Abdulkhakov Zh. E.**,

Cadet of the Prosecutor's and Investigative Department of the Military University

Abstract. In the present article, the problems of the legal nature of the new complex criminal law and criminal procedure institute for the release of criminal responsibility with the appointment of a judicial fine as a measure of the criminal-law character are examined, the practice of its application is analyzed, and proposals for resolving disputes are outlined.

Keywords: judicial fine, exemption from criminal liability, compensation of damage, termination of criminal case.

Проблемы реализации домашнего ареста как уголовно-процессуальной меры принуждения

© Суденко В. Е.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры «Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института
Российского университета транспорта

© Линева Е. С.,

аспирант Юридического института
Российского университета транспорта

Аннотация. В статье исследуются вопросы, относящиеся к такой мере пресечения, как домашний арест, применительно к лицам, совершившим преступления против военного имущества или обороноспособности страны. Авторы, анализируя уголовно-процессуальное законодательство о процессуальном пресечении, приходят к выводу о несоответствии отдельных положений УПК РФ существующим реалиям, поскольку законодатель в ряде случаев допускает пробелы, недоработки и неточности в деле реализации данной меры процессуального пресечения. Несмотря на постоянно вносимые дополнения и изменения уголовно-процессуального законодательства, некоторые вопросы так и остаются нерешенными. Показаны отдельные предложения, направленные на повышение эффективности данной меры пресечения.

Ключевые слова: военнослужащий; гражданские персонал Минобороны России; процессуальные меры; задержание; домашний арест; содержание под стражей; продление меры пресечения; изменение меры пресечения.

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

Меры уголовно-процессуального принуждения в УПК РФ делятся на три группы: задержание, меры пресечения, иные меры процессуального принуждения, наиболее строгими из которых являются меры, включаемые во вторую группу. В группе мер пресечения можно выделить как относительно мягкие, так и более строгие меры, которые для своего применения требуют соответствующей санкции суда.

Первая группа состоит из одной меры процессуального принуждения, а именно задержания подозреваемого, которое регулируется статьями 91-96 УПК РФ.

Ко второй группе относятся следующие меры пресечения:

- подписка о невыезде и надлежащем поведении (ст. 102 УПК РФ);
- личное поручительство (ст. 103 УПК РФ);
- наблюдение командования воинской части (ст. 104 УПК РФ);
- присмотр за несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым (ст. 105 УПК РФ);
- залог (ст. 106 УПК РФ);

— домашний арест (ст. 107 УПК РФ);

— заключение под стражу (ст. 108 УПК РФ).

К иным мерам процессуального принуждения относятся:

- обязательство о явке (ст. 112 УПК РФ);
- привод (ст. 113 УПК РФ);
- временное отстранение от должности (ст. 114 УПК РФ);
- наложение ареста на имущество (ст. 115 УПК РФ).

В настоящее время в Государственной Думе Российской Федерации в третьем, окончательном чтении принят законопроект о введении новой меры пресечения — «Запрет определенных действий», и внесении поправок в УПК РФ путем введения новой ст. 105¹ УПК РФ. С момента подписания данного закона Президентом Российской Федерации и его вступления в силу суд будет вправе вместе с домашним арестом устанавливать дополнительные запреты. К примеру, по решению суда подозреваемому или обвиняемому, находящемуся под домашним арестом, может быть запрещен вы-

ход из дома в определенное время суток, приближение к определенным объектам ближе установленного расстояния, общение с потерпевшим или свидетелями, либо с иными конкретными лицами, пользование телефоном и интернетом, а автомобилистам, которые сбили человека (людей), запрет на вождение автомобилем путем лишения водительских прав на время до окончания судебного разбирательства¹.

Рассматривая домашний арест как меру пресечения к лицам гражданского персонала и государственным гражданским служащим, работающим (проходящим гражданскую службу) в Минобороны России, отметим, что только в отношении их и возможно его применение. В качестве примера можно привести уголовное дело в отношении Е. Васильевой, которая до суда находилась под домашним арестом. А в отношении военнослужащих по контракту и тем более по призыву домашний арест неприменим, к данной категории подозреваемых и обвиняемых могут быть применены другие меры пресечения, такие как подписка о невыезде и надлежащем поведении (ст. 102 УПК РФ), наблюдение командования воинской части (ст. 104 УПК РФ), залог (ст. 106 УПК РФ), либо заключение под стражу (ст. 108 УПК РФ).

В данной работе мы попытаемся раскрыть цели, основания, порядок и содержание такой меры процессуального пресечения, как домашний арест. Прежде всего, остановимся на основаниях и цели избрания любой меры пресечения подозреваемому или обвиняемому. Несмотря на название ст. 97 УПК РФ — «Основания для избрания меры пресечения», в ней фактически указываются не основания, а цели применения данной меры, а именно, чтобы подозреваемый или обвиняемый не скрылся от дознания, следствия и суда, чтобы он не продолжил свою преступную деятельность и не препятствовал предварительному расследованию. В указанной статье говорится не об основаниях, отвечающих на вопрос «почему?», а о целях — «зачем?». То есть дозна-

ватель или следователь избирают меру пресечения для того (зачем), чтобы обезопасить свидетелей, потерпевшего от угроз, давления со стороны подозреваемого (обвиняемого) и т.п. и чтобы он являлся на допрос. А в качестве оснований для избрания меры пресечения выступают аргументированные предположения лица, осуществляющего предварительное расследование, о совершении подозреваемым (обвиняемым) преступления.

Обращаясь к домашнему аресту, отметим, что этот вид процессуального пресечения вводился в виде альтернативной меры пресечения — заключения под стражу. После принятия в 2002 г. УПК РФ домашний арест имел довольно ограниченное применение, однако, с принятием Федерального закона № 420-ФЗ в декабре 2011 г., кардинально расширившего содержание ст. 107 УПК, регулирующей данную меру пресечения, она стала применяться более широко.

В настоящее время сущность рассматриваемой меры пресечения включает ограничение определенных конституционных прав человека на свободу, на неприкосновенность личности, на свободу перемещения. Лицо, по отношению к которому применен домашний арест, изолируется от общества в жилом помещении, в котором оно проживает в качестве собственника, нанимателя либо на иных законных основаниях. Однако при этом в законе не указывается, является ли данное жилое помещение единственным местом проживания или нет, и как должен поступать правоприменитель, если у лица, в отношении которого применена данная мера пресечения, имеется и другое место проживания, другая квартира или другой дом?

Кроме того, законодатель почему-то указывает на возможность продления домашнего ареста в тех случаях, когда *предварительное следствие* не закончено в предусмотренные законом сроки (курсив наш — В.С., Е.Л.). Принимая подобную формулировку, законодатель относит вопрос о продлении домашнего ареста только к такой форме предварительного расследования, как предварительное следствие, несмотря на то, что данная мера пресечения вполне может

¹ См. подробнее: <https://moe-online.ru/news/society/1010190> (дата обращения: 08.04.2018).

применяться и применяется и во время расследования уголовного дела в форме дознания.

У теоретиков уголовного процесса и практических работников вызывают вопросы по поводу ограничений, налагаемых судом на лицо, подвергнутое домашнему аресту. Некоторые авторы ратуют за то, чтобы при этом виде пресечения лицу можно разрешить такие действия, как посещение места учебы, работы, магазинов, медицинских учреждений и других мест¹. Если следовать данной точке зрения относительно ограничений при домашнем аресте, то эта мера пресечения ничем не будет отличаться от подписки о невыезде². Далее, в случае снятия названных ограничений в отношении подозреваемого (обвиняемого), находящегося под домашним арестом, как решать вопрос о зачете в срок содержания под стражей времени, проведенного под действием этой меры пресечения? Ведь такое лицо будет ходить на работу, учебу, посещать другие места, то есть не будет постоянно находиться дома. Почему же это время должно учитываться в срок содержания под стражей? Думается, что этот вопрос нуждается в разрешении.

По нашему мнению, только наличие ограничений, относящихся к посещению места работы, учебы, магазинов и т.п., будет превращать домашний арест именно в действительную меру пресечения. В противном случае суд может вместо домашнего ареста применять подписку о невыезде и надлежащем поведении, предусмотренном ст. 102 УПК РФ.

В законодательной формулировке ст. 107 УПК РФ указано, что лицо, находящееся под домашним арестом, может встречаться с дознавателем, следователем, но не со своим защитником, что, конечно же, вряд ли оправдано, поскольку это ограничивает право лица (обвиняемого или подозреваемого)

на защиту. Некоторые ученые считают, что находящееся под домашним арестом лицо не вправе пользоваться телефонной связью для общения с защитником³, что тоже вызывает вопросы. Тем более, что Конституционный Суд Российской Федерации своим Определением от 23 декабря 2014 г. № 3010-О определил, что в ч. 8 ст. 107 УПК РФ отсутствует ограничение на приглашение адвоката, а потому суд вправе разрешить такое общение.

Далее, не совсем понятно, как быть, если лицо, находящееся под домашним арестом, нарушает установленные ограничения. Ч. 10 ст. 107 УПК РФ не содержит указания на действия контролирующего органа при установлении такого нарушения, но в ч. 14 этой же статьи говорится лишь об одном виде реагирования на подобные нарушения — изменение данной меры пресечения. Но если домашний арест изменить на штраф, то это более мягкая мера, какое же это ужесточение меры пресечения? Остается только изменение на содержание под стражей. Но и в этом случае не все так просто. Вспомним как многократно условно осужденный Навальный до вступления приговора в законную силу, находящийся под домашним арестом, демонстративно нарушал установленные ему ограничения и все безнаказанно. По нашему мнению, в случаях, когда находящееся под домашним арестом лицо покинет определенное ему судом место нахождения по семейным обстоятельствам без цели скрыться или воспрепятствовать дальнейшему производству по делу, суду должно быть предоставлено право применить иные предупредительные меры, но не изменение данной меры пресечения на содержание под стражей.

Возможно, было бы правильным при подобном нарушении ограничений, связанных с домашним арестом, применять к данному лицу в порядке ст. 118 УПК РФ денежное взыскание, а с вступлением в силу новой ст. 105¹ УПК РФ применить к лицу, находящемуся под домашним арестом, до-

¹ Быков В. М., Лисков Д. А. Домашний арест как новая форма пресечения по УПК РФ // Российский следователь. 2004. № 4. С. 12; Трунов И. Л., Трунова Л. К. Меры пресечения в уголовном процессе. СПб., 2003. С. 99.

² Булатов Б. Б., Николук В. В., Цоколова О. И. Меры пресечения в уголовном процессе. М., 2005. С. 44.

³ Калиновский К. Б. Пользование телефоном под домашним арестом // Уголовный процесс. 2015. № 4. С. 9.

полнительные запреты в комплексе либо какой-либо один запрет, то есть совокупность процессуальных мер пресечения.

Срок применения тех или иных ограничений лицу, подвергнутому домашнему аресту, устанавливает и продлевает суд, который в необходимых случаях вправе его продлить до 12 месяцев по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, до 24 месяцев — по делам о тяжких преступлениях и до 36 месяцев — по преступлениям особо тяжким.

По нашему мнению, законодателю следовало все же четко определить, что подозреваемому или обвиняемому запрещено, а что разрешено. Мы солидарны с предложениями профессора А. Р. Белкина о дополнении ст. 107 УПК РФ частью 8¹ в следующей редакции: «8¹. Подозреваемый или обвиняемый не может быть ограничен в праве использования телефонной связью для общения со своим защитником, законным представителем, контролирующим органом, до-

знавателем, следователем, а также для вызова скорой медицинской помощи, сотрудников правоохранительных органов, аварийно-спасательных служб в случае возникновения чрезвычайной ситуации. О каждом таком звонке подозреваемый или обвиняемый информирует контролирующий орган».

Библиография

1. Белкин, А. Р. УПК РФ: отменить нельзя поправить? Том. 1. Общая часть / А. Р. Белкин. — М.: Издательство Юрайт, 2017.
2. Булатов, Б. Б. Меры пресечения в уголовном процессе / Б. Б. Булатов, В. В. Николук, О. И. Цоколова. — М., 2005.
3. Быков, В. М. Домашний арест как новая форма пресечения по УПК РФ / В. М. Быков, Д. А. Лисков // Российский следователь. — 2004. — № 4.
4. Калиновский, К. Б. Пользование телефоном под домашним арестом / К. Б. Калиновский // Уголовный процесс. — 2015. — № 4.
5. Трунов, И. Л. Меры пресечения в уголовном процессе / И. Л. Трунов, Л. К. Трунова. — СПб., 2003.

Problems of implementation of house arrest as a corner-but-procedural coercive measure

© **Sudenko V. E.**

Ph. D. in law, associate Professor, associate Professor of Criminal law, criminal procedure and criminalistics chair of the Legal Institute of the Russian University of transport

© **Lineva E. S.**

Post-graduate student of Law Institute Russian University of transport

Abstract. The article examines the issues relating to the measure of restraint, as house arrest, in relation to persons who have committed crimes against military property or the defense capability of the country. The authors, analyzing the criminal procedure legislation on procedural suppression, come to the conclusion that certain provisions of the CPC of the Russian Federation do not comply with the existing realities, since the law in some cases allows for gaps, shortcomings and inaccuracies in the implementation of this measure of procedural restraint. Despite the constant additions and changes to the criminal procedure legislation, some issues remain unresolved. Some proposals aimed at improving the effectiveness of this preventive measure are shown.

Keywords: serviceman; civilian personnel of the Ministry of defence of the Russian Federation; procedural measures; detention; house arrest; detention; extension of preventive measure; change of preventive measure.

Прокурорская деятельность

К вопросу о правовой регламентации ознакомления прокурора с аудио- и видеоматериалами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства

© Баркалова Е. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

© Выштыкалюк А. М.,

студент юридического факультета Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

© Попов А. И.,

студент юридического факультета Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматривается проблема ознакомления прокурора с аудио- и видеоматериалами, фиксирующими ход и результаты следственных действий, а также являющихся иными доказательствами по уголовному делу, при анализе и оценке прокурором законности процессуальных решений следователя (дознателя) на досудебных стадиях производства по уголовному делу. Авторы проанализировали действующие уголовно-процессуальные нормы, регламентирующие процедуру ознакомления прокурора с видео- (фонограммами), содержащимися в материалах уголовного дела, а также судебно-следственную практику по исключению из числа доказательств по уголовному делу результатов применения дополнительных средств фиксации следственных действий и других аудио- и видеоматериалов. В статье приводятся имеющиеся в научной литературе и используемые на практике способы ознакомления прокурора с видео- (фонограммами), содержащимися в материалах уголовного дела, формулируется авторское предложение процессуальной регламентации рассматриваемого полномочия прокурора.

Ключевые слова: уголовный процесс, полномочия прокурора, утверждение обвинительного заключения (акта, постановления), анализ прокурором материалов уголовного дела, дезавуирование доказательств, объективизация доказательств, результаты применения дополнительных средств фиксации следственных действий.

Рецензент — Н. Д. Бут, доктор юридических наук.

При оценке прокурором постановлений о возбуждении уголовного дела (пп. 1, 5.1 ч. 2 ст. 37, ст. ст. 146, 147 УПК РФ), об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ст. 148 УПК РФ), о приостановлении предварительного расследования (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ст. 208 УПК РФ), о прекращении уголовного дела и уголовного преследования (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ст. 213 УПК РФ), а также обвинительного заключения (п. 14 ч. 2 ст. 37, ст. 220 УПК РФ), обвинительного акта (п. 14 ч. 2 ст. 37, ст. 225 УПК РФ) и обвинительного постановления (п. 14 ч. 2

ст. 37, ст. 226.7 УПК РФ) на досудебных стадиях уголовного судопроизводства актуальной является проблема ознакомления прокурора с доказательствами по уголовному делу, содержащими аудио- и видеозапись, в том числе приложениями к протоколам следственных действий по факту применения дополнительных средств фиксации их хода и результатов, ввиду широкого распространения случаев признания указанных доказательств недопустимыми (ч. 3 ст. 88 УПК РФ) при проведении предварительного слушания по уголовному делу (п. 1 ч. 2

ст. 229, ст. 235 УПК РФ), на подготовительной части судебного заседания (ч. 1 ст. 271 УПК РФ), а также в ходе судебного следствия (ч. 1 ст. 284, ч. 1 ст. 285 УПК РФ). К данному вопросу в своих научных исследованиях обращались такие авторы, как Э. У. Бабаева¹, В. Н. Исаенко², А. М. Норец³, В. М. Шевченко⁴ и другие ученые-юристы. Рассматриваемая проблема обусловлена целым рядом причин: неверной оценкой содержания аудио- и видеозаписей, преступными действиями сотрудников правоохранительных органов, связанными с фальсификацией материалов процессуальной проверки сообщения о преступлении и (или) уголовного дела, недостаточной регламентацией в уголовно-процессуальном законодательстве полномочий прокурора по ознакомлению с видео- (фонограммами), содержащимися в материалах уголовного дела.

Отсутствие правового закрепления возможности прокурора сопоставлять протоколы следственных действий и результаты применения дополнительных средств фиксации факта, хода и результатов следственного действия влечет негативные последствия в виде возможных попыток стороны защиты в последующем дезавуировать доказательства по уголовному делу⁵.

Проблема реализации указанного полномочия прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства носит ком-

плексный характер, включая правовую, организационную, материально-техническую составляющие, и позволяет рассматривать ее с различных позиций (законодательной, правоприменительной, в том числе ведомственной, судебной) и различной степенью детализации. Ограничим предмет настоящей работы, определив его как проблему правовой регламентации ознакомления прокурора с аудио- и видеоматериалами, содержащимися в уголовном деле.

В прокурорско-надзорной практике распространены случаи выявления противоречий между содержанием аудио- или видеозаписей и описательной части протокола следственного действия (в случаях, когда имело место использование дополнительных средств фиксации факта, хода и результатов следственного действия) или содержанием протокола осмотра самой аудио- или видеозаписи. В числе наиболее распространенных причин можно указать следующие:

1. Умышленные действия лиц, проводящих проверку сообщения о преступлении или предварительное расследование, по фальсификации содержания аудио- (видеозаписи) хода и результатов следственных действий, а также их халатность при исполнении должностных обязанностей.

2. Неверная оценка указанными должностными лицами обстоятельств, зафиксированных в аудио- и (или) видеоматериалах, содержащих запись событий преступлений (например, изъятых с камеры наружного наблюдения здания, офиса, метрополитена, видеорегистратора транспортного средства или легализованные в установленном законом порядке результаты проведения оперативно-розыскных мероприятий).

Вместе с тем, проведенный анализ и обобщение практики Верховного суда Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что стороной защиты заявляются, но не находят подтверждения ходатайства об исключении из материалов уголовного дела аудио- и (или) видеозаписей по причинам невозможности оценки содержания аудио- и (или) видеозаписей ввиду качества таких записей (условия, способ, техниче-

¹ Бабаева Э. У. преодоление противодействия следствию при производстве отдельных процессуальных действий : учеб. пособие. СПб. : Санкт-Петербургский юрид. институт Генер. прокуратуры РФ, 2004. С. 4—22.

² Исаенко В. Н. Оценка прокурором доказательств в досудебном производстве // Законность. 2014. № 11. С. 36—37.

³ Норец А. М. Анализ прокурором материалов уголовного дела о преступлениях коррупционного характера : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. С. 44—45.

⁴ Шевченко В. М. Тактические приемы разоблачения ухищрений лиц, совершивших преступления : монография. СПб. : СПб ун-т МВД России, 2006. С. 162—184.

⁵ Баркалова Е. В. Анализ и оценка прокурором результатов следственных действий: общие положения: конспект лекции. СПб. : Санкт-Петербургский юрид. институт (филиал) Акад. Генер. прокуратуры РФ, 2017. С. 27—28.

ские средства производства записи)¹; неотносимости аудио- и (или) видеозаписи². Имеют место так же случаи удовлетворения ходатайств об исключении, к примеру, по причине отсутствия на материальном носителе аудио- и (или) видеозаписи³.

Вместе с тем, выявлен случай фальсификации материалов доследственной проверки в практике прокуратуры г. Кировска Мурманской области. Так, по результатам проверки сообщения о преступлении в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ дознаватель вынес решение об отказе в возбуждении уголовного дела по ч. 1 ст. 167 УК РФ на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (ввиду отсутствия состава преступления). Лицо, имуществу которого был причинен вред, при даче объяснений сотруднику полиции, осуществлявшему проверку, передало цифровой носитель, на котором содержался отрывок видеозаписи с камеры наружного наблюдения. Данный диск сотрудником был просмотрен, упакован и опечатан должным образом. При проверке принятого решения прокурором, осуществляющим надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, посредством внепроцессуального взаимодействия с участковым уполномоченным полиции, была получена данная видеозапись, а по результатам ее исследования был сделан вывод о неверном отражении сотрудником полиции ее содержания в материалах доследственной проверки. Из материалов видеозаписи и объяснений потерпевшего следовало, что вред был причинен умышленно, а не «случайно», как это указал сотрудник полиции. Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено прокурором, а в адрес начальника отдела полиции направлено представление с требо-

ванием устранения выявленных нарушений⁴.

Кроме того, в практике прокуратуры г. Пскова Псковской области выявлен случай ошибки должностного лица органа дознания при оценке материалов проверки сообщения о преступлении, поступивших в прокуратуру из Отдела полиции № 2 по г. Пскову. Прокурор, осуществлявший надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, установил противоречия между содержанием имеющихся фотоснимков, представляющих собой стоп-кадры с видеозаписи, сделанной камерами видеонаблюдения в продуктовом магазине, и мотивировочной частью постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Из материалов проверки явно следовало, что хищение нескольких алкогольных напитков осуществлялось группой лиц по предварительному сговору (п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ), однако дознавателем, неверно оценившим обстоятельства совершения преступления, было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела по ч. 1 ст. 158 УК РФ за отсутствием состава преступления, а именно по причине несоответствия стоимости предмета хищения требованиям, предъявляемым составом ч. 1 ст. 158 УК РФ во взаимосвязи с диспозицией ст. 7.27 КоАП РФ. Ввиду того, что при совершении кражи группой лиц по предварительному сговору стоимость предмета хищения не имеет значения для уголовно-правовой квалификации, прокурорским работником было вынесено постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и принято решение о направлении материалов проверки сообщения о преступлении по подследственности в следственный отдел отдела полиции № 2 по г. Пскову⁵.

Рассматриваемая проблема имеет место при ознакомлении прокурора с материалами уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (п. 14, 15 ч. 2 ст. 37,

¹ Апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 13 июля 2016 г. № 67-АПУ16-15.

² Кассационное определение Верховного суда Российской Федерации от 29 ноября 2011 г. № 5-О11-256СП.

³ Кассационное определение Верховного суда Российской Федерации от 21 октября 2003 г. № 16-О03-69.

⁴ Архив межмуниципального отдела МВД России «Апатитский» Мурманской области за 2017 г.

⁵ Архив отдела полиции № 2 по г. Пскову Псковской области за 2017 г.

ст. 221 УПК РФ). В то же время ст. 217 УПК РФ регламентируется схожая по своей природе процедура ознакомления стороны защиты с материалами уголовного дела, однако законодатель в этом случае прямо предусматривает возможность ознакомления с аудио- и видеоматериалами (ч. 1 ст. 217 УПК РФ).

При сопоставлении указанных норм прослеживается не только невозможность ознакомления прокурора со всей совокупностью собранных по делу доказательств, но и определенная «дискриминация», выражающаяся в отсутствии легальной возможности ознакомиться с материалами, содержащимися на цифровых носителях, у одной стороны уголовного судопроизводства, при наличии таковой у другой (у прокурора нет легальной возможности вскрыть надлежащим образом упакованные и опечатанные носители аудио- и видеозаписей). Это влечет за собой нарушение принципа состязательности сторон, закрепленного в ст. 15 УПК РФ.

К данной проблеме в своих трудах обращался В. Н. Исаенко¹. В рамках проведенного исследования автор указывал на такой путь решения, как ознакомление прокурора с аудио- и видеоматериалами, содержащимися на цифровых носителях, перед их упаковкой и опечатыванием следователем. Описанный способ решения сложившейся проблемы представляется действенным, но сложно реализуемым по причине отсутствия организационной возможности обеспечить присутствие прокурора при составлении всех протоколов следственных действий, проводимых с использованием дополнительных средств фиксации. При ознакомлении прокурора с аудио- и видеоматериалами, являющимися вещественными доказательствами, обозначенная организационная проблема может быть нивелирована путем принятия следователем тактических решений относительно времени и места производства следственного действия с учетом возможности участия в нем прокурора, осуществляющего надзор за

процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания.

Кроме того, п. 4.2, 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» прокурорам предписывается качественно готовиться к судебному заседанию, в частности, путем оценки всей совокупности имеющихся по делу доказательств, во избежание их дезавуирования стороной защиты, что на практике оказывается труднореализуемым.

Проведенное анкетирование прокуроров² показало, что на практике широко используются различные способы реализации полномочия прокурора по ознакомлению с (аудио-) видеоматериалами в уголовном деле. Участие прокурора как иного лица при ознакомлении потерпевшего с материалами уголовного дела (ст. 216 УПК РФ) или участие прокурора в осмотре (аудио-) видеозаписи в том же статусе (ст. 177 УПК РФ) представляется сомнительным с точки зрения соответствия выполняемой прокурором функции данным процессуальным и следственным действиям. Наиболее распространенным является следующий способ решения сложившейся проблемы: создание следователем резервных копий цифровых носителей с целью их использования прокурором при ознакомлении с материалами проверки сообщения о преступлении или уголовного дела³. Однако нет никакой гарантии, что в материалах уголовного дела в суд будет представлена та же самая (аудио) ви-

² Было опрошено 176 респондентов на потоках слушателей, проходивших профессиональную переподготовку и повышение квалификации в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, из них 98 заместителей прокуроров городов и районов, на которых возложено поддержание государственного обвинения в суде, и 78) помощников и старших прокуроров, на которых возложено осуществление надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания.

³ Баркалова Е. В. Анализ и оценка прокурором результатов следственных действий: общие положения : конспект лекции. СПб. : Санкт-Петербургский юрид. институт (филиал) Акад. Генер. прокуратуры РФ, 2017. С. 27—28.

¹ Исаенко В. Н. Указ. соч. С. 36—37.

деозапись, с которой был ознакомлен прокурор следователем (дознавателем) для принятия им процессуального решения в рамках предоставленных полномочий.

Проблема копирования материалов, содержащихся на цифровых носителях в материалах уголовного дела, поднималась Е. И. Галяшиной, Г. П. Шамаевым¹, С. И. Кувычковым², А. А. Петрикиной³, А. В. Холоповым⁴ и другими авторами.

Например, рассматривая этот вопрос с позиции криминалистики, А. В. Холопов в числе прочих рекомендаций отмечает, что «для обеспечения объективности и достоверности зафиксированных на носителе данных копирование должно осуществляться без посредства компьютера», так как при пренебрежении этим правилом у лица, производящего копирование, появляется возможность внести какие-либо изменения в содержание копируемых материалов. В качестве альтернативного способа копирования предлагается использовать не распространенное и практически отсутствующее на рынке специализированное оборудование (портативный универсальный многофункциональный рекордер, к примеру Sony VRD-MC5), исключая возможность фальсификации доказательств.

Учитывая вышесказанное, этот способ представляется действенным, но с точки зрения практической реализации влекущим некоторые трудности:

1. Потребность в детальной теоретической подготовке и внесении системных из-

менений в уголовно-процессуальное законодательство.

2. Несоответствие принципу процессуальной экономии ввиду больших временных затрат на привлечение специалиста, а также увеличение процессуальных издержек на оплату его услуг, если будет принято решение об обязательном привлечении специалиста к процессу копирования.

3. Расходы на материально-техническое обеспечение правоохранительных органов необходимым оборудованием.

На наш взгляд, более эффективным способом разрешения исследуемой проблемы ознакомления прокурора с аудио- и видеоматериалами, являющимися средствами дополнительной фиксации факта, хода и результатов следственного действия, или доказательствами по уголовному делу, является наделение прокурора правом вскрывать упакованные и опечатанные цифровые носители при проверке итоговых решений на различных стадиях уголовного судопроизводства, а также вытекающей из этого права обязанностью производить повторное опечатывание. Это позволит ознакомиться с содержанием материалов, оценить и сопоставить их с соответствующими протоколами.

Соответственно, решение обозначенной проблемы возможно путем внесения дополнения в действующее уголовно-процессуальное законодательство, а именно в ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Указанную норму необходимо дополнить пунктом 6.1 следующего содержания: «При проверке законности и обоснованности решения органа дознания, дознавателя, следователя и руководителя следственного органа о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования, о прекращении уголовного дела и уголовного преследования, а также обвинительного заключения, обвинительного акта и обвинительного постановления, поступившего с уголовным делом, прокурор вправе знакомиться со всеми материалами, собранными в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, при производстве предварительного расследования по уголовному делу. При необходимости ознакомле-

¹ Галяшина Е. И., Шамаев Г. П. Обеспечение достоверности материалов оперативно-розыскных мероприятий как доказательств в уголовном судопроизводстве // Криминалистика и судебная экспертиза: наука, обучение, практика / под общ. ред. С. П. Кушниренко. СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2012. С. 492—499.

² Кувычков С. И. К вопросу об использовании электронной информации в уголовно-процессуальном доказывании: теоретико-прикладной аспект // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2. С. 76—81.

³ Петрикина А. А. Социальная и правовая значимость цифровых средств фиксации информации в уголовном процессе // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. № 6. С. 170—172.

⁴ Холопов А. В. Использование видеозаписи при производстве допроса на предварительном следствии // Криминалистика. 2011. №1 (8). С. 76.

ния с аудио- и видеоматериалами прокурор вправе вскрывать опечатанные носители информации и осуществлять их осмотр. После осмотра носитель информации должен быть упакован, опечатан и заверен подписью прокурора с указанием времени осмотра».

Кроме того, учитывая уже существующие криминалистические рекомендации, с целью объективизации соответствующих доказательств, следователю необходимо указывать в протоколе следственного действия данные, индивидуализирующие цифровой носитель и содержащуюся на нем информацию, а именно: фирму-изготовителя, тип и емкость использованного носителя информации, а также его индивидуальный номер; наименование и формат файла, содержащегося на носителе; размер файла в байтах; продолжительность записи¹.

Практически целесообразным является также предложение Е. И. Галяшиной и Г. П. Шамаева, согласно которому неизменность содержания аудио- и видеозаписи может быть проконтролирована с помощью верификации файла, то есть путем расчета «контрольных сумм» до и после каждой операции с медиафайлом (изменение, воспроизведение, копирование и так далее). Указанные действия возможно произвести с помощью, к примеру, программы «AgroonChecksum», которая позволяет рассчитать контрольную сумму². Практический интерес изложенной позиции заключается в том, что при любом изменении либо использовании медиафайла меняется число контрольной суммы, что позволяет установить факт совершения с ним каких-либо операций. Подобные меры гарантируют, что на стадии ознакомления прокурора с аудио- и видеоматериалами никаких изменений в них не было внесено.

Проанализировав проблемы, возникающие при необходимости ознакомления прокурора с аудио- и видеозаписью и их

оценке, на основании уже существующих исследований в этой области, в настоящей статье была предпринята попытка разработать способ их разрешения, достигнув тем самым процессуального равенства сторон уголовного судопроизводства. Осознание необходимости разрешения рассмотренной проблемы должно привести к устранению недостатков действующего уголовно-процессуального законодательства, что позволит прокурору, осуществляющему надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, и государственному обвинителю всемерно способствовать принятию судом законного, обоснованного и справедливого решения в рамках уголовного судопроизводства³.

Библиография

1. Бабаева, Э. У. Преодоление противодействия следствию при производстве отдельных процессуальных действий : учеб. пособие / Э. У. Бабаева. — СПб. : Санкт-Петербургский юрид. институт Генер. прокуратуры РФ, 2004. — 36 с.
2. Баркалова, Е. В. Анализ и оценка прокурором результатов следственных действий: общие положения : конспект лекции / Е. В. Баркалова. — СПб. : Санкт-Петербургский юрид. институт (филиал) Акад. Генер. прокуратуры РФ, 2017. — 33 с.
3. Галяшина, Е. И. Обеспечение достоверности материалов оперативно-розыскных мероприятий как доказательства в уголовном судопроизводстве / Е. И. Галяшина, Г. П. Шамаев // Криминалистика и судебная экспертиза: наука, обучение, практика / Под общей ред. С. П. Кушниренко. — СПб. : Издательский дом СПбГУ, 2012. — С. 492—499.
4. Исаенко, В. Н. Оценка прокурором доказательств в досудебном производстве / В. Н. Исаенко // Законность. — 2014. — № 11. — С. 34—38.
5. Кувычков, С. И. К вопросу об использовании электронной информации в уголовно-процессуальном доказывании: теоретико-прикладной аспект / С. И. Кувычков // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2015. — № 2. — С. 76—81.
6. Норец, А. М. Анализ прокурором материалов уголовного дела о преступлениях коррупционного характера : дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Норец. — Ростов-на-Дону, 2017. — 180 с.
7. Петрикина, А. А. Социальная и правовая значимость цифровых средств фиксации информации в

¹ Холопов А. В. Применение цифровых технологий фиксации аудиовизуальной информации в уголовном судопроизводстве : учеб. пособие. СПб. : Санкт-Петербургский юрид. институт (филиал) Акад. Генер. прокуратуры РФ, 2010. С. 19.

² Галяшина Е. И., Шамаев Г. П. Указ. соч. С. 496.

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

уголовном процессе / А. А. Петрикина // Историческая и социально-образовательная мысль. — 2015. — № 6. — С. 170—172.

8. Холопов, А. В. Использование видеозаписи при производстве допроса на предварительном следствии / А. В. Холопов // Криминалистика. — 2011. — № 1 (8). — С. 73—77.

9. Холопов, А. В. Применение цифровых технологий фиксации аудиовизуальной информации в

уголовном судопроизводстве : учеб. пособие. / А. В. Холопов. — СПб.: Санкт-Петербургский юрид. институт (филиал) Акад. Генер. прокуратуры РФ, 2010. — 73 с.

10. Шевченко, В. М. Тактические приемы разоблачения ухищрений лиц, совершивших преступления : моногр. / В. М. Шевченко. — СПб. : СПб ун-т МВД России, 2006. — 230 с.

To the issue of the legal regulation of the prosecutor's familiarization with audio and video materials at pre-trial stages of criminal proceedings

© **Barkalova E. V.**,

PhD, docent of the Chamber of Criminal Procedure Law and Criminalistics of St. Petersburg Law Institute (branch office) of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation

© **Vyshtykaliuk A. M.**,

student of the law faculty of St. Petersburg Law Institute (branch office) of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation

© **Popov A. I.**,

student of the law faculty of St. Petersburg Law Institute (branch office) of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation

Abstract. The article describes the problem of prosecutor's familiarization with audio and video materials that record the course and results of the investigative actions, and also represent other evidences in the criminal case during the prosecutor's analysis and assessment of the legality of the procedural investigator's decisions in the pre-trial stages of criminal proceedings. The authors analyzed the current criminal procedural rules regulating the procedure of the prosecutor's familiarization with video (phonograms) that are contained in the materials of the criminal case, as well as judicial investigation on excluding the results of the use of additional means of recording the investigative actions and other audio and video materials from the number of evidences in the criminal case. The article contains available in the scientific literature and used in practice ways of public prosecutor's familiarization with video (phonograms) contained in materials of criminal case, the author's proposal of procedural regulation under the prosecutor's powers consideration is formulated.

Анализ прокурором протокола осмотра места происшествия

© Данилова Н. А.,

доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-
Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

© Николаева Т. Г.,

доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-
Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы, возникающие при анализе прокурором протоколов осмотра места происшествий, составляемых на досудебных стадиях уголовного процесса. Выявляются и анализируются типичные ошибки, ошибки, допускаемые при указании даты, места и времени осмотра места происшествия; ошибки, допускаемые по отношению к участникам осмотра места происшествия; ошибки, допускаемые при производстве осмотра места происшествия; ошибки, допускаемые при окончании осмотра места происшествия.

Ключевые слова: осмотр места происшествия; протокол осмотра места происшествия; анализ прокурором протокола об осмотре места происшествия.

Рецензент — Н. В. Субанова, доктор юридических наук.

Генеральный прокурор Российской Федерации неоднократно указывал на необходимость обеспечения действенного прокурорского надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного процесса. Применительно к стадии возбуждения уголовного дела прокурорам предписано осуществлять надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, полнотой проводимых указанных проверок, законностью и обоснованностью принимаемых процессуальных решений о возбуждении либо об отказе в возбуждении уголовных дел. При установлении фактов волокиты, принятия незаконных решений, неполноты проверок прокурорам следует ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц, а также рассматривать вопрос об ответственности прокурорских работников, не обеспечивающих надлежащий надзор за их деятельностью¹.

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» и др.

Согласно п. 1.17 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» прокурорам при изучении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, следует проверять соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов.

Реализация сформулированных в приказах Генерального прокурора Российской Федерации задач требует от прокуроров до-

статочны обширных знаний, позволяющих определить не только законность, но и качество проверки сообщения о преступлении, а равно, производства предварительного следствия и, как следствие, тщательного анализа материалов указанной проверки и материалов уголовного дела.

Осуществляемый прокурором анализ материалов уголовного дела (проверки сообщения о преступлении) состоит из нескольких взаимосвязанных этапов, одним из которых является анализ протоколов следственных действий. В ходе этого анализа прокурору целесообразно обращать внимание на порядок производства следственных действий, оформление, содержание, а также соблюдение прав лиц, участвующих в их производстве¹.

Пожалуй, одним из наиболее сложных неотложных следственных действий является осмотр места происшествия (ст. 144, ч. 2 ст. 176 УПК РФ), значимость которого обусловлена тем, что в ходе его производства может быть решен вопрос о наличии (отсутствии) факта совершения преступления, установлена и зафиксирована обстановка, в которой оно было совершено, способ противоправного деяния, выявлены материальные следы преступления, получена информация об обстоятельствах, способствовавших совершению преступления.

¹ В соответствии с ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные УПК РФ и обеспечивается возможность осуществления этих прав в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы, в том числе права не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ, пользоваться услугами адвоката, а также приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа в порядке, установленном главой 16 УПК РФ. Участники проверки сообщения о преступлении могут быть предупреждены о неразглашении данных досудебного производства в порядке, установленном ст. 161 УПК РФ. При необходимости безопасность участника досудебного производства обеспечивается в порядке, установленном ч. 9 ст. 166 УПК РФ, в том числе при приеме сообщения о преступлении.

Безотлагательно проведенный осмотр места происшествия позволяет предотвратить изменение, утрату или сокрытие следов преступления (например, в результате влияния метеорологических условий, естественных причин воздействия условий окружающей среды, фактора времени, намеренного уничтожения заинтересованными лицами либо случайного повреждения или уничтожения очевидцами и т.п.), разобраться в сущности происшедшего события и его причинах, выявить признаки возможной инсценировки. Более того, он в значительной степени незаменим, поскольку своевременно обнаруженные и неисследованные объекты, предметы, документы впоследствии могут быть утеряны (уничтожены, повреждены), что нередко практически невозможно компенсировать в ходе производства иных процессуальных действий. Ввиду этого, вне зависимости от того, что явилось местом происшествия и было подвергнуто следственному осмотру, протокол должен содержать полное описание осматриваемого помещения (участка местности) и прилегающей территории, с указанием местонахождения обнаруженных объектов, предметов, документов, а в случае изъятия — их индивидуальных признаков и особенностей.

Так, в протоколе осмотра места происшествия, проводимого в ходе проверки сообщения о незаконном предпринимательстве, должно содержаться максимально полное описание подвергнутых осмотру помещений (служебных и складских, цехов, мастерских и иных производственных помещений в которых осуществлялись работы, оказывались услуги), обнаруженных бухгалтерских документов, черновых и иных записей, документов, денежных средств, предметов, подтверждающих факт осуществления незаконной предпринимательской деятельности (оборудования, инструментов, механизмов, машин, сырья, тары и упаковочных материалов, готовой продукции), автотранспорта и других технических средств.

Таким образом, круг задач, решаемых в ходе осмотра места происшествия достаточно широк, и от того, насколько он правильно определен, зависит качество и ре-

зультативность этого следственного действия.

Исходя из этого, протокол должен быть подвергнут проверке на предмет соответствия его требованиям уголовно-процессуального законодательства (ст. ст. 164 — 170, 176 — 177, 180 УПК РФ). Поскольку осмотр места происшествия отличается повышенной сложностью, в ходе его производства могут быть допущены различные ошибки не только уголовно-процессуального, но и криминалистического характера, возможность наличия которых необходимо учитывать прокурору при анализе протокола этого следственного действия. Группировка указанных ошибок может быть осуществлена следующим образом:

1. Ошибки, допускаемые при указании даты, места и времени осмотра места происшествия. Суть этих ошибок заключается в указании в протоколе осмотра места происшествия и протоколе иного следственного действия (осмотра предметов, документов, трупа, освидетельствования и др.) одной и той же даты и времени их производства с теми же понятиями и следователем (дознавателем).

Учитывая распространенность подобной ошибки, прокурору целесообразно сопоставить указанные данные с аналогичными в протоколах иных следственных действий. Помимо этого, прокурору следует убедиться, что, несмотря на возможность проведения осмотра места происшествия до возбуждения уголовного дела, он должен быть произведен после соответствующей регистрации сообщения о преступлении. На данное обстоятельство обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, указав, что осмотр места происшествия, в ходе которого допускается изъятие обнаруженных следов преступления, предметов и документов, имеющих значение для уголовного дела, будучи направленным на достижение конституционно оправданных целей, не может проводиться при отсутствии сообщения о преступлении, преду-

смотренного уголовно-процессуальным законом и принятого в соответствии с ним¹.

Наряду с этим, необходимо учитывать, что если рассматриваемое следственное действие проводилось в жилище, то при отсутствии согласия проживающих в нем лиц указанный осмотр в соответствии с п. 4 ст. 29 УПК РФ возможен лишь по судебному решению (при этом согласия собственника не требуется)², либо в соответствии с ч. 5 ст. 165 УПК РФ³.

2. Ошибки, допускаемые по отношению к участникам осмотра места происшествия. Анализируя данные, имеющие непосредственное отношение к участникам

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2016 г. № 2553-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гаврилова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 176 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 12 Федерального закона "О полиции"».

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015) // <http://suprcourt.ru/>.

³ Следует отметить различную законодательную трактовку понятия «жилище». Так, согласно п. 10 ст. 5 УПК РФ, жилище — это индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и используемое для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания. Наряду с этим в соответствии с примечанием к ст. 139 УК РФ жилище — индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилищный фонд, но предназначенное для временного проживания. Таким образом, исходя из определения, приведенного в уголовно-процессуальном законе (используемое для временного проживания помещение (строение), не входящее в жилищный фонд, но используемое для временного проживания) жилищем может быть признано любое сооружение (сарай, заброшенное здание, трубопровод и т.п.). Именно такой подход был продемонстрирован в ходе осмотра места происшествия, проведенного в самовольно построенном на свалке бытовых отходов земляном доме, при отсутствии согласия лица, находившегося в этом «жилище». (Подробнее об этом см.: Яновский Р. С. Некоторые актуальные вопросы производства осмотра места происшествия в жилище // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 61—63).

осмотра, прокурору следует обращать внимание на следующее: во-первых, если в осмотре участвуют потерпевший, свидетель, специалист, эксперт или переводчик — то разъяснены ли им права, обязанности и ответственность в соответствии с ч. 5 ст. 164 УПК РФ. При этом если осмотр места происшествия проводился с участием лиц, не являющихся подозреваемыми, то на следователе (дознавателе) не лежит обязанность обеспечивать право указанных лиц на помощь адвоката. Как разъяснил Конституционный Суд Российской Федерации, требование о незамедлительном обеспечении права на помощь адвоката (защитника) не может быть распространено на случаи проведения следственных действий, которые не связаны с дачей лицом показаний, подготавливаются и проводятся без предварительного уведомления лица об их проведении ввиду угрозы уничтожения (утраты) доказательств¹, поскольку сам по себе факт проведения осмотра еще не свидетельствует о начале уголовного преследования конкретного лица². В случае участия в рассматриваемом следственном действии специалиста, эксперта или переводчика, должна быть подтверждена их компетентность. В связи с этим целесообразно обратить внимание на то, привлекался ли специалист соответствующего профиля к производству следственного осмотра, например, в случае изъятия компьютерных информационных носителей (компьютеров, сменных носителей компьютерной информации) с целью предотвращения ее уничтожения и обеспечения сохранности. Причем, это важно еще

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 г. № 1451-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Перетяшко Натальи Николаевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом "а" пункта 3 части третьей статьи 49 и пунктом 1 части второй статьи 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. № 1258-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Токманцева Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

и потому, что производство осмотра места происшествия без привлечения специалиста соответствующего профиля, наряду с вполне естественными сложностями, которые может испытывать следователь (дознаватель) при детальном осмотре различных приборов, устройств, механизмов, оборудования, в том числе демонтированного, нередко влечет неграмотное описание технических характеристик указанных объектов с точки зрения полноты (название, серийный номер, предназначение, исправность либо неисправность, нахождение в рабочем и готовом к эксплуатации либо отключенном состоянии на момент проведения осмотра) и использования специальной терминологии. И, наконец, при производстве осмотра места происшествия в отсутствие специалиста соответствующего профиля, как правило, обнаруживаются не все потенциальные вещественные доказательства либо изымается множество объектов, не несущих криминалистически значимой информации.

Анализируя участие понятых в указанном следственном действии, прокурору также необходимо убедиться в соблюдении требований ст. ст. 60, 170 УПК РФ.

3. Ошибки, допускаемые при производстве осмотра места происшествия:

- неверное указание места производства осмотра места происшествия;
- отсутствие записи о применявшихся в ходе осмотра места происшествия технических средствах;
- поверхностное проведение осмотра места происшествия, влекущее утерю потенциальных доказательств в силу различных обстоятельств (неблагоприятных климатических условий, действий заинтересованных лиц и др.);
- неоправданно краткое описание обстановки места происшествия;
- использование неполных, нечетких, неясных, некорректных формулировок, которые могут повлечь неверное представление о месте происшествия в целом, его отдельных участках, обнаруженных в ходе осмотра предметов, документов, следов, а также мест их обнаружения;

— непоследовательное описание различных участков (деталей) обстановки места происшествия;

— наличие в протоколе осмотра места происшествия выводов, суждений и предположений следователя относительно места, времени, способа совершения преступления, действий участника (участников) преступления и других обстоятельств;

Отдельное внимание прокурору необходимо обратить на обстоятельства, так или иначе связанные с изъятием предметов и документов в ходе осмотра места происшествия. В частности, соответствие описания отраженной в протоколе обстановки места происшествия, обнаруженных предметов, документов, следов, а также мест их обнаружения с приложенными к протоколу фотоснимками, планами, схемами, видеозаписью; отражение в протоколе количества, вида, индивидуальных признаков и особенностей изымаемых предметов и документов.

Целесообразность такого подхода связана с тем, что в ходе производства осмотра места происшествия нередко возникает необходимость в изъятии различных документов. Однако, ввиду того, что к производству осмотра специалист соответствующего профиля, как правило, не привлекается, следователь, зачастую, не знает, какие конкретно документы подлежат изъятию и, как следствие, изымает, например, все документы бухгалтерского учета, находящиеся в бухгалтерии и в архиве хозяйствующего субъекта. Принимая во внимание их значительное количество, в протоколе осмотра места происшествия указывается общее число папок, в которых эти документы находились либо коробок, в которые они упаковываются, без указания общего количества и вида изъятых документов. При этом следственный осмотр изъятых документов, как правило, также не проводится. В подобной ситуации весьма велика вероятность того, что впоследствии могут возникнуть сомнения в том, что тот или иной документ был изъят при производстве осмотра места происшествия.

Отдельные ошибки при изъятии предметов и документов в ходе осмотра места происшествия связаны с отсутствием опи-

сания либо неверным описанием упаковки предметов и документов, изымаемых с места происшествия; осмотр обнаруженных предметов не на месте производства осмотра места происшествия за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 177 УПК РФ; отсутствием в протоколе осмотра места происшествия индивидуальных признаков и особенностей изъятых предметов (дефектов, следов, указывающих на связь осматриваемого предмета с преступлением) и др.

4. Ошибки, допускаемые при окончании осмотра места происшествия. Указанные ошибки, как правило, связаны с отсутствием подписей всех указанных в протоколе осмотра места происшествия участников следственного действия; отсутствием отметки, подтверждающей, что лица, участвующие в следственном действии, были заранее предупреждены о применении при его производстве технических средств; отсутствием указания на технические средства, примененные при производстве следственного действия, условия и порядок их использования, объекты, к которым эти средства были применены, и полученные результаты; отсутствием схемы места происшествия; несоответствием содержания протокола осмотра места происшествия результатам использования средств дополнительной фиксации (фотоснимкам, планам, схемам, видеозаписи) и др.

В этой связи следует отметить доказательственное значение фотоснимков, поскольку посредством фотофиксации достигается более точное отражение обстановки преступного события в целом, ее различных деталей, обнаруженных следов, которые далеко не всегда доступны протоколированию (например, след обуви со всеми его особенностями и отобразившимися в нем признаками подошвы). Исходя из этого, прокурору при ознакомлении с фотоснимками в фототаблицах целесообразно обращать внимание на следующие обстоятельства:

— проводилась ли в ходе осмотра места происшествия ориентирующая съемка (для фиксации границ места происшествия на фоне окружающей среды с его локализацией относительно каких-либо постоянных ориентиров (зданий, километровых знаков и

т.п.); обзорная съемка (для фиксации общего вида непосредственно места происшествия без прилегающей территории, его вещной обстановки до начала динамической стадии осмотра с отображением цифровых меток для обозначения криминалистически значимых элементов обстановки); узловая съемка (для фиксации наиболее важных участков обстановки на месте происшествия, локализации, количества и взаимного расположения криминалистически значимых объектов); детальная съемка (для фиксации отдельных криминалистически значимых объектов, обнаруженных на месте происшествия, с отображением индивидуализирующих их признаков). Если да, то нет ли противоречий как между различными фотоснимками, так и между протоколом и фотоснимками. Вполне понятно, что в данном случае речь идет о противоречиях, которые не могут быть устранены в ходе предварительного расследования либо в суде;

— каким образом сохранены фотографические снимки в случае применения цифровой фотокамеры. Данное обстоятельство обусловлено тем, что в соответствии с п. 8 ст. 166 УПК РФ к протоколу следственного действия прилагаются фотографические негативы и снимки, киноленты, диапозитивы, фонограммы допроса, кассеты видеоза-

писи, чертежи, планы, схемы, слепки и оттиски следов, выполненные при производстве следственного действия, а также электронные носители информации, полученной или скопированной с других электронных носителей информации в ходе производства следственного действия.

Таким образом, анализируя протокол осмотра места происшествия, прокурору необходимо учитывать, что его признание недопустимым доказательством может повлечь за собой признание недопустимыми иных доказательств, имеющих непосредственное отношение к производству этого следственного действия (например, заключения эксперта, проводившего исследование объектов, изъятых в ходе осмотра места происшествия). В свою очередь небрежное проведение указанного следственного действия может в значительной степени осложнить расследование, поскольку повторный осмотр места происшествия с целью восстановления признанных недопустимыми доказательствами данных, как правило, невозможен.

Библиография

Яновский, Р. С. Некоторые актуальные вопросы производства осмотра места происшествия в жилище / Р. С. Яновский // Российская юстиция. — 2016. — № 11. — С. 61.

Analysis by the prosecutor of the protocol of inspection of the crime scene

© **Danilova N. Ah.,**

Doctor of law, Professor, Professor of the chair of criminal procedure and criminalistics of the St. Petersburg law Institute (branch) of the Prosecutor's office of the Russian Federation

© **Nikolaeva T. G.,**

Doctor of law, Professor, Professor of the chair of criminal procedure and criminalistics of the St. Petersburg law Institute (branch) of the Prosecutor's office of the Russian Federation
прокуратуры Российской Федерации

Abstract. The article deals with the problematic issues arising from the Prosecutor's analysis of the protocols of inspection of the place of incidents compiled at the pre-trial stages of the criminal process. Typical mistakes, mistakes made when specifying the date, place and time of inspection of the place of origin; mistakes

made in relation to participants of survey of the place of origin; the mistakes made by production of survey of the place of incident; the mistakes made at the end of survey of the place of incident are revealed and analyzed.

Keywords: inspection of the scene; Protocol of inspection of the scene; analysis by the Prosecutor of the Protocol on inspection of the scene.

Предостережение военного прокурора как превентивное средство обеспечения режима законности в Вооруженных Силах Российской Федерации

© Корякин В. М.,

профессор Военного университета, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), доктор юридических наук, профессор

Аннотация. В статье рассматривается сущность и понятие предостережения о недопустимости нарушения закона, которое военный прокурор вправе направлять воинским должностным лицам в целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Раскрываются условия, при которых применяется данная мера прокурорского реагирования, дается оценка превентивной роли данного института в системе средств обеспечения законности и правопорядка в военной организации государства.

Ключевые слова: предостережение о недопустимости нарушения закона; меры прокурорского реагирования; военная прокуратура; законность.

Рецензент — К. С. Лиховидов, доктор юридических наук, доцент.

... Помнится, году эдак в 1985 или в 1986, в бытность автора этих строк заместителем командира дивизиона по политической части, наш дивизион в составе зенитно-ракетной бригады (Войска ПВО страны), дислоцированной в Прибалтике, был поднят по учебной тревоге в целях проверки состояния боевой готовности. Одним из элементов проверки была оценка состояния автомобильной техники, важнейшим показателем которого является коэффициент технической готовности (КТГ)¹. Задача стояла простая: нужно было в кратчайшие сроки после получения сигнала завести все автомобили (а их у нас в дивизионе было более двух десятков), вывести их своим ходом за пределы автопарка и выстроить в колонну в готовности выполнить последующую учебно-боевую задачу. К сожалению, несколько автомобилей выехать не смогли, в результате чего КТГ автомобильной техники нашего подразделения на момент проверки оказался ниже установленного норматива.

На следующий день состоялся т.н. «разбор полетов». И вот тогда-то мне, пожалуй,

впервые за свою службу довелось услышать словосочетание «прокурорское предостережение», которому посвящена настоящая статья. В составе комиссии, проводящей проверку, находился представитель военной прокуратуры, который вынес и довел до моего командира дивизиона и до командира автомобильного взвода под роспись предостережение о недопустимости нарушения закона. Мотивировано это было тем, что недостаточный уровень КТГ создает реальные предпосылки для невыполнения боевой задачи подразделением, которое в мирное время несло боевое дежурство по охране Государственной границы в воздушном пространстве.

Так что же представляет собой данная мера прокурорского реагирования на нарушения закона, для чего она нужна и какова ее роль в обеспечении законности и правопорядка в стране в целом и в Вооруженных Силах, в частности?

Обратимся вначале к этимологической составляющей данного термина. Согласно словарю С. И. Ожегова, предостережение — это то, что предостерегает от чего-н. (предостерегающие слова, меры, события и т.п.); предостеречь — заранее остеречь, предупредить.

¹ КТГ автомобильной техники — показатель, получаемый путем деления исправных автомобилей на списочное количество автомобилей, закрепленных за подразделением, воинской частью.

предить¹. В другом словаре термин «предостерегать» трактуется как «обращать чье-л. внимание, указывать на грозящую опасность, неприятности, стремясь оберечь, охранить»².

Из этих трактовок можно сделать вывод, что предостережение — это некие действия или слова, направленные на предотвращение неблагоприятных последствий каких-либо действий или бездействия. Применительно к деятельности военного прокурора предостережение означает наделение его полномочиями от имени государства предупреждать военнослужащих и иных граждан о возможных негативных последствиях их противоправных деяний и тем самым способствовать упрочению режима законности в военной организации и в обществе в целом.

Возвращаясь к началу настоящей публикации, заметим, что военный прокурор, вынесший предостережение о недопустимости нарушения закона моим сослуживцам, руководствовался нормами действовавшего на тот момент Закона СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» (ст. 25.1). Согласно данной статье, предостережение о недопустимости нарушения закона письменно объявляется прокурором должностным лицам и гражданам в целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. При этом обращает на себя внимание тот факт, что эта статья была введена в Закон о прокуратуре 16 июня 1987 г., т.е. спустя 8 лет после его принятия.

В 1992 г. Закон СССР «О прокуратуре СССР» утратил силу в связи с принятием Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³. Важно заметить, что по каким-то причинам из первой редакции данного законодательного акта «исчезла» статья, наделявшая прокуроров правом выносить предостережения о недопустимости

нарушений закона. И лишь спустя семь лет законодатель поправил ситуацию, приняв Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ, которым в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» введена ст. 25.1 «Предостережение о недопустимости нарушения закона». Первая часть данной статьи практически один в один повторяла аналогичную норму советского закона о прокуратуре: «В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона». Чуть позже Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ в данную норму внесены коррективы, согласно которым к числу лиц, которым может быть вынесено прокурорское предостережение о недопустимости нарушений закона, отнесены руководители общественных (религиозных) объединений и иные лица, в отношении которых имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности.

В целях обеспечения законности и единообразия применения этого правового средства реагирования в практической деятельности органов прокуратуры Генеральным прокурором Российской Федерации изданы указания от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона». Данным актом прокурорское предостережение квалифицировано в качестве важнейшей меры предупреждения правонарушений; при этом подчеркнуто, что его применение отнесено к исключительной компетенции прокурора и его заместителей. Другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают. Также определены пределы применения данной меры: разъясняется, что для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении дел судами следует использовать иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные законом; т.е. предостережение о недопустимости нарушения законов применимо только в

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Рус. яз., 1986. С. 501.

² Словарь синонимов : справочное пособие. Л. : Наука, 1975. С. 416.

³ Ныне — Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

рамках осуществления общего надзора органами прокуратуры.

В указаниях определены условия и основные процедурные правила применения прокурорами данной меры реагирования на нарушения законности. Их суть сводится к следующему:

а) предостережение рекомендуется объявлять во всех случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящихся противоправных деяниях. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность;

б) при наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, рекомендуется, как правило, не применять. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно наряду с другими средствами прокурорского реагирования;

в) предостережение о недопустимости нарушения закона предписывается применять только к должностным лицам. Оно не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. Предостережение следует объявлять должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, органов военного управления, воинских частей и учреждений. Оно может объявляться также руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции;

г) установлено, что применению предостережений должна в обязательном порядке предшествовать проверка сведений о готовящихся противоправных деяниях конкретными должностными лицами с истребованием от них письменных объяснений;

д) предостережение предписано объявлять на основании результатов проведенных проверок, в том числе по заявлениям и обращениям граждан, информациям контролирующих органов и иным конкретным сигналам, содержащим достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях;

е) предостережение оформляется в виде специального прокурорского акта в письменной форме и объявляется под расписку непосредственно в прокуратуре. В целях обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия предостережения оно может быть объявлено и по месту работы (службы) виновного лица, в том числе в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового (воинского) коллектива либо при рассмотрении коллегиальным органом акта прокурорского реагирования.

Поскольку полномочия военного прокурора по применению предостережения о недопустимости нарушения закона закреплены законодательно, можно говорить о том, что это официальный акт. В юридическом смысле официальность объявления военным прокурором предостережения означает:

— объявление предостережения представителем уполномоченного государственного органа, осуществляющего от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации;

— реализацию органами военной прокуратуры своей компетенции по профилактике правонарушений;

— четкое следование установленной процедуре объявления прокурорского предостережения;

— соблюдение гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина военными прокурорами, объявляющими предостережение;

— соответствующее документальное оформление предостережения о недопустимости нарушения закона.

Представляется важной оценка последствий применения рассматриваемой меры

прокурорского реагирования. Так, С. В. Филипенко обоснованно отмечает, что независимо от того, выносилось или нет предостережение, если соответствующее лицо нарушило закон, оно привлекается к одинаковой мере ответственности. Объявление предостережения должностному лицу не способствует ее утяжелению. То есть предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона не влечет правовых последствий для предостерегаемого лица¹. Из этого следует, что применение данной меры нельзя рассматривать в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность лица, которое, несмотря на предостережение, тем не менее допустит правонарушение, от совершения которого он предостерегался.

Указанный вывод подтверждается судебной практикой. Так, Верховный Суд Российской Федерации, признав Определением от 18 июня 2014 г. № 82-КГПР14-2, законным предостережение прокуратуры г. Кургана, отметил, что этот акт реагирования никаких юридических последствий для лица, которому оно объявлено, не влечет. Если это лицо все же совершит в дальнейшем правонарушение, о недопустимости которого оно предостерегалось, то правовые последствия для него породят иные меры прокурорского реагирования, принятые в связи с последним нарушением законодательства, а не само это предостережение.

Таким образом, основной целью применения военным прокурором рассматриваемой меры является результат, находящийся, скорее, не в правовой, а в психологической сфере². Указанный результат связан с созданием у предостерегаемого воинского должностного лица внутренней модели внешнего мира через мысленное манипулирование, одним из средств которого является применение предостережения. В ходе доведения военным прокурором предостережения у воинского должностного лица формируется убеждение о недопустимости нарушения закона, а также о необходимости

принятия адекватных мер по его предотвращению.

Следует также отметить, что предостережение является именно профилактической мерой, т.е. должно применяться до совершения правонарушения, а не постфактум. По данному поводу в научной литературе справедливо отмечается, что неправильное понимание целей применения предостережения нередко приводит к направлению его после свершившихся фактов нарушений, а также объявлению его лицам, не имеющим статуса должностного лица либо непричастных к предполагаемому правонарушению. Встречающаяся практика, когда предостережение применяется по факту уже совершившегося правонарушения, не является правильной и подлежит корректировке, поскольку предостережение как превентивная мера не достигает своей цели, отчего ценность его крайне невелика. В то же время отмечается допустимость практики объявления предостережения должностным лицам таких органов, когда на протяжении длительного времени вскрываются однотипные нарушения с их стороны, что дает основания говорить об их устойчивом характере³.

Используя методологические подходы, выработанные В. М. Редкоусом⁴ применительно к официальному предостережению, отнесенному законодательством к полномочиям органов федеральной службы безопасности⁵, можно выделить нормативное, фак-

¹ Филипенко С. В. Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона // Законность. 2017. № 6. С. 10.

² Там же. С. 12.

³ Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. 2014. № 8; Кривоносов А. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2009. № 1; Субанова Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о лицензировании: вопросы теории и практики. М. : Юриспруденция, 2010.

⁴ Редкоус В. М. Теоретические проблемы применения института официального предостережения в области обеспечения национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2013. № 4.

⁵ Данное полномочие органов федеральной службы безопасности предусмотрено ст. 13.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

тическое и процессуальное основания для объявления военными прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона:

1) нормативное основание для объявления предостережения — это система правовых норм, устанавливающих: место предостережения в системе мер профилактики правонарушений, применяемых органами военной прокуратуры; круг субъектов, имеющих право принимать решение об объявлении предостережения, а также процедуру объявления официального предостережения;

2) фактическим основанием для объявления прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона является наличие достаточных и предварительно подтвержденных сведений о действиях (бездействии) воинского должностного лица, создающих условия для совершения правонарушений;

3) процессуальным основанием для объявления официального предостережения является решение военного прокурора или его заместителя, уполномоченных применять данную меру прокурорского реагирования.

При этом следует иметь в виду, что для объявления военным прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона необходимо, чтобы имели место все три основания и именно в приведенной выше последовательности.

В заключение хотелось бы остановиться на некоторых вопросах совершенствования организационно-правовых основ применения рассматриваемой меры прокурорского реагирования.

Прежде всего, требует своего нормативного решения вопрос о возможности применения военными прокурорами предостережения в рамках осуществления надзора за деятельностью органов дознания и предварительного следствия. На этот счет в юридической науке нет единого мнения, и имеет место определенная дискуссия. Мы поддерживаем позицию А. Ю. Винокурова о необходимости законодательного распространения правомочия по предъявлению прокурором предостережения на всех под-

надзорных ему участников процессуальной деятельности со стороны обвинения¹.

Другим недостатком действующего законодательного регулирования применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона является излишняя, по нашему мнению, лаконичность законодателя при изложении соответствующих норм в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В этом плане более правильными представляются формулировки, содержащиеся ранее в Законе СССР «О прокуратуре СССР». Так, в ст. 25.1 этого утратившего силу законодательного акта было закреплено право лица, которому объявлено предостережение, на его обжалование вышестоящему прокурору в случае несогласия с данной мерой. Кроме того, данный закон предоставлял право прокурору сообщить о предостережении администрации или общественным организациям по месту работы, учебы или жительства лица, которому вынесено предостережение.

В ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» подобного рода норм не содержится. Частично этот недостаток компенсируется содержанием упомянутого выше указания Генерального прокурора Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона». Однако это лишь подзаконный ведомственный акт, в связи с чем, по нашему мнению, требуется внесение соответствующих дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Библиография

1. Винокуров, А. Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона / А. Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 8.
2. Кривоносов, А. Прокурор как участник производства по делам об административных правонарушениях / А. Кривоносов // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 1.
3. Редкоус, В. М. Теоретические проблемы применения института официального предостережения в области обеспечения национальной безопасности /

¹ Винокуров А. Ю. Указ. соч. С. 885.

В. М. Редкоус // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 4.

4. Субанова, Н. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о лицензировании: во-

просы теории и практики / Н. В. Субанова. — М. : Юриспруденция, 2010.

5. Филипенко, С. В. Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона / С. В. Филипенков // Законность. — 2017. — № 6.

Warning of the military Prosecutor as a preventive means of ensuring the rule of law in the Armed Forces of the Russian Federation

© **Koryakin V. M.**

Professor of the Military University, Deputy Director of the Legal Institute of the Russian University of transport (МИИТ), doctor of law, Professor

Abstract. The article deals with the essence and concept of warning about the inadmissibility of violation of the law, which the military Prosecutor has the right to send military officials in order to prevent offenses and in the presence of information about the upcoming unlawful acts. The author reveals the conditions under which this measure of prosecutorial response is applied, assesses the preventive role of this institution in the system of means of law and order in the military organization of the state.

Keywords: the warning about the inadmissibility of violation of the law; the Prosecutor's response; the military Prosecutor's office; the rule of law.

Формирование прокурорской тактики

© Махьянова Р. М.,

преподаватель Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы формирования тактики надзорной деятельности военных прокуроров, показаны противоречия этого процесса, доказывается что прокурорская тактика является подотраслью научного знания и выступает связующим звеном между теорией и практикой прокурорской деятельности.

Ключевые слова: военный прокурор, органы военной прокуратуры, прокурорская тактика, законность.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

Анализ современной научной литературы свидетельствует о применении тактики в профессиональной деятельности не только военными прокурорами, но и судьями, следователями, адвокатами, врачами, педагогами, из чего следует, что тактика, являясь наукой самостоятельной, имеет признаки прикладного характера (науки, проблематика которых направлена на непосредственное практическое применение¹).

О необходимости практического применения науки тактики в надзорной деятельности военного прокурора приведена обоснованная позиция в научных трудах, посвященных вопросам повышения эффективности надзорной деятельности военного прокурора. При осуществлении прокурорского надзора необходимо также хорошо владеть искусством, как и владеть искусством ведения боя. Это искусство военным прокурором может проявляться как в ходе планирования, организации, так и при непосредственном осуществлении прокурорского надзора. Военному прокурору необходимо владеть не только прочными знаниями законов и специфики полномочий контролирующих и иных органов, но и применительно к конкретной ситуации уметь правильно определять тактику и методику проведения надзорных мероприятий, то есть владеть в совершенстве основами прокурорской тактики².

Прокурорская тактика и тактические приемы — это взаимосвязанные понятия, которые соотносятся между собой, как общее и частное. Поэтому, говоря о тактических приемах, в первую очередь, следует исходить из прокурорской тактики, представляющей базовую основу для формирования, содержательного наполнения и, в конечном итоге, применения тактических приемов в практической деятельности.

О взаимосвязи общего с частным В. И. Ленин писал, что отдельное не существует иначе как в той связи, которая ведет к общему. Общее существует лишь в отдельном, через отдельное. Всякое отдельное есть (так или иначе) общее. Всякое общее — частичка или сторона, или сущность отдельного³.

В настоящее время тактика как самостоятельная наука, прокурорская тактика и тактические приемы недостаточно исследованы как на теоретическом, так и на практическом уровнях. И на сегодняшний день отсутствуют определения единого понятия науки тактики и тактики прокурорской деятельности. Кроме того, указанная проблематика не являлась предметом исследования и в диссертационных работах.

Учитывая особую значимость и роль тактики в деятельности военного прокурора, представляется, что без фундаментальных теоретических разработок науки тактики сложно раскрыть структуру содержания тактики прокурорской, как и тактики иной

¹ Толковый словарь русского языка. М., 2007. С. 499.

² Махьянова Р. М. Особенности надзорной деятельности военного прокурора // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации».

Выпуск пятый. Московский гуманитарный университет. М., 2016. С. 25.

³ Ленин В. И. Соч. Т. 38. С. 359.

профессиональной деятельности. Необходимость решения данной проблемы назрела еще в прошлом столетии. На наш взгляд, разработка научно обоснованных рекомендаций по внедрению основ тактики сыграет большую роль в повышении тактической грамотности военных прокуроров, что непосредственно связано с успешным решением поставленных задач перед органами прокуратуры Российской Федерации и повышением эффективности надзорной деятельности.

Как указано выше, применение прокурорской тактики и тактических приемов осуществляется военными прокурорами преимущественно в надзорной деятельности, которая для органов прокуратуры Российской Федерации является одним из основных (приоритетных) направлений деятельности. Однако, наряду с этим, учеными официально признается (на основании опубликованных научных трудов) и тот факт, что применение прокурорской тактики возможно и в иной (не надзорной) деятельности прокуроров. К примеру, в научно-практическом издании под редакцией О. Н. Коршуновой указано на применение тактических приемов в деятельности прокуроров (надзорной или ненадзорной)¹.

Профессор Ю. Е. Винокуров в учебном пособии по прокурорскому надзору отмечает, что прокурор ежедневно сталкивается с решением вопросов: что сделать в первую очередь, а что отложить на потом; кому из сотрудников поручить выполнение того или иного задания, а над каким работать самому².

Вышеприведенное позволяет сделать вывод о том, что применение прокурорской тактики и тактических приемов возможно не только в ходе надзорной, но и в иной деятельности военного прокурора, связанной с вопросами: организации, планирования работы; проведения мероприятий по исполнению законодательства всеми субъектами и объектами; иной деятельности, направленной

на обеспечение законности и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации. Следовательно, прокурорская тактика и тактические приемы применяются военными прокурорами в профессиональной деятельности. В процессе деятельности военных прокуроров происходит реализация их профессиональных качеств, на содержание и оценку качества которых большое влияние оказывает применение полученных (приобретенных) специальных знаний (квалификационных требований) во взаимосвязи с личностными характеристиками военного прокурора³. Наличие такой взаимосвязи у военного прокурора обуславливает процесс выработки и собственной линии поведения (тактики поведения) в каждом конкретном случае наряду с применением прокурорской тактики и тактических приемов. Таким образом, профессиональная деятельность военного прокурора сопровождается прокурорской тактикой, которая реализуется, в том числе, путем применения тактических приемов (действиях в конкретной обстановке) и в определенном поведении, соответствующем сложившейся ситуации.

Линия поведения, или избранная конкретная временная позиция военного прокурора основывается на целях и задачах, стоящих перед органами военной прокуратуры. На изменение конкретной позиции военных прокуроров влияют следующие факторы: изменяющееся законодательство по направлениям деятельности и регламентирующее вопросы прохождения военной службы в органах прокуратуры; организация работы в органах военной прокуратуры (включая кадровые вопросы и структуру); изменение поставленных целей и задач перед органами военной прокуратуры; соотношение объема нагрузки на оперативных сотрудников и времени, которым располагает военный прокурор; профессиональные и личные качества прокурорских работников, осуществляющих свою деятельность в органах военной прокуратуры в конкретном периоде времени; состояние законности на поднадзорной территории (количество, характер и

¹ Коршунова О. Н. Методика и тактика проведения прокурорской проверки. СПб., 2014. С. 17.

² Прокурорский надзор : учебник. М. : Издательство Юрайт. 2017. С. 111.

³ Махьянова Р. М. Нужна ли прокурору тактика? // Военное право. № 3 (43) 2017. С. 115.

причины совершенных правонарушений, а также наступившие в этой связи негативные последствия); качество работы командования и органов контроля; обстановка, в которой находятся войска; наличие (отсутствие) и характер взаимодействия и делового сотрудничества между органами военной прокуратуры и командованием, иными органами военного управления, расположенными на поднадзорной территории, и другие факторы. Таким образом, представляется, что прокурорская тактика и формируемые с ее помощью тактические приемы, применяются военными прокурорами в повседневной деятельности.

Законом о прокуратуре военные прокуроры наделены определенными полномочиями и правовыми средствами в целях осуществления надзорной деятельности, но в данном нормативном правовом акте не закреплён порядок их использования. Это решение принимается самими прокурорскими работниками, поэтому формирование содержания прокурорской тактики и ее последующая реализация полностью зависят от личностных характеристик военного прокурора. Результаты деятельности, в ходе которой применялись те или иные тактические приемы, будут свидетельствовать о правильности избранной прокурорской тактики.

Раскрыть содержание прокурорской тактики весьма сложно, не ответив на вопрос: что же является основой тактики как самостоятельной науки?

Конечной целью общественно полезной деятельности, в том числе и прокурорской, является выполнение поставленной цели и достижение ожидаемых результатов. Эта деятельность сопровождается (должна сопровождаться) непрерывным мыслительным процессом, в ходе которого происходит поиск наилучшего метода, правового средства, способа действий в целях последующего принятия правильного решения в той или иной обстановке. Вместе с тем, военным прокурорам следует иметь в виду, что на формирование правильной тактики и ее последующего успешного практического применения важное, а порой и решающее значение могут оказать причины и условия,

приведшие к наступлению той или иной сложившейся конкретной обстановки. Однако на практике военный прокурор, как правило, сталкивается с ситуацией (противоправное деяние, установление или опровержение факта наличия совершенного правонарушения), предыстория которой (способствующие или приведшие к ее возникновению причины и условия) ему зачастую неизвестна, что негативно может повлиять на выработку правильной общей тактики. Из этого следует, что военный прокурор, осуществляющий надзорную деятельность на постоянной основе, исходя из своих полномочий и возможностей, обязан владеть наибольшим объемом информации и быть в курсе состояния дел относительно каждого объекта, расположенного на поднадзорной территории. Осведомленность такого характера благотворно скажется и на осуществлении предупредительной деятельности военного прокурора, в том числе, основанной на условии обязательного взаимодействия и делового сотрудничества с должностными лицами органов военного управления¹, что также будет положительно влиять на выработку тактики выстраивания определенной линии поведения и, при необходимости, принятия правильного тактического решения, реализуемого посредством практического применения избранного конкретного тактического приема (или комплекса приемов).

Надзорная деятельность военного прокурора включает в себя такие обязательные элементы, как проверка и реагирование на выявленные нарушения законов. При осуществлении данной деятельности военным прокурором применяются тактика и тактические приемы в зависимости от поставленных задач, конкретной надзорной ситуации. По мнению ученых, прокурорская проверка представляет собой одну из разновидностей расследования правонарушений². Такая по-

¹ Махьянова Р. М. Место тактики в деятельности прокурора по предупреждению правонарушений в Вооруженных Силах // Военное право. № 4 (44). 2017. С. 119.

² Берензон А. Д. Повышение эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры. Проблемы

зиция вполне обоснована, потому как в ходе проверки в целях установления истины, необходимо исследовать все имеющиеся собранные доказательства. Подготовка военного прокурора к проверке — не менее ответственный момент, чем процесс ее проведения. Однако учеными и практиками, исследовавшими надзорную деятельность прокурора, позиция о формировании и применении прокурорской тактики и тактических приемов, как правило, излагается без учета данных участвующих в проводимой проверке должностных лиц (в первую очередь поднадзорных органов). И хотя ими приводится как обосновывающий применение тактики фактор — конкретная ситуация, вместе с тем, не раскрывается ее содержание. На наш взгляд, такой подход нельзя назвать правильным. Для формирования правильной прокурорской тактики необходимо учитывать как объективные, так и субъективные стороны надзорной ситуации. К участникам надзорной ситуации можно отнести должностных лиц поднадзорного объекта, подвергшегося проверке (к примеру, воинскую часть), которые, в первую очередь, обязаны обеспечить исполнение законов всеми подчиненными (нижестоящими начальниками, военнослужащими, руководителями органов контроля и военного управления), а также (при необходимости) привлеченных к проверке органами военной прокуратуры специалистов. Перед началом проведения проверки задача военного прокурора состоит в определении общей тактики (исходя из цели проверки) и линии собственного поведения. При этом прокурор не только намечает перечень проверочных действий, но и определяет последовательность их проведения. При этом, военный прокурор обязан заблаговременно обсудить цели и порядок проведения прокурорской проверки со специалистами (в случае их привлечения), поставить необходимые для их разрешения вопросы, нацеливая на объективность и установление истины. Прокурорская проверка может быть начата как с беседы с командиром и получения от

него объяснения, так и с истребования и изучения необходимых материалов. Кроме того, возможно и назначение ревизии. Во всех случаях, при совершении любых проверочных действий, военный прокурор формирует прокурорскую тактику и в последующем реализует ее путем применения тактических приемов.

На формирование и последующее применение тактики (тактических приемов) влияют и условия сложившейся обстановки на конкретный период времени. Тактика (тактический прием), как уже было отмечено ранее, в силу своего прикладного характера, способствует совершению эффективных целенаправленных действий (воздействий), приводящих к достижению ожидаемого результата. То есть, тактика, преследуя установленные действующим законодательством цели, как бы накладывается на действие, которое необходимо совершить, придавая ему нужное направление.

Таким образом, представляется, что любое действие, если оно осмысливается как поставленная цель и (или) задача, сопровождается тактикой. Следовательно, имеет место тактическое сопровождение деятельности, в том числе и надзорной деятельности военного прокурора. Однако формирование прокурорской тактики возможно при наличии определенной цели, поставленной перед военным прокурором, или органами прокуратуры Российской Федерации. Как указано выше, тактика и тактические приемы вырабатываются при условии непрерывной мыслительной деятельности. Анализируя изложенное, можно предположить, что ядро самостоятельной науки тактики составляют: мышление, логика и интеллект, являющиеся основополагающими и неотъемлемыми элементами, раскрывающими ее сущностное содержание.

Мышление представляет собой высшую ступень познания — процесс отражения объективной действительности в представлениях, суждениях, понятиях¹, включающих процессы: познавательные (гноселогиче-

эффективности прокурорского надзора. М. : Юрид. лит., 1977. С. 84.

¹ Толковый словарь русского языка (с включением сведений о происхождении слов). М., 2007. С. 469.

ские)¹, умозаключительные (логические)² и психологические (совокупность психических процессов, обуславливающих какой-н. род деятельности)³. Мышление является объектом логики⁴ (наука о законах и формах мышления) и представляет собой опосредованное (т.е. основывающееся на ранее полученных знаниях) и обобщенное (т.е. схватывающее существенные признаки) отражение действительности в мозгу человека, фиксируемое и передаваемое им в языке (практическом мышлении) в процессе своей духовно-практической деятельности. Для логики важно не только определить правильность, но и истинность логических форм мысли (суждения и умозаключения)⁵. Интеллект — разум, способность мыслить, проницательность, совокупность тех умственных функций (сравнения, абстракции, образования понятий, суждения, заключения и т.д.), которые превращают восприятия в знания или критически пересматривают и анализируют уже имеющиеся знания⁶. В. Н. Кудрявцев справедливо отмечал, что логичность рассуждений, строгое соблюдение законов правильного мышления при разрешении каждого дела — элементарное и необходимое требование для каждого юриста⁷. Представляется, что процесс формирования тактики прокурорской (прикладной науки тактики), прежде всего, на уровне сознания, происходит в ходе мыслительной деятельности, при условии последовательной взаимосвязи мышления, логики и интеллекта.

В ходе такого процесса формируются одна или несколько гипотез (в форме взаимосвязанных фактов или событий, требующих подтверждения или опровержения), которые оформляются в конкретное решение, являющееся основой для формирования определенной тактики, реализуемое впо-

следствии, в том числе, путем применения в сложившейся ситуации избранных тактических приемов (целенаправленных действий (или комплекса действий), что по сути своей является практической реализацией сформированной прокурорской тактики. Совершение конкретных действий осуществляется в рамках границ (определенных правилами (правами и обязанностями), то есть, применительно к профессиональной деятельности, в пределах полномочий, установленных действующим законодательством, с учетом сферы деятельности (занятия) (профессии) и ее специфики. В данном случае гипотеза может отождествляться с надзорной «версией» (одно из предположений относительно характера и связей, установленных фактов)⁸, схожей со следственными действиями. Данный термин вполне обоснованно может употребляться в надзорной деятельности прокурора и в настоящее время. Такого же мнения придерживался Т. Л. Маркелов, который писал, что применительно к общенадзорной деятельности тактика выражается в разработке версии, которая может выдвигаться не только по уголовному делу, но и в надзорной деятельности прокурора⁹.

Кроме того, как указано выше, на содержание и формирование прокурорской тактики влияет конкретная ситуация, складывающаяся в ходе осуществления военным прокурором надзорной деятельности. Для точности формулировок в дальнейшем возможно употребление термина «надзорная ситуация». Такой термин впервые предложен советскими учеными В. Б. Ястребовым, В. Н. Григоренко, В. П. Рябцевым и К. Т. Черновой при формулировке понятия тактики общего надзора, под которым они понимают основанную на научных положениях систему приемов, обеспечивающих в условиях конкретной общенадзорной ситуации выбор целесообразной организации деятельности в целом и порядка осуществления отдельных действий прокурора по выявлению и устра-

¹ Там же. С. 156.

² Там же. С. 413.

³ Там же. С. 775.

⁴ Там же. С. 413.

⁵ Логика : научно-метод. пособие. Донецк, 2017. С. 6—8.

⁶ Философский энциклопедический словарь. М. : ИНФРА-М, 2003. С. 181.

⁷ Кудрявцев В. Н. Теоретические основы квалификации преступлений. М. : Госюриздат. 1963. С. 139.

⁸ Толковый словарь русского языка. М., 2007. С. 82.

⁹ Маркелов Т. Л. Тактика общего надзора прокуратуры и соотношение ее с методикой // Советская прокуратура на страже законности. Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1973. С. 27.

нению нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, привлечению виновных к установленной законом ответственности.

Надзорная ситуация, складывающаяся в ходе проведения прокурорской проверки, является основным фактором для формирования прокурорской тактики и тактических приемов в конкретном периоде времени. Это заставляет военного прокурора осмысливать (логически обрабатывать) имеющуюся комплексную информацию сквозь призму обстоятельств реальной обстановки. Нельзя предугадать наперед ситуацию, которая может кардинально измениться за считанные минуты. И в этой связи военному прокурору необходимо формировать содержание ранее определенной прокурорской тактики с учетом изменившейся надзорной ситуации. После такого анализа военный прокурор принимает тактическое решение, т.е. вывод в соответствии с определенной избранной тактикой, которое впоследствии будет выражено в конкретном действии — тактическом приеме. Следуя логике, принятие тактического решения включает в себя: уяснение сложившейся надзорной ситуации; логическое осмысление всевозможных способов разрешения проблемы; убеждение в необходимости принятия одного из избранных способов.

Таким образом, на формирование прокурорской тактики большое влияние оказывают следующие факторы: цель, объем информации, условия проведения проверки, надзорная ситуация и сведения об их участниках, состояние законности, профессио-

нальные и личные качества прокурорского работника, объем времени, отведенный для проведения проверки и иные факторы.

Библиография

1. Берензон, А. Д. Повышение эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры. Проблемы эффективности прокурорского надзора / А. Д. Берензон. — М. : Юрид. лит., 1977.
2. Коршунова, О. Н. Методика и тактика проведения прокурорской проверки / О. Н. Коршунова. — СПб., 2014.
3. Логика : научно-метод. пособие. — Донецк, 2017.
4. Кудрявцев, В. Н. Теоретические основы квалификации преступлений / В. Н. Кудрявцев. — М. : Госюриздат. 1963.
5. Маркелов, Т. Л. Тактика общего надзора прокуратуры и соотношение ее с методикой / Т. Л. Маркелов // Советская прокуратура на страже законности. — Саратов : Изд. Саратовского университета, 1973.
6. Махьянова, Р. М. Место тактики в деятельности прокурора по предупреждению правонарушений в Вооруженных Силах / Р. М. Махьянова // Военное право. — № 4 (44). — 2017.
7. Махьянова, Р. М. Нужна ли прокурору тактика? / Р. М. Махьянова // Военное право. — № 3 (43). — 2017.
8. Махьянова, Р. М. Особенности надзорной деятельности военного прокурора / Р. М. Махьянова // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Выпуск пятый. Московский гуманитарный университет. — М., 2016.
9. Прокурорский надзор : учебник. — М. : Юрайт. 2017.
10. Ястребов, В. Б. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / В. Б. Ястребов, В. Н. Григоренко, В. П. Рябцев, К. Т. Чернова // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. № 45. — М. : Юрид. лит., 1987.

The formation of the Prosecutor's tactics

© Mahanova R. M.,
Lecturer at the Military University

Abstract. In the article the problems of formation of tactics of supervising activity of military prosecutors are considered, contradictions of this process are shown, it is proved that the Prosecutor's tactics is a sub-area of scientific knowledge and acts as a link between the theory and practice of Prosecutor's activity.

Keywords: military Prosecutor, bodies of military Prosecutor's office, Prosecutor's tactics, legality.

Деятельность органов прокуратуры по противодействию незаконному обороту оружия

© Субанова Н. В.,

старший советник юстиции, заместитель директора НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук

© Воронцов А. А.,

старший советник юстиции, старший научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В настоящей статье анализируется деятельность органов прокуратуры по противодействию незаконному обороту оружия. Рассматриваются пробелы законодательства в этой сфере и пути их преодоления.

Ключевые слова: надзор, незаконный оборот оружия, прокурор, преступление, лицензирование.

Рецензент — Н. Д. Бут, доктор юридических наук.

Деятельность прокуратуры по укреплению законности в сфере оборота оружия, пресечению и предупреждению его незаконного оборота, устранению связанных с этим нарушений законов имеет важнейшее значение для обеспечения прав граждан и гарантий их безопасности.

На данный момент разрешительная система в рассматриваемой сфере охватывает несколько миллионов невластных субъектов. Незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств является одним из наиболее серьезных факторов, способствующих ухудшению криминогенной обстановки, росту организованной преступности, терроризма в стране и представляет реальную угрозу государственной, общественной и личной безопасности¹. Нередко похищенное оружие используется при совершении преступлений. Основными условиями, способствующими совершению нарушений в сфере оборота оружия, являются просчеты в организации деятельности лицензионно-

разрешительных подразделений². Так, в 2018 г. в Ростове-на-Дону бывший сотрудник полиции осужден по п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ: старший специалист группы тылового обеспечения отдела полиции неоднократно передавал ключи от камеры хранения оружия внештатному сотруднику, не имеющему соответствующего права доступа. В результате оружие и боеприпасы поступили в незаконный оборот³. В 2017 г. в Тульской области бывшая сотрудница полиции (инспектор группы лицензионно-разрешительной работы) осуждена по п. «в» ч. 3 ст. 226 УК РФ, ч. 1 ст. 285 УК РФ. Получая от граждан заявления об уничтожении охотничьего оружия, в нарушение требований законодательства, она не сдавала ружья для уничтожения. Вместо этого она незаконно перерегистривала оружие на третьих лиц, оформляя за денежное вознаграждение разрешения на хранение и ношение, вследствие чего третьи лица беспрепятственно получали оружие в органе внутренних дел⁴.

¹ О состоянии законности в сфере разрешительной системы оборота оружия более подробно см.: Субанова Н. В. Разрешительная система: теория, право, законность: монография. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 93—94.

² Шелковникова Е. Д. Теоретические основы и проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области контроля за оборотом оружия: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 136.

³ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1346234/>

⁴ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1263758/>

Противодействие незаконному обороту оружия осуществляется на различных участках многофункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации, роль которой в системе субъектов специально-криминологической профилактики определяется тем, что она является, по сути, универсальным органом правоохраны и правозащиты¹. При этом достигается цель двойной превенции: наряду с пресечением и предупреждением незаконных действий в отношении оружия, предупреждаются тяжкие последствия, которые могут наступить при незаконном обороте оружия и противоправном его применении. Это терроризм и заказные убийства, ограбления и разбойные нападения, вымогательство, бандитизм и многие другие преступления.

«Борьба с преступностью необходимо задолго до совершения конкретных общественно опасных деяний»² — этот подход отражает существо прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота оружия, предмет которого охватывает законодательные акты, устанавливающие относительный запрет (без получения необходимых разрешений) для осуществления деятельности (действий), способствующих совершению широкого спектра правонарушений при бесконтрольной реализации. Прокурорский надзор за исполнением этих так называемых ограничительных законов имеет выраженное значение с позиции предупреждения правонарушений путем воздействия на их причины и условия. В числе таких законодательных актов — федеральные законы от 13 декабря 1996 № 150-ФЗ «Об оружии» и от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Оборот оружия как источника повышенной опасности традиционно является объектом разрешительного воздействия российского государства. С 2016 г. федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в области обо-

рота оружия возложен на войска национальной гвардии (п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»). Вместе с тем, МВД России также участвует в мероприятиях по контролю за оборотом оружия (п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699). Кроме того, лицензирование разработки, производства, испытания, хранения, ремонта и утилизации гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговли гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия осуществляется Минпромторгом России совместно с Росгвардией, а разработки, производства, испытания, установки, монтажа, технического обслуживания, ремонта, утилизации и реализации вооружения и военной техники — Минпромторгом России в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности³. То есть в настоящее время разрешительная система в сфере оборота оружия имеет сложную структуру, что ставит в разряд насущных имеющих непосредственную связь с обеспечением законности вопрос взаимодействия уполномоченных органов государственного контроля (надзора) и лицензирующих органов⁴.

³ Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957.

⁴ О разрешительной системе в сфере оборота оружия см. подробнее: Субанова Н. В., Шелковникова Е. В. Теоретические и правовые основы становления и развития разрешительной системы оборота оружия в России до 1917 года // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2016. № 4 (226). С. 100—107; Субанова Н. В., Шелковникова Е. В. Теоретические и правовые основы становления и развития разрешительной системы оборота оружия в России (советский период) // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2016. № 5 (227). С. 113—118; Субанова Н. В., Шелковникова Е. В. Теоретические и правовые основы становления и развития разрешительной системы оборота оружия в России (современный период) // Военное право. 2017. № 3.

¹ Герасимов С. И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 218.

² Звирбуль В. К. Научные основы деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1969. Т. 1. С. 164.

Пункт 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» предписывает обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора, систематически проверять соблюдение законодательства органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сферах оборота оружия и частной охранной деятельности. Согласно п. 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении, является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Особое внимание в этом контексте обращается на исполнение законов, направленных на борьбу с незаконным оборотом оружия.

Результаты проверок, проводимых органами прокуратуры, свидетельствуют о сохранении в целом негативной характеристики состояния законности в сфере оборота оружия. Проверками выявляются факты бездействия и несоблюдения требований законов контролирующими и правоохранительными органами, которые могут привести (а в некоторых случаях — приводят) к тяжким последствиям.

Так, 9 февраля 2014 г. в Воскресенском соборе г. Южно-Сахалинска сотрудник частного охранного предприятия открыл огонь из служебного оружия по находившимся в храме людям. Погибли двое и были ранены несколько человек. Это событие послужило основанием для организации и проведения прокуратурой области внеплановой проверки, которой была охвачена деятельность 125 частных охранных организаций, образовательных и медицинских учреждений, а также органов полиции. При проверке выявлены нарушения Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-

1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», а также законодательства об оружии, лицензионного, трудового и иного законодательства. В частности, двое «чоповцев», имеющих удостоверения охранников и разрешения на ношение оружия, не соответствовали требованиям, предъявляемым ст. 13 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», поскольку состояли на соответствующем учете с диагнозом «алкоголизм». Один из них в целях получения статуса частного охранника и разрешения на приобретение оружия представил в орган государственного контроля подложную справку об отсутствии каких-либо медицинских противопоказаний. По материалам прокурорской проверки было возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 327 УК РФ, по искам прокурора разрешения на хранение и ношение оружия указанных лиц аннулированы. Медицинское учреждение, освидетельствовавшее их, не имело переоформленной в установленном порядке лицензии на оказание этого вида услуг, что послужило основанием для привлечения должностного и юридического лица к административной ответственности. Некоторые охранные предприятия (включая агентство, работник которого расстрелял людей) не соблюдали порядок приобретения, учета, хранения и ношения оружия и патронов к нему, что стало основанием для аннулирования лицензий. В свою очередь, контролирующим органом адекватных мер по пресечению соответствующих нарушений не принималось¹.

Прокуратурой Ярославской области в 2017 г. проведена проверка исполнения законодательства в сфере противодействия незаконному обороту оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. В ходе проверки вскрыты нарушения закона в территориальных подразделениях ряда правоохранительных органов области, выразившиеся в несоответствии комнат хранения оружия и складов вооружения требова-

¹ Рябов Н. А. Надзор за исполнением законодательства об оружии, частной детективной и охранной деятельности // Законность. 2014. № 11. С. 17—19.

ниям защищенности от противоправных посягательств, возгораний, утери боеприпасов, ненадлежащем ведении учетной документации и проведении периодических проверок владельцев гражданского оружия и др. Также выявлены многочисленные нарушения требований указанного законодательства в деятельности частных охранных предприятий и юридических лиц, осуществляющих продажу оружия и боеприпасов в оружейных магазинах (несоблюдение правил хранения и учета оружия, ненадлежащее проведение инвентаризаций и сверок оружия и боеприпасов). Всего по результатам проверки выявлено 99 нарушений законодательства, внесено 21 представление, в суды направлено 22 исковых заявления¹.

Средствами прокурорского надзора пресекаются нарушения законов в виде распространения информации о незаконном изготовлении и продаже оружия, неправомерном получении справок для получения оружия без посещения медицинской организации. Например, в Омской области по требованию прокурора района опубликованная в сети интернет информация о способах незаконного изготовления огнестрельного оружия из незапрещенных к продаже предметов признана судом запрещенной к распространению на территории Российской Федерации². В Саратовской области по инициативе прокурора закрыт доступ к 7 сайтам, на страницах которых размещалась информация о неправомерной продаже медицинских справок (в том числе, для получения оружия) с доставкой заказчику, без посещения медицинского учреждения³. В Костромской области по требованию прокурора исключен доступ к сайту с информацией о незаконной продаже огнестрельного боевого оружия без лицензии, а

также без индивидуального ружейного номера⁴.

Прокуратура является единственным государственным органом, осуществляющим надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, дознания и оперативно-розыскной деятельностью.

С учетом того что значительное число уголовных дел о преступлениях указанной категории возбуждается на основании сформированных оперативных материалов, прокуроры вправе и обязаны начинать надзорную деятельность еще на этапе заведения дел оперативных учетов (ДОУ), не вмешиваясь, однако, в тактику осуществления оперативно-розыскных мероприятий. Логическим завершением оперативных разработок является их легализация, начинающаяся с регистрации в книге учета сообщений о преступлениях (КУСП) дежурной части органа внутренних дел рапорта оперативного уполномоченного подразделения уголовного розыска органа внутренних дел, а также их проверка и оценка на предмет готовности к возбуждению уголовного дела⁵.

На этапе принятия такого решения потребность в прокурорском воздействии обусловливается распространением нарушений законов, допускаемых сотрудниками полиции: прямым отказом в принятии (регистрации) сообщений; завуалированным сокрытием их от учета; фальсификацией материалов процессуальной проверки и др. Подобная практика отражает стремление отдельных недобросовестных сотрудников к вынесению необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел, неафишируемую установку на укрытие бесперспективных в плане их раскрытия уголовно наказуемых деяний от учета или, напротив, искусственного создания доказательственной базы в отношении невиновного лица и т.д.

Анализ складывающейся практики показывает, что, несмотря на предпринимае-

¹ <http://www.yarprok.ru/news/prokuraturoj-jaroslavskoj-oblasti-provela-proverku-ispolnenija-zakonodatelstva-v-sfere-protivodejstvija-nezakonnomu-oborotu-oruzhija-boeprapasov-vzryvchatyh-vecshestv-i-vzryvnyh-ustrojstv.htm>

² <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1349534/>

³ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1327204/>

⁴ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1202093/>

⁵ Тарабан Н. А. Актуальные проблемы приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях // Российский следователь. 2015. № 21. С. 43—47.

мые прокурорами усилия, органы дознания, предварительного следствия, а также оперативно-розыскные подразделения продолжают допускать многочисленные отступления от требований законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Основными из них выступают неполнота процессуальных проверок и поспешность в принятии итоговых решений. На данные обстоятельства ранее обращалось внимание, в частности, в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» и от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» с указанием на необходимость вынесения по фактам укрытия преступлений от учета мотивированных постановлений о направлении в органы предварительного расследования материалов для решения вопроса об уголовном преследовании виновных (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

До настоящего момента не изжита практика сокрытия от учета выделенных в отдельное производство материалов из уголовных дел в отношении неустановленных сбытчиков и изготовителей оружия. Данные материалы не регистрируются, по ним принимаются незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, допускается формальная их пересылка в другие регионы. Основанием для принятия такого решения служат как правило рапорта оперативных сотрудников о получении сведений «из оперативных источников», что обуславливает сложность выявления фактов сокрытия материалов от учета или нарушения процессуальных сроков, связанную с необходимостью проработки значительного объема подлежащей анализу в ходе осуществления надзора информации (книг и журналов учета в оперативных и следственных поднадзорных подразделениях).

Необходимо отметить, что на протяжении последних лет количество вынесенных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела в сфере оборота оружия постоянно снижается: с 49 698 в

2015 г., до 47 700 в 2016 г. и 46 939 в 2017 г. В то же время если для организации дополнительной проверки в 2015 г. было возвращено 9 107 материалов (в 2016 г. — 9 090), то в 2017 г. — уже 9 401. При этом отмечается и рост количества восстановленных на учете преступлений анализируемой категории: с 982 в 2015 г., до 1 054 в 2016 г. и 1 245 в 2017 г.¹

Прокурорами выявляются характерные факты возбуждения уголовных дел «ради показателей» — в период проведения специальных оперативных мероприятий типа «Арсенал» (например, когда в мусорных контейнерах находятся гранаты без взрывателей, патроны или старые обрезы), когда в спешке допускаются грубые нарушения уголовно-процессуального законодательства при изъятии и оформлении обнаруженного оружия.

По сведениям Главного информационно-аналитического центра МВД России, прокурорами было отменено 472 незаконных постановления о возбуждении уголовного дела в указанной сфере в 2015 г., 445 — в 2016 г. и 491 — в 2017 г., в последующем возбуждено уголовных дел по данным материалам: 146 — в 2015 г., 120 — в 2016 г. и 129 — в 2017 г.²

С точки зрения тактики надзора пристального внимания прокурора также требуют:

— факты принятия следователями и дознавателями надлежащих мер для установления принадлежности изъятого оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (т.е. источники приобретения, изготовления или мест хищения). Необходимо установить, не носят ли эти меры формальный характер, действительно ли направляются запросы по проверке номеров изъятого оружия, не имеют ли ответы на отдельные поручения характер «отписки». Для устранения и предупреждения нарушений закона целесообразно на регулярной основе проверять оперативные материалы по делам анализируе-

¹ Данные федерального статистического наблюдения по форме 2Е за 2015—2017 г.

² Там же.

мой категории, активнее использовать право прокурора на дачу указаний;

— достоверность сведений о внесении представлений о принятии мер по устранению причин и условий, способствующих совершению преступления, а также по устранению нарушений закона (ч. 2 ст. 158 УПК РФ). На наш взгляд, внесение подобных представлений следователем является обязательным по каждому уголовному делу о преступлении данной категории, если в ходе расследования будут выявлены факты ненадлежащего хранения охотничьего, служебного и спортивного оружия, бездействия контролирующих органов, отсутствия контроля за работой подчиненных со стороны руководителей юридических лиц. В представлении должны быть указаны реальные причины и условия, способствующие совершению конкретного преступления, которые были выявлены следователем на основе изучения совокупности собранных доказательств и иных материалов. Следователю необходимо лично принять участие в рассмотрении представления и обосновать необходимость принятия указанных им мер. При расследовании уголовных дел, имеющих широкий общественный резонанс, в рассмотрении представлений также целесообразно принять участие руководителю следственного органа или его заместителю.

Важным средством укрепления законности в сфере оборота оружия является осуществление прокуратурой уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством.

Например, Северо-Западная транспортная прокуратура в 2018 г. направила в суд уголовное дело факту контрабанды, хранения и сбыта огнестрельного оружия. Заместителем Северо-Западного транспортного прокурора утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении трех участников группы, которые обвиняются в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 и 4 ст. 188 УК РФ и ч. 2 и 3 ст. 222 УК РФ. По версии следствия, житель Великого Новгорода, учредитель и коммерческий директор охотничьего магазина, военный пенсионер, начальник отделения от-

дела организации лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной и охранной деятельностью органа внутренних дел, действовавшие в составе организованной группы, а также в качестве пособника старший инспектор отдела организации лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью вступили в сговор с целью контрабанды оружия из Финляндии и его последующего сбыта. Сотрудники органов внутренних дел на основании фиктивных заявлений от граждан оформляли разрешения на право владения огнестрельным охотничьим оружием. Затем другие сообщники через таможенную границу перевезли более 100 единиц оружия марок BLASER, SAKO, REMINGTON, ТИККА, HEYM, BROWNING, BENELLI, STEYR, после чего оно было продано через оружейные магазины в Великом Новгороде и Санкт-Петербурге¹.

В Москве Черемушкинский районный суд вынес обвинительный приговор по уголовному делу в отношении бывшего старшего оперуполномоченного УУР ГУ МВД России по г. Москве Ховякова, который признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п. «в» ч. 3 ст. 226 УК РФ, ч. 1 ст. 222 УК РФ, ч. 2 ст. 35, ч. 4 ст. 222 УК РФ, ч. 1 ст. 175 УК РФ. Суд установил, что им в ходе проведения оперативно-розыскного мероприятия у гражданина, подозреваемого в незаконном хранении оружия, похищено 830 патронов для нарезного огнестрельного оружия различных видов. Похищенные боеприпасы он перевез и до их изъятия хранил по месту своего жительства. При этом в различное время он трижды частями сбывал боеприпасы. Кроме того, вместе с сообщниками несколько раз сбыв покупателю, действовавшему в рамках оперативных мероприятий, штыки и кортики различного образца, являющиеся холодным оружием; а также незаконно приобрел и хранил у себя пистолет-пулемет МП-40, ствол для пистолета-пулемета ППШ. С учетом позиции государственного обвинителя

¹ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1316738/>

прокуратуры г. Москвы по совокупности совершенных преступлений суд приговорил Ховякова к 5 годам 6 месяцам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима, с лишением права занимать должности представителя власти в правоохранительных органах сроком на 2 года.

Повышению эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации правоохранительными органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений в сфере оборота оружия, устранению причин и условий, способствующих их совершению, служит реализация координационной функции прокуратуры. На координационных совещаниях принимаются решения об активизации межведомственного взаимодействия, определяются конкретные мероприятия с целью улучшения состояния законности. Для выработки единых мер по устранению выявленных нарушений законов и совершенствования работы по противодействию преступлениям, связанным с незаконным оборотом оружия, создаются межведомственные рабочие группы и проводятся межведомственные совещания.

Вместе с тем, потребность существенного улучшения состояния законности требует организации надлежащего взаимодействия и системного обмена информацией прокуроров и всех иных субъектов профилактики правонарушений в сфере оборота оружия (как это предусмотрено п. 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23

июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации»)), в том числе, действующих на региональном и местном уровне.

Библиография

1. Герасимов, С. И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности : дис. ... д-ра юрид. наук / С. И. Герасимов. — М., 2001.
2. Звирбуль, В. К. Научные основы деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью : дис. ... д-ра юрид. наук / В. К. Звирбуль. — М., 1969.
3. Рябов, Н. А. Надзор за исполнением законодательства об оружии, частной детективной и охранной деятельности / Н. А. Рябов // Законность. — 2014. — № 11.
4. Субанова, Н. В. Разрешительная система: теория, право, законность : монография / Н. В. Субанова. — М. : Юрлитинформ, 2015.
5. Субанова, Н. В. Теоретические и правовые основы становления и развития разрешительной системы оборота оружия в России до 1917 года / Н. В. Субанова, Е. В. Шелковникова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 4 (226).
6. Субанова, Н. В. Теоретические и правовые основы становления и развития разрешительной системы оборота оружия в России (советский период) / Н. В. Субанова, Е. В. Шелковникова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 5 (227).
7. Субанова, Н. В. Теоретические и правовые основы становления и развития разрешительной системы оборота оружия в России (современный период) / Н. В. Субанова, Е. В. Шелковникова // Военное право. — 2017. — № 3.
8. Тарабан, Н. А. Актуальные проблемы приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях / Н. А. Тарабан // Российский следователь. — 2015. — № 21.
9. Шелковникова, Е. Д. Теоретические основы и проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области контроля за оборотом оружия : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Д. Шелковникова. — М., 1999.

Activity of the prosecution authorities to counter illicit trafficking in arms

© Subanova N. W.,

Senior Counsellor of Justice. Deputy Director of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, Doctor of Law.

© Vorontsov A. A.,

Senior Counselor of Justice, a senior fellow at the department of prosecutorial supervision and strengthening the rule of law in the economic sphere Scientific Research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation,

Abstract. This article analyses the work of procuratorial organs on combating illicit trafficking in arms. Spaces are considered the legislation in this area and ways to overcome them.

Keywords: surveillance, illegal arms trafficking, the Prosecutor, crime, licensing.

Военная криминология

К вопросу об основных направлениях противодействия преступности среди военнослужащих: история, современность, перспективы развития

© Кандыбко Н. В.,

доктор экономических наук, профессор, полковник, начальник научно-исследовательского центра (военно-научной информации, военно-правовых проблем) Военного университета

© Паршаков А. С.,

кандидат юридических наук, полковник юстиции запаса, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, старший преподаватель Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), сотрудник научно-исследовательского центра (военно-научной информации, военно-правовых проблем) Военного университета

Аннотация. В статье анализируются исторические, современные и перспективные аспекты противодействия преступности среди военнослужащих.

Ключевые слова: системное воздействие на преступность, уголовная политика, виктимологическое направление противодействия преступности, латентная преступность, прогнозирование преступности (виктимности).

Рецензент — А. Г. Мусеибов, доктор юридических наук, доцент.

Самое страшное, что породило человечество за свою историю — преступность и войны. Эти проблемы были и остаются самыми чувствительными для многих государств мира, в том числе и нашей страны. Особенно опасна преступность вооруженных силах, которые только при наличии высокой боеготовности и боеспособности могут быть надежным гарантом мира и безопасности.

В условиях дальнейшего углубления коренных реформ в России, связанных с изменением общественно-политического строя, с переходом от плановой экономики к рыночной, с отказом от коммунистической идеологии, с перестройкой военной организации государства, а также наличия глобальных противоречий современного мира, в частности, существенного отставания темпов социального прогресса от научно-технического, обозначились объективные тенденции к возрастанию роли и значения

общественных отношений, регулируемых правом и военным правом, к разумной корректировке уголовной политики государства, концепций всех отраслей антикриминального законодательства, к поиску новых решений и обоснований воздействия на преступность, в том числе среди военнослужащих¹.

Современные исследования проблемы противодействия криминальным проявлениям в армейской среде невозможны без учета всего происшедшего в истории нашей армии и государства, а в науке нет ни одного утверждения, «которое не представлялось бы плодом постепенного праворазвития и

¹ Кудрявцев В. Н. Стратегии борьбы с преступностью. М. : Юрист, 2003; Дамаскин О. В. Развитие военного права в условиях глобализации военных угроз // Российский военно-правовой сборник. 2004. № 1; Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 40—39.

ассимиляции, нет ни одного положения, которое можно было вывести аргіоі»¹.

Исследуемый вопрос не является исключением. Сама идея выстраивания подчиненности взаимоотношений, спрос за их нарушение возникла намного раньше первого объединения вооруженных людей. Эта идея родилась в первобытной семье, где строго соблюдались традиции подчинения младших старшим. В последующем войско, получив идею построения взаимоотношений и подчиненности, приспособило ее к своим потребностям, дополнив различными элементами, в том числе криминальными и виктимными.

В одном из первых письменных документов «Поучения князя Владимира Мономаха» от воинов требовалось «... при старших молчать, мудрых слушать, старшим повинаться, с равными себе и младшими в любви пребывать»².

Нарождавшееся государство в некоторой степени позаимствовало характер противодействия преступности у родов и племен, которое строилось по принципу возмездия, кары и мести. При этом первой своеобразной формой родового контроля за преступными деяниями можно считать кровную месть. Как правило, такая реакция на преступления в отношении сородичей носила стихийный характер и всегда влекла за собой многочисленную череду взаимных злодеяний, которые долгое время не могли прекратиться без вмешательства извне.

В данных условиях государство для прекращения бескомпромиссного и беспощадного кровопролития вынуждено было взять на себя функцию противодействия преступности.

Исторически реагирование государства на преступность возникло как карательный институт, призванный сурово наказать виновного и устрашать население. «Жестокость всех народов везде одна и та же. Более жестокие, бесчеловечные, гуляющие люди кормятся насиліем, войною, более мягкие,

кроткие, трудолюбивые — предпочитают терпеть. История есть история этих насиліей и борьбы с ними»³, — отмечал Л. Н. Толстой.

Еще раз напомним ставший уже классическим пример о том, как в средние века в Европе казнили столько людей, что не хватало древесины для виселиц и пеньки для веревок, в итоге лес почти уничтожили, а преступность — нет. Часто жестокость исходила от первых лиц государства, к примеру, Петр I лично «обагрил меч ... кровью своих подданных, дерзнувших обесчеститься грабительством»⁴ при взятии Нарвы.

Вместе с тем помимо репрессивных мер издавна существовали и другие формы реагирования государства на различные виды девиантного поведения, в том числе в армии — предупреждение и профилактика. Эта парадигма является не только одной из самых фундаментальных в юриспруденции, но и одной из самых старейших в юридической мысли.

Один из основателей криминологии известный итальянский ученый Ч. Беккариа в своем фундаментальном труде «О преступлениях и наказаниях», опубликованном еще в 1764 г., говорил: «Лучше предупреждать преступления, чем наказывать». «Хотите предупредить преступление? Сделайте так, чтобы законы были ясными, простыми, чтобы вся сила нации была сосредоточена на их защите»⁵.

Таким образом, несколько веков существуют два основных направления реагирования государства на преступность: с одной стороны — репрессивное или карательное воздействие (уголовное преследование), с другой — предупреждение преступности.

В связи с этим во все времена существовала потребность в поиске оптимального пути реагирования. Всегда перед представителями государственного аппарата

³ Толстой Л. Н. Дневники. Собр. соч. Т. 22. С. 218.

⁴ Правительственное сообщение о пребывании в Москве наполеоновских войск от 17 октября 1812 г. Кутузов М. И. Сборник документов. Т. IV. Часть 2. Под редакцией Л. Г. Бескровного. М.: Воениздат, 1955. С. 150.

⁵ Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1939. С. 393, 395.

¹ Есипов В. В. Очерк русского уголовного права. Часть Общая. Преступление и преступники. Наказание и наказуемые. М., 1904. С. 29.

² Числов П. И. Курс истории русского права. М., 1914. С. 49.

возникали два вопроса: какому из названных направлений следует отдавать приоритет, а также какое воздействие наиболее эффективно? От решения данных вопросов всегда зависело направление и содержание уголовной политики государства.

Исторически пристрастие государства к репрессивному воздействию на преступность было продиктовано, во-первых, политикой нагнетания страха, которая была его неотъемлемой чертой, а во-вторых, соображениями экономической целесообразности: заключенные служили той дешевой рабочей силой, с помощью которой решали самые масштабные задачи в стране, особенно активно от Петра I до периода социалистических строя.

Официальная уголовная политика Российской государства всегда строилась с учетом того, что стержнем антикриминального воздействия на преступность среди военнослужащих являлось уголовное преследование, которое осуществлялось судами, правоохранительными органами, в том числе и военной прокуратуры. При этом в советский период данная деятельность активно сопровождалась всеобщими профилактическими и идеологическими мерами. В современной системе противодействия преступлениям карательные меры также остаются преобладающими, а подсистема профилактики преступлений среди военнослужащих находится лишь на начальном этапе становления, формирования отдельных ее элементов.

В современной России уголовное преследование продолжает играть главную роль в уголовной политике. Именно на его осуществление, а не на профилактические социальные программы ассигнуется государством огромная часть бюджетных денежных средств.

Что касается других стран, то до определенного периода времени в них также существенно преобладало уголовно-правовое воздействие на преступность, в том числе в армейской среде. Вместе с тем, несмотря на все усилия уголовной юстиции, преступность в мире росла, уровень рецидива во всех странах был стабильно высоким. В целом за свою историю человечество пере-

пробовало всевозможные виды репрессий, которые закончились либо кратковременными результатами, либо вообще безрезультатно. В итоге в 70—80-е годы прошлого века в ряде государств был констатирован кризис системы наказаний и уголовной политики.

Уголовная политика большинства развитых стран стала изменяться в сторону гуманизации, как правило, в следующих направлениях: полного отказа от применения смертной казни, лишение свободы стали считать высшей мерой наказания, применяемой лишь в крайних случаях при совершении насильственных преступлений и только по отношению к взрослым преступникам. Например, в Японии лишь 3,5% осужденных приговариваются к лишению свободы, в Германии — 11% (в России — более 70% приговоров связаны с лишением свободы, 40% из них с реальным отбыванием наказания). В развитых странах увеличилось применение иных мер наказания: в виде ограничения свободы (в том числе с электронным слежением), а также общественных работ. Кроме того, в странах Западной Европы, а также Японии, Канаде, Австралии стало преобладать краткосрочное лишение свободы. Например, в Германии выносятся почти 85% приговоров со сроками до двух лет лишения свободы (в России подобных приговоров менее 38%, а более 17% — свыше пяти лет лишения свободы). Важным элементом гуманизации уголовной политики является изменение условий отбывания наказания в местах лишения свободы с целью сдерживания деградации личности. Научно доказано, что нахождение в местах лишения свободы более пяти-семи лет приводит к необратимым изменениям психики человека, т.е. наказание не исправляет, а безвозвратно уничтожает личность.

Рассматривая характеристику преступности среди российских военнослужащих, следует отметить, что ей присущи общие свойства и тенденции развития преступности по стране в целом. Несмотря на незначительный удельный вес в структуре всей преступности, она подчиняется общим закономерностям развития преступности в

стране и по своим динамическим характеристикам существенно от нее не отличается.

Преступности среди военнослужащих так же, как и всей преступности, характерна относительная стабильность уровня и интенсивности. Динамика ее уровня определяется происходящими в стране социально-экономическими и политическими процессами, изменениями в армейской среде. В период обострения связанных с этими процессами противоречий наблюдается, как правило, рост, а при их сглаживании — снижение преступности среди военнослужащих.

Абсолютно был прав Ф. Лист, который писал: «Лучшая уголовная политика — это политика социальная»¹. Проводимые в последние несколько лет мероприятия по интенсивному реформированию армии, улучшению условий службы и быта военнослужащих, укреплению дисциплины среди них, наряду с поддержанием социально-экономической и политической ситуации в стране на стабильном уровне, усилением правового и патриотического воспитания основанного на «духовно-нравственном становлении детей и молодежи, подготовке их к самостоятельной жизни...»² привели не только к сокращению общего количества преступлений, совершенных военнослужащими, но и к существенному снижению интенсивности преступности.

Согласно официальной статистике³ общее количество преступлений среди военнослужащих и их удельный вес в структуре всей преступности в стране в период с 2010 г. по 2017 г. постепенно снижались. Так, если до 2000 г. удельный вес данных преступлений в структуре всей преступности составлял от 1,4% до 1,1%, то начиная с 2010 г. он составляет около 0,5 — 0,6% от

общего количества зарегистрированных преступлений по стране в целом.

Коэффициент преступности среди военнослужащих (количество преступлений на 100 тыс. военнослужащих) с началом реформ в армии постоянно снижался и в настоящее время более чем в два раза ниже, чем коэффициент преступности по стране в целом. Так, если в 2000 г. он составлял 1500 преступлений при коэффициенте по стране в 1972 преступлений, то в настоящее время регистрируется около 700 преступлений на 100 тыс. военнослужащих при среднем коэффициенте по стране в 1 800 преступлений.

Преступления против военной службы составляют в настоящее время меньше половины от всех преступлений, совершаемых военнослужащими, и согласно официальной статистике имеют тенденцию к снижению.

В последние пять-семь лет в структуре преступности среди военнослужащих доминируют общеуголовные преступления, прежде всего, против собственности, государственной власти, интересов государственной службы, общественной безопасности (более 60% от всех преступлений, совершаемых военнослужащими). В структуре этих преступлений значительную долю составляют преступления против собственности, из числа которых 28% составляют мошенничества, 21% — вымогательства, 18% — кражи. За совершение мошенничества в особо крупных размерах осуждаются в основном старшие и высшие офицеры.

Значительную часть преступлений совершают военнослужащие по призыву и по контракту рядового и сержантского состава. Их высокая криминальная активность обусловлена социальными особенностями молодежи, недостаточной социализацией некоторой ее части, обуславливающей повышенную вероятность нарушения ею требований уголовного закона при возникновении сложных, нестандартных ситуаций, складывающихся в период прохождения военной службы, к правомерным способам разрешения которых она не подготовлена. В структуре преступности военнослужащих значительную долю занимают насильственные преступления, в генезисе которых су-

¹ Лист Ф. Уголовное право. Общая часть / пер. с нем. М., 1903. С. 76.

² Мещангина Е. И. Основные проблемы воспитания студентов в системе высшего образования (1990 — 2000 гг.). Теория и практика общественного развития. 2013. № 3. С. 150.

³ Статистический сборник «Преступность и правонарушения 2010 — 2017 гг.». М. : ГИАЦ МВД России, 2017; Единый отчет о преступности в России за 2017 г. М. : ГИАЦ МВД России, 2017.

ществленную роль играет повышенная виктимность жертвы.

Преступления, совершаемые офицерами, составляют в последние годы около трети всех преступлений военнослужащих. В основном это должностные преступления, а также корыстные преступления против собственности, государственной власти и интересов службы.

Достаточно распространенными являются хищения военнослужащими оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Преступления против здоровья населения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в последние годы стали занимать все более заметное место, обозначив негативную тенденцию роста удельного веса их в структуре преступности среди военнослужащих.

Аналогично наблюдается рост удельного веса корыстных преступлений коррупционной направленности и должностных преступлений. Наибольшее число данных преступлений совершается военнослужащими в форме мошенничества, превышения должностных полномочий, злоупотребления должностными полномочиями, присвоения и растраты, дачи и получения взятки.

Большинство упомянутых выше преступлений совершается при осуществлении государственных закупок продовольствия и военного имущества, распределении заказов на разработку, производство и ремонт вооружения и военной техники, распоряжении высвобождаемым недвижимым имуществом и земельными участками, использовании денежных средств, выделенных на строительство жилья для военнослужащих, приеме на работу, увольнении и продвижении военнослужащих по службе.

В последние годы в общей структуре преступности среди военнослужащих все большее значение приобретают показатели уровня преступлений, совершаемых по неосторожности. Такие преступления совершаются в основном в сфере эксплуатации военной техники и вооружения, в быту, а также в сфере обеспечения охраны окружающей среды, общественной безопасности и

здоровья населения при осуществлении военной деятельности.

В ближайшие годы в условиях дальнейшей интенсификации военной деятельности, боевой подготовки, обновления военной техники и вооружения, усложнении задач, выполняемых военнослужащими, неосторожные преступления могут количественно вырасти еще значительно, что требует принятия своевременных и действенных мер по их профилактике уже сегодня.

Рассматривая уголовно-правовую и криминологическую характеристику преступлений, необходимо подчеркнуть, что мы оперируем только видимой частью преступного айсберга в армейской среде. Преступности среди военнослужащих присущ высокий уровень латентности, в силу которой значительная часть преступлений остается вне официальной регистрации.

Ежегодный мониторинг латентной преступности, проводимый научными сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, позволяет констатировать, что уровень фактической преступности в России более чем в восемь раз превышает уровень зарегистрированной¹.

Более того, расчеты по методике, разработанной еще советским ученым С. Е. Вициным (так называемый «метод матричного моделирования на основе коэффициентов криминальной активности различных социальных групп»²), дали 21—23 млн латентных преступлений. Таким образом, по результатам изучения латентной преступности количество незарегистрированных преступлений в нашей стране составляет примерно 23 млн. С учетом около 3 млн. зарегистрированных преступных деяний фактически в России ежегодно совершается порядка 26 млн преступлений. Аналогичные цифры были получены еще десять лет назад в ходе изучения латентной преступности, прове-

¹ Латентная преступность. Материалы круглого стола. М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. С. 6—7.

² Вицин С. Е. Моделирование в криминологии. М., 1973.

денного другими исследовательскими коллективами¹.

Безусловно, не совсем корректно авторы сравнивают исследования латентной преступности в СССР, проецируя советские количественные показатели на российскую действительность (в России в два раза меньше население, чем в СССР и т.д.).

Высокой латентности преступности среди военнослужащих способствуют высокая степень закрытости военных объектов и деятельности воинских подразделений, а также нормативно установленная ответственность командиров за противоправные действия и поступки подчиненных.

Ученые по-разному классифицируют латентную преступность (например, В. В. Лунеев — по механизму ее образования: незаявленную, неучтенную и неустановленную; И. М. Мацкевич выделяет естественную, искусственную и пограничную латентность и т.д.)². В армейских условиях значительная доля латентных преступлений зависит от «человеческого фактора», а ее «следы» известны значительному количеству лиц (сослуживцам, командованию, родственникам, друзьям правонарушителей и их жертв, другим лицам, например, гражданскому персоналу воинских частей). Также латентная преступность находит свое отражение в многочисленных документах (медицинских книжках, служебных карточках, журналах регистрации, постановлениях об отказе в возбуждении уголовных дел и т.д.). Кроме того, значительная часть уголовных дел о преступлениях антиуставной направленности возбуждается не сразу после их выявления, а спустя длительное время. Количество же официально зарегистрированных сокрытых командованием пре-

ступлений ничтожно мало: если в начале двухтысячных годов их число измерялись единичными случаями, то в настоящее время в лучшем случае двухзначными числами второго десятка, реально же сокрытых преступлений на порядки больше.

Правоприменительная практика последних двадцати лет свидетельствует о том, что преступные деяния регистрируются лишь тогда, когда военное командование взводного, ротного, батальонного и бригадного уровня по причине тяжести последствий этих деяний не имеют возможности их скрыть.

Были и другие страницы истории «воздействия на преступность» в нашей стране — от особого порядка привлечения к уголовной ответственности военнослужащих до декриминализации деяний. К примеру, только в 1983 г. было отменено Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР о порядке привлечения к уголовной ответственности военнослужащих. В соответствии с этим постановлением согласие на привлечение к уголовной ответственности военнослужащих за совершение воинских преступлений давали: рядовых — командир полка; сержантов — командир дивизии; прапорщиков — командир корпуса, командующие армией или войсками округа; младших офицеров — командующий округом, флотом; старших офицеров — Министр обороны СССР.

Кроме того, в Уголовном кодексе РСФСР существовали такие нормы (первоначально 13, затем 11), позволяющие применять к военнослужащему правила Дисциплинарного устава за воинское деяние, совершенное при смягчающих обстоятельствах.

Как правило, ученые по-разному определяют правовую природу подобного не уголовно наказуемого явления. Теория и практика усматривали в нем наличие дискреционных полномочий правоприменителя по частичной декриминализации отдельных воинских деяний (реально такие уголовные дела прекращались за отсутствием состава преступления).

Преступления против порядка воинских уставных взаимоотношений сформулирова-

¹ Кондратьев Л. В., Овчинский В. С. Криминологическое измерение. М., 2008. С. 179.

² Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М.: НОРМА, 1997. С. 132; Мацкевич И. М. Некоторые аспекты латентности глумлений и издевательств над военнослужащими («дедовщины») в Вооруженных Силах и других войсках Российской Федерации // Актуальные проблемы борьбы с нарушением уставных правил взаимоотношений в Вооруженных Силах Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции. М.: ВУ, 1997. С. 53.

ны как формальные (неквалифицированные составы), в связи с чем обеспечивается реальная возможность индивидуализации ответственности военнослужащих за деяния, не представляющие большой общественной опасности и, следовательно, разграничения преступления и проступка.

Вопрос экономии уголовных репрессий всегда был одним из ключевых в социальной практике. Весь опыт прошедших веков доказывает, что существуют достаточно жесткие границы позитивного уголовно-правового воздействия на преступность, за пределами которых при дальнейшем усилении репрессивного применения уголовного закона нельзя ожидать положительных результатов.

В связи с этим хотелось бы напомнить старую притчу, которая уже набилась оскомины у органов военной юстиции, когда дровосеку, с огромным упорством пилившему поваленное дерево, посоветовали наточить затупившуюся пилу, он только простонал, что у него на это нет времени — он должен пилить!

Хотелось бы надеяться на то, чтобы в своей деятельности органы военной прокуратуры и военные следственные органы не уподоблялись этому дровосеку. Нельзя нашему государству быть настолько занятым только уголовным преследованием военнослужащих и почти не уделять внимания и времени разработке и внедрению системного, комплексного воздействия на преступность.

Сегодня в сфере противодействия преступности среди военнослужащих продолжает преобладать интуитивное предвидение криминальных процессов и явлений, которые не могут быть заменой системному научному прогнозированию и предупреждению преступности.

Реалии современной и будущей армейской жизни требуют принятия выверенных и обоснованных решений за ограниченное время, в том числе в сфере противодействия преступности военнослужащих, которые будут иметь крайне важное значение в будущем.

Следует признать, что многие наработки, связанные с организацией профилак-

тической деятельности, имевшие место в бытность СССР, сегодня утрачены. В России отсутствует высокоэффективная целенаправленная система профилактики преступлений среди военнослужащих. Деятельность правоохранительных органов в войсках (органов военной прокуратуры, военных следственных органов, органов военного управления, органов дознания, органов безопасности в войсках) носит эпизодический, несистемный характер, прежде всего, из-за отсутствия современного нормативного правового, организационного и ресурсного обеспечения.

По-прежнему перспективные научные разработки по рассматриваемой проблеме остаются без внимания Российского государства.

Вместе с тем, одним из наиболее гуманных, не требующих серьезных материальных затрат, является виктимологическое направление, которое нашло серьезную поддержку ученых и общественности, особенно за рубежом.

Сегодня самозащиту военнослужащего необходимо рассматривать на качественно новом уровне, и связано это с новой областью знаний — виктимологии (от лат. «victima» — «жертва» и греч. «logos» — «слово», «учение»), означающую учение о жертве, пострадавшей от правонарушения, опасного для себя поведения, отрицательных жизненных обстоятельств или несчастного случая.

Век назад, в 1917 г. немецкий ученый Г. Клейнфеллер изложил результаты своих исследований о роли пострадавшего от преступления, отметив, что немало преступлений обусловлено подстрекательством потерпевшего.

Ужасы насилия и огромное количество жертв второй мировой войны породили ответную реакцию человечества — самозащиту, которая со стороны ученых-криминологов выразилась в обширных исследованиях по рассматриваемой проблеме.

В 1941 г. криминолог Г. Гентиг, эмигрировавший от фашистов в США, опубликовал небольшую статью «Замечания по интеракции между преступником и жертвой». Согласно концепции исследователя, жертва

преступления не должна рассматриваться лишь как пассивный объект, ибо она — активный субъект процесса криминализации¹. В 1947 г. ученый Б. Мендельсон сделал неожиданный доклад на тему: «Новые перспективы биопсихологии и социологии: виктимология», в котором впервые попытался определить рамки новой области научных исследований².

Началом же активных исследований ученых-криминологов стало появление в 1948 г. монографии по виктимологии — «Преступник и его жертва. Исследование по социобиологии преступности». Автор работы Г. Гентиг, рассматривая недостатки конкретных личностей, установил их прямую предрасположенность стать жертвами преступлений. Исследования показали, что доля преступлений, в которых виктимность личности была главной (нередко и единственной) причиной, оказалась значительной. Количество последователей Г. Гентига стало увеличиваться, активно включились в исследование виктимности ученые Советского Союза.

Одним из пионеров советской виктимологии является Л. В. Франк, который в 1972 г. опубликовал научную монографию «Виктимология и виктимность. (Об одном новом направлении в теории и практике борьбы с преступностью)», в которой он подчеркнул, что «... поведение человека может по своей природе быть не только преступным, но и виктимным; неосмотрительным, рискованным, легкомысленным, распушенным, провокационным, т.е. опасным для самого себя»³.

Большой вклад в развитие виктимологических исследований внесли ученые В. П. Коновалов, Д. В. Ривман, В. Я. Рыбальская и другие ученые. Дальше других пошел ученый А. А. Тер-Акопов, который предложил рассматривать деятельность по повышению и обеспечению безопасности человека в ка-

честве нового направления уголовной политики⁴.

В связи с этим основные идеи виктимологии сводятся к следующему: на преступное поведение особое влияние оказывает поведение жертвы, которое может облегчать и даже провоцировать его, и, наоборот, оптимальное поведение обеспечит невозможность преступного посягательства или сведет его к минимуму, или позволит избежать серьезных последствий; вероятность стать жертвой преступления зависит от виктимности — особых свойств конкретной личности, социальной роли или социальной ситуации, которые провоцируют или облегчают преступное поведение, следовательно, выделяются личностная, ролевая и ситуативная виктимность (чем больше вероятность, тем выше виктимность); величина виктимности может изменяться, ее увеличение свидетельствует о виктимизации, а уменьшение — о девиктимизации, соответственно, влияя на факторы виктимности (на личностные характеристики, правовой статус лица, специфику его функций, материальной обеспеченности, уровня защищенности; степени конфликтности ситуации; особенностей места и времени и т.д.) можно эффективно воздействовать на преступность, как общеуголовную, так и против военной службы.

Специфика армейской и флотской жизни повышает уязвимость (виктимность) человека, следовательно, имеются основания для выделения воинской виктимности. Такое деление обусловлено тем, что у воинской виктимности имеется свой генезис, кроющийся в основных противоречиях. Одновременно, с одной стороны, необходимо стремиться сохранить жизнь, а с другой — пожертвования ею, а также применить силу, уничтожить противника и запрещения насилия в отношении других лиц (некомбатантов, сослуживцев и т.д.). Главная же цель при выполнении боевых задач войсками обеих сторон состоит в повышении степени уязвимости и поражаемости противобор-

¹ Hentig H. Remarks on the Interaction of Perpetrator and Victim // The Journal of Criminal Law and Criminology. 1941. V.31. P. 303 — 309.

² Mendelsohn B. Un horizon nouveau dans La science biopsychosocial: Lavictimologie. Bucharest, 1947.

³ Франк Л. В. Виктимология и виктимность. Душанбе, 1972. С. 22.

⁴ Тер-Акопов А. А. Уголовная политика Российской Федерации: Учебное пособие. М. : Изд-во МНЭПУ. 1999. С. 46.

ствующей стороны, то есть в повышении виктимности противника и понижении своей.

Для целенаправленного воздействия на преступность необходимо условное деление системы предупреждения на виктимологическое и классическое (криминологическое) направления. При этом, с одной стороны, воздействие должно быть направлено на потенциальных и реальных жертв преступлений, а с другой — на потенциальных и реальных правонарушителей.

Представляется, что виктимологическое направление воздействия на преступность среди военнослужащих — это разновидность военно-криминологического предупреждения, направленного на выявление, изучение, прогнозирование и воздействие на виктимогенные факторы военной службы и виктимно уязвимых военнослужащих в целях снижения их уровня виктимности применительно к преступлениям, прежде всего, против порядка воинских уставных взаимоотношений и иным насильственным правонарушениям в войсках.

Безусловно, помимо виктимологического направления воздействия на преступность, существуют и другие направления предупреждения преступности среди военнослужащих. Это система мер, направленная на совершенствование законодательства о военной службе и статусе военнослужащих, поддержание и укрепление воинской дисциплины и правопорядка, улучшение организации контроля за их состоянием; совершенствование форм и методов правовой пропаганды и правового просвещения, патриотического воспитания, повышения правосознания и уровня правовой культуры военнослужащих; улучшение материально-бытовых и жилищных условий жизни военнослужащих; совершенствование организации подготовки, подбора и расстановки кадров командного состава; улучшение организации охраны военных объектов, военной техники, вооружений и военного имущества; совершенствование организации учета, форм и методов предупреждения правонарушений и преступлений; повышение эффективности научной базы преду-

преждения преступности среди военнослужащих.

Криминальное поведение военнослужащих является общенациональной проблемой, поскольку военная служба, призванная выполнять важнейшие государственные и социальные функции (школа народа и оздоровления нации), продолжает ежегодно калечить нравственно, психически и физически тысячи молодых людей и людей среднего возраста. Поиск путей очищения армии от детерминант криминального и виктимного поведения, криминологическое обеспечение безопасности военной службы — одна из основных задач правоохранительной деятельности, возложенной на органы военной прокуратуры и военного управления, военные следственные органы, органы дознания и безопасности в войсках.

Библиография

1. Беккариа, Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккариа. — М., 1939.
2. Вицин, С. Е. Моделирование в криминологии / С. Е. Вицин. — М. 1973.
3. Дамаскин, О. В. Развитие военного права в условиях глобализации военных угроз / О. В. Дамаскин // Российский военно-правовой сборник. — 2004. — № 1.
4. Есипов, В. В. Очерк русского уголовного права. Часть Общая. Преступление и преступники. Наказание и наказуемые / В. В. Есипов. — М., 1904.
5. Кондратюк, Л. В. Криминологическое измерение / Л. В. Кондратюк, В. С. Овчинский. — М., 2008.
6. Корякин, В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 1. С. 40—39.
6. Кудрявцев, В. Н. Стратегии борьбы с преступностью / В. Н. Кудрявцев. — М. : Юрист, 2003.
7. Латентная преступность: Материалы круглого стола. — М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010.
8. Лист, Ф. Уголовное право. Общая часть. Пер. с нем. / Ф. Лист. — М., 1903.
9. Лунеев, В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции / В. В. Лунеев. — М. : НОРМА, 1997.
10. Мацкевич, И. М. Некоторые аспекты латентности глумлений и издевательств над военнослужащими («дедовщины») в Вооруженных Силах и других войсках Российской Федерации / И. М. Мацкевич // Актуальные проблемы борьбы с нарушением уставных правил взаимоотношений в Вооруженных

Силах Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции. — М. : ВУ, 1997.

11. Мещангина, Е. И. Основные проблемы воспитания студентов в системе высшего образования (1990 — 2000 гг.) / Е. И. Мещангина // Теория и практика общественного развития. — 2013. — № 3.

12. Тер-Акопов, А. А. Уголовная политика Российской Федерации : учеб. пособие / А. А. Тер-Акопов. — М. : Изд-во МНЭПУ, 1999.

13. Числов, П. И. Курс истории русского права / П. И. Числов. — М., 1914.

14. Франк, Л. В. Виктимология и виктимность / Л. В. Франк. — Душанбе, 1972.

15. Hentig H. Remarks on the Interaction of Perpetrator and Victim // The Journal of Criminal Law and Criminology. 1941. V.31. P. 303—309.

16. Mendelsohn B. Un horizon nouveau dans La science biopsychosocial: Lavictimologie. Bucharest, 1947.

For a question of the main directions of counteraction of crime among the military personnel: history, modernity, development prospects

© **Kandybko N. V.**,

doctor of Economics, Professor, Colonel, head of research center (military-scientific information, military-legal problems) of Military University

© **Parshakov A. S.**,

candidate of law, Colonel of justice of the reserve, honorary employee of the Prosecutor's office of the Russian Federation, senior lecturer of the law Institute RUTH (МИТ), senior researcher SIC (VNI, VPP) Military University

Abstract. The article analyzes historical, modern and perspective aspects of combating crime among military personnel.

Keywords: systemic impact on crime, criminal policy, victimological direction of crime counteraction, latent crime, crime prediction (victimization).

Необходимо улучшить работу по предупреждению возросших автотранспортных преступлений, совершаемых военнослужащими вне службы

© Оноколов Ю. П.,

кандидат юридических наук, судья в отставке,
полковник юстиции

Аннотация. В статье изложены данные о преступности и судимости военнослужащих за воинские и общеуголовные автотранспортные преступления. В результате проведенного анализа автором сделан вывод о необходимости активизировать работу по предупреждению автотранспортных преступлений, совершаемых военнослужащими-профессионалами вне службы.

Ключевые слова: военнослужащие, предупреждение преступлений, автотранспортные общеуголовные и воинские преступления.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Как следует из исследования И. М. Мацкевича, в последнее десятилетие XX в. по ст. 264 УК РФ (то есть за общеуголовные транспортные преступления) чаще всего привлекались к уголовной ответственности офицеры и прапорщики, а по ст. 350 УК РФ (то есть за воинские автотранспортные преступления) — в основном привлекались военнослужащие, проходящие военную службу по призыву¹. При этом такая общая тенденция наблюдалась по подавляющей части преступлений, совершавшихся в армии и на флоте.

Как отмечает в своем исследовании И. М. Мацкевич, автотранспортные преступления составляют незначительную часть в преступности военнослужащих и в период с 1990 по 1998 гг., по его личным подсчетам, было совершено следующее количество таких преступлений:

1) нарушений Правил дорожного движения (общеуголовная статья): 1990 г. — 2, 1991 г. — 3, 1992 г. — 5, 1993 г. — 89, 1994 г. — 336, 1995 г. — 400, 1996 г. — 379, 1997 г. — 492, 1998 г. — 257, 1999 г. — 191;

2) нарушений правил вождения и эксплуатации машин (воинская статья): 1990 г. — 4, 1991 г. — 3, 1992 г. — 11, 1993 г. — 78,

1994 г. — 194, 1995 г. — 249, 1996 г. — 217, 1997 г. — 143, 1998 г. — 133².

То, что ранее основную часть всех преступлений в военной составляющей России совершали военнослужащие, проходившие службу по призыву, усматривается из исследований не только И. М. Мацкевича, но и других авторов, таких как С. И. Иншаков³, А. И. Хомяков⁴, В. Г. Волчок⁵.

При этом И. М. Мацкевич и А. И. Хомяков обращали внимание на то, что перед и после распада СССР, то есть в период нестабильности в обществе, численность военнослужащих из года в год уменьшалась, а коэффициент преступности военнослужащих, прежде всего, проходящих военную службу по призыву, из года в год увеличивался. Об этом свидетельствует, например, то, что в 1990 г. численность военнослужащих составляла 3,5 млн. чел., а коэффициент преступности был равен 794,2; в 1996 г. это соотношение составляло: 1,9 — 907, в 2000 г.: 1,7 — 1357, в 2001 г.: 1,6 — 1457.

² Там же. С. 267, 276.

³ Иншаков С. М. Системное воздействие на преступность в Вооруженных Силах России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 21—29.

⁴ Хомяков А. И. Преступления против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 5—54, 247.

⁵ Волчок В. Г. Преступность военнослужащих как объект комплексного криминологического исследования // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2005. № 2. С. 9.

¹ Мацкевич И. М. Преступность военнослужащих (криминологические и социально-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. М. 2000. С. 4—82.

Во второй половине первого десятилетия XXI в. по мере увеличения количества солдат и сержантов-контрактников вышеуказанная тенденция изменилась и подавляющую часть преступлений, в том числе и автотранспортных, теперь стали большей частью совершать военнослужащие, проходящие службу по контракту.

Наши утверждения, приведенные выше, подтверждают нижеследующие доводы и конкретные данные по судимости военнослужащих.

Поскольку сведения о зарегистрированной преступности военнослужащих относятся к закрытой информации, а статистические данные, сообщаемые военными следственными органами, органами военной прокуратуры, командованием Вооруженных Сил, иных войск и воинских формирований часто неполна и противоречива, основные тенденции преступности в военной составляющей России более точно можно проследить по некоторым открытым сведениям о судимости военнослужащих, составляемых в военных судах, тем более что подавляющее количество возбужденных уголовных дел поступает именно в суд и только суд может признать, совершил военнослужащий преступление либо в его действиях отсутствует состав того или иного преступления, а также определить окончательную квалификацию содеянного тем либо иным военнослужащим.

Так, если в 1999 г. военнослужащих по призыву было осуждено 81,48%, а военнослужащих-контрактников — 18,52%, то в 2015 г. было осуждено 26,17% военнослужащих по призыву и 73,83% военнослужащих-контрактников (от общего числа осужденных)¹.

В то же время в конце второго десятилетия существования Российской Федерации были предприняты достаточно эффективные меры противодействия преступно-

сти в воинской среде, что в целом привело к значительному уменьшению количества осужденных военнослужащих, о чем свидетельствует следующее.

С 2009 до 2015 г. общая численность военнослужащих была приблизительно одинаковой и в Вооруженных Силах составляла около 1 млн. человек. При этом общее количество осужденных военнослужащих уменьшилось почти вдвое, с 10 348 человек в 2009 г. до 5 577 военнослужащих в 2015 г., что говорит об улучшении правопорядка в войсках.

Сведения об уменьшении зарегистрированной преступности в Вооруженных Силах усматривается из таблицы 1, составленной нами на основании исследований других авторов, а также общедоступных источников информации².

Из приведенных в таблице сведений усматривается, что пик преступности военнослужащих имел место примерно в 2009—2010 гг., поскольку при постоянном снижении количества зарегистрированных преступлений максимальное количество военнослужащих, признанных виновными и осужденными военными судами, имело место именно в 2009—2010 гг. (соответственно, 10 348 и 9012 военнослужащих). В последующие годы, несмотря на то, что численность военнослужащих была приблизительно одинаковой, количество осужденных военнослужащих стабильно уменьшалось и в 2015 г. составило 5577 человек. То есть общее количество осужденных военнослужащих уменьшилось почти вдвое, что свидетельствует о большом снижении и о неко-

¹ Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1999 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2000. С. 5; Обзорная справка о судебной работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2015 г. Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. М., 2016. С. 4.

² Лунеев В. В. Преступность XX века. М.: Норма, 1997. С. 401—402. (Данные за 1997—1998 г. подсчитаны Мацкевичем И. М.); Лунеев В. В. Преступность XX века / Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 257-758; Хомяков А. И. Указ. соч. С. 52, 247; Яковлев А. В. Предупреждение преступлений с неосторожной формой вины, совершаемых военнослужащими: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 74—75, 202—203; Шикалова О. В. Социальное содержание «нового облика» Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 7. С. 90—91; Мацкевич И. М. Преступность военнослужащих // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2002. № 2. С. 90.

торой минимизации преступности военнослужащих, а особенно — проходящих военную службу по призыву, поскольку количество таких осужденных уменьшилось более

чем в два раза (хотя общее количество осужденных уменьшилось не столь существенно).

Таблица 1

Годы	Примерная численность военнослужащих в ВС РФ (млн)	Зарегистрировано преступлений военнослужащих	Примерное количество осужденных в/служащих	Разница	Разница в%
1986		26 354			
1987		23 226			
1988		19 597			
1989		20 670			
1990	3,5	27 796			
1991	3,5	31 260			
1992	3,0	24 129	11 218	12 911	- 54%
1993		19 149	10 731	8 418	- 44%
1994		15 196	9 525	5 671	- 37%
1995		17 563	9 041	8 522	- 49%
1996	2,4	17 233	10 041	7 192	- 42%
1997		15 583	10 177	5 406	- 35%
1998	1,9	16 244	9 586	6 658	- 41%
1999		16 365	9 688	6 677	- 41%
2000	1,5	15 978	9254	6724	- 42%
2001		16 186	9839	6347	- 39%
2002	1,2	15 867			
2003	1,0 - 1,1				
2009	примерно 1,1		10348		
2010	примерно 1,0		9012		
2012	примерно 1,0		5496		
2013	примерно 1,0		4834		
2014	примерно 1,0		5133		
2015	примерно 1,0		5577		
2016	примерно 1,0		5281		

Однако с уменьшением общего количества совершаемых военнослужащими преступлений стала увеличиваться доля преступлений (в том числе и автотранспортных преступлений), совершаемых военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

В последние годы основную часть преступлений стали совершать не военнослужащие по призыву, а военнослужащие, проходящие службу по контракту, хотя численность последних в настоящее время более,

нежели численность военнослужащих по призыву.

Так, в 1999 г. военнослужащие-контрактники составляли 18,52% от всех осужденных (из них: 9,98% — офицеры, 4,75% — прапорщики, 3,79% — солдаты и сержанты-контрактники), а военнослужащие по призыву — 81,48%.

В 2015 г. военнослужащие-контрактники составляли 73,83% (из них: 23,35% — офицеры, 6,34% — прапорщики, 44,15% — солдаты и сержанты-

контрактники), а военнослужащие по призыву — 26,17%¹.

То есть с 1999 до 2015 г. удельное соотношение осужденных военнослужащих увеличилось: офицеров — примерно в 5 раз, солдат и сержантов-контрактников — в 12 раз. При этом, соответственно, увеличивалась и доля общеуголовных и воинских автотранспортных преступлений, совершаемых военнослужащими-контрактниками.

Конкретные сведения, свидетельствующие о достаточно большой судимости военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, можно наглядно увидеть из таблицы 2, составленной автором исходя из содержания обзоров и обзорных справок Военной коллегии (с февраля 2014 г. — Судебной коллегии по делам военнослужащих) Верховного Суда Российской Федерации².

В 2009 г. было осуждено 10 348 военнослужащих, из которых 3604 (35%) — военнослужащие, проходившие службу по призыву, а 6744 (65%) — военнослужащие, проходившие службу по контракту. В 2015 г. было осуждено почти в два раза меньше, лишь 5255 военнослужащих, из которых 1375 (26,17%) — военнослужащие, проходившие службу по призыву, а 3 880 (73,83%) — военнослужащие, проходившие службу по контракту, из них: прапорщиков — 6,34%, офицеров — 23,35%, рядовых и сержантов-контрактников — 44,15%. То есть основную часть совершаемых контрактниками преступлений (в том числе и автотранспортных преступлений) соверша-

ют солдаты и сержанты, проходящие службу по контракту.

Между тем доля осужденных военнослужащих по призыву постоянно и стабильно уменьшалась, а доля осужденных военнослужащих-контрактников постоянно и стабильно увеличивалась, поскольку удельный вес осужденных контрактников увеличился с 65% в 2009 г. до 74% в 2015 г.

Таким образом, хотя с 2009 по 2015 гг. количество проходящих военную службу военнослужащих-контрактников было несущественно меньше числа призывников, ежегодно контрактников осуждалось больше, чем военнослужащих по призыву. Причем в 2009 г. военнослужащих-контрактников было осуждено почти в два раза больше, а в 2014—2015 гг. — почти в три раза больше, чем военнослужащих по призыву (в основном за счет осужденных младших офицеров, а также солдат и сержантов-контрактников).

Как отметил И. М. Мацкевич, наблюдается известное противоречие: военнослужащие-контрактники, желающие поступить или продолжить военную службу, чаще всего не соответствуют предъявляемым требованиям, и, наоборот, лица, отвечающие современным представлениям о профессиональном военнослужащем, не готовы заключать договор с армией. Это связано, в частности, и с тем, что за время службы в армии (когда срок службы по призыву составлял 2 года), военнослужащего по призыву удавалось обучить лишь элементарным управленческим командам. Понять же сущность современной военной техники некоторые военнослужащие вообще не в состоянии. Если говорить образно, то военнослужащего буквально заставляют запомнить, на какие кнопки ему следует нажать, а на какие — нет³.

Что касается динамики судимости за воинские и общеуголовные автотранспортные преступления, то их динамику можно наглядно проследить из таблицы 3, составленной автором на основании данных судебной статистики.

¹ Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1999 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2000. С. 5; Обзорная справка о судебной работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2015 г. Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. М., 2016. С. 4.

² Обзорные справки о судебной работе гарнизонных военных судов за 2009 г., 2010 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2008, 2010, 2011, 2012. С. 1—4; Обзорные справки о судебной работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2013, 2014, 2015 гг. Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. М., 2014, 2015, 2016. С. 2—5.

³ Мацкевич И. М. Указ. соч. С. 95, 291.

Таблица 2

Годы	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всего осуждено в/служащих (примерно)	10348	9012		5496	4834	5133	5255	5281
Осуждено в/сл. по призыву	3604 35%	4059 45%		2523 45,9%	1962 40,6%	1365 26,6%	1375 26,17%	
Осуждено в/служащих-контрактников. Из них:	6744 65%	4955 55%		2973 54,1%	2872 59,4%	3768 73,4%	3880 73,83%	
Офицеров	1914 18,5%	1614 17,9%	1605	1282 23,3%	1156 24%	1259 24,5%	1227 23,35%	
Старших офицеров		748		493	390	427	421 8%	
Младших офицеров		866			766	832	806 15,34%	
Прапорщиков (мичманов)	685 6,5%	565 6,4%		472 8,6%	351 7,2%	352 6,9%	333 6,34%	
Рядовых и сержантов по контракту	4145 40%	2774 30,7%		1219 22,2%	1365 28,2%	2157 42%	2320 44,15%	

Таблица 3

Годы	ст. 350 УК РФ — воинские преступления — нарушения правил вождения и эксплуатации машин (% от воинских преступлений)	ст. 264 УК РФ — общеуголовные нарушения ПДД и эксплуатации транспортных средств (% от общеуголовных преступлений)
1998	2,56	2,51
1999	1,98	2,58
2000	1,53	2,14
2001	1,64	2,88
2002	2,06	2,77
2003	1,28	2,15
2004	0,98	1,75
2005	0,78	1,47
2006	0,8	1,7
2007	0,6	1,9
2008	0,5	2,1
2009	0,9	3,0
2014	0,62	
2015	0,48	
2016	0,36	8,18

Из данной таблицы усматривается, что с 1998 до 2016 гг. удельный вес воинских нарушений правил эксплуатации военнотранспортных средств (ст. 350 УК РФ), которые ранее в основном совершались военнослужащими-призывниками (а теперь —

солдатами-контрактниками), постепенно уменьшался.

Что же касается общеуголовных автотранспортных преступлений (ст. 264 УК РФ), то до 2005 г. их удельный вес постепенно уменьшался, а в последующие годы, когда количество солдат и сержантов-

контрактников существенно возросло, то их удельный вес постоянно и стабильно увеличивался, особенно в последние годы.

Так, с 2009 по 2016 г. почти в три раза увеличился удельный вес тех военнослужащих, которые осуждены за общеуголовные автотранспортные преступления, совершенные во внеслужебное время (с 3,0% в 2009 г. до 8,18% в 2016 г.).

Вышеприведенные обстоятельства позволяют проследить своеобразную связь между увеличением количества военнослужащих-контрактников и увеличением их денежного содержания (которое стало позволять прослужившим несколько лет контрактникам покупать личные автомобили) — с увеличением удельного веса общеуголовных автотранспортных преступлений (ст. 264 УК РФ), совершаемых военнослужащими.

Что касается офицеров, то, например, в 2015 г. за общеуголовные автотранспортные преступления было осуждено 2,7% от всех осужденных офицеров, 0,88% от всех осужденных в 2015 г. военнослужащих-профессионалов и 0,65% от всех осужденных военнослужащих. То есть удельный вес офицеров, осужденных за данный вид преступлений, незначителен.

Вместе с тем в последние годы, когда уменьшились и срок службы по призыву, и количество солдат-призывников, а на должности водителей стали назначать, как правило, более опытных солдат-контрактников, удельный вес военнослужащих, осужденных за совершение воинских автотранспортных преступлений, постоянно и стабильно уменьшался. Между тем в 2015 г. удельный вес осужденных за воинские автотранспортные преступления (всего 25 человек) занимал третье место среди воинских преступлений (после уклонений от военной службы, а также преступлений против подчиненности и воинских уставных взаимоотношений).

Необходимо также обратить внимание на то, что военная автотранспортная техника в настоящее время достаточно сложная, а у солдат-по призыву значительное количество времени уходит на прохождение курса молодого бойца, освоение служебных обя-

занностей, особенностей воинского быта и военной службы, после чего начинает неизбежно приближаться срок увольнения в запас. Поэтому особого смысла в массовом назначении неопытных молодых солдат-призывников на должности водителей нет. По данным причинам на эти должности теперь в основном назначаются более опытные солдаты и сержанты, проходящие службу по контракту. И такие меры в целом достигают положительный эффект — уменьшение удельного веса военнослужащих, осужденных за воинские автотранспортные преступления (ст. 350 УК РФ).

Увеличение общеуголовных автотранспортных преступлений, совершаемых во внеслужебное время, в основном военнослужащими-контрактниками, можно объяснить следующим. В последние годы выполнялась поставленная государством задача увеличить число солдат и сержантов, проходящих службу по контракту. Однако осуществлять качественный отбор военнослужащих-контрактников, ведущих себя дисциплинированно, надлежащим образом, как в служебное время, так и в личное время (в том числе соблюдающих Правила дорожного движения во время управления личным автомобилем), пока не удается.

При этом нужно учесть, что молодые солдаты-контрактники покупать личные автомобили вряд ли имели возможность, поскольку до 2018 г. их первичное денежное довольствие составляло лишь 17 400 руб. Совершали общеуголовные автотранспортные преступления, в основном, солдаты и сержанты-контрактники, прослужившие более одного года (именно солдаты и сержанты-контрактники составляют большую часть осужденных военнослужащих).

Поскольку удельный вес осужденных за данные преступления стабильно, из года в год, увеличивается, то нужно принимать соответствующие меры по предупреждению общеуголовных автотранспортных преступлений, совершаемых военнослужащими-контрактниками во внеслужебное время.

В этих целях представляется необходимым улучшить работу по подбору граждан, желающих проходить военную службу по контракту, более качественно осуществлять

правовоспитательную работу, особенно ту ее часть, которая связана с надлежащим поведением военнослужащих-контрактников вне службы, а также с соблюдением Правил дорожного движения при управлении личными автомобилями.

Полагаем, что работникам военной прокуратуры и военных следственных органов целесообразно учесть вышеизложенное при осуществлении своей профессиональной деятельности и чаще вносить представления об устранении обстоятельств, способствующих совершению указанных преступлений.

Библиография

1. Волчок, В. Г. Преступность военнослужащих как объект комплексного криминологического исследования / В. Г. Волчок // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 2.
2. Иншаков, С. М. Системное воздействие на преступность в Вооруженных Силах России : дис. ... д-ра юрид. наук / С. М. Иншаков. — М., 1997.
3. Лунеев, В. В. Преступность XX века. — 2-е изд., перераб. и доп. / В. В. Лунеев. — М. : Волтерс Клувер, 2005.
4. Мацкевич, И. М. Преступность военнослужащих (криминологические и социально-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук / И. М. Мацкевич. — М., 2000.
5. Мацкевич, И. М. Преступность военнослужащих / И. М. Мацкевич // «Черные дыры» в Российском законодательстве. — 2002. — № 2.
6. Хомяков, А. И. Преступления против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Хомяков. — М., 2002.
7. Шикалова, О. В. Социальное содержание «нового облика» Вооруженных Сил Российской Федерации / О. В. Шикалова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 7.
8. Яковлев, А. В. Предупреждение преступлений с неосторожной формой вины, совершаемых военнослужащими : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Яковлев. — М., 2003.

It is necessary to improve the work to prevent increased motor vehicle crimes committed by servicemen outside the service

© Onokolov Yu. P.,

The candidate of Law, a retired judge, Colonel of Justice.

Abstract. The article contains data on the criminality and conviction of servicemen for military and common-law motor vehicle crimes. As a result of the analysis carried out by the author, the author concluded that it is necessary to intensify the work on the prevention of motor vehicle crimes committed by military professionals outside the service.

Keywords: servicemen, crime prevention, general and military motor transport crimes.

Военная наркокриминология как перспективное направление военной криминологии

© Харабет К. В.,

профессор кафедры уголовного права Военного университета, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Рассматриваются военная наркокриминология как перспективный раздел военной криминологии; некоторые актуальные вопросы борьбы с преступностью в сфере незаконного оборота наркотических средств и комплекс мер, направленные на противодействие наркотизма.

Ключевые слова: наркопреступность, наркотизм, причины наркотизма, меры по противодействию наркотизму, Вооруженные Силы, военная наркокриминология.

Рецензент — А. А. Толкаченко, доктор юридических наук, профессор.

Военная криминология (усилиями «отца-основателя» профессора В. В. Лунеева, при активном участии военных юристов старшего поколения — В. П. Маслова, О. В. Дамаскина, С. М. Иншакова), а также профессора И. М. Мацкевича и некоторых других к началу третьего тысячелетия за более чем полувековой период своего развития прочно заняла свое место в качестве институализированной области (подотрасли) отечественной криминологии, изучающей преступность, ее криминогенные детерминанты и фоновые явления — в связи с преступным поведением, личность преступника, противодействие преступности, способы ее изучения и методы прогнозирования преступности среди военнослужащих. Автор полагает, что в системе наук о социальном поведении криминологию корректно рассматривать как отрасль более общей (социологической) науки — девиантологии, а военную криминологию — соответственно, как подотрасль (раздел) военной девиантологии (последняя изучает весь комплекс феноменов отклоняющегося поведения военнослужащих, как выступающих «фоновыми» явлениями преступности (наркотизм, пьянство и алкоголизм и др.), так и позитивных девиаций).

В последнее десятилетие в криминологической науке, в значительной степени — благодаря исследованиям и научным публикациям профессора А. В. Федорова¹, а также

его коллег по антинаркотической проблематике, сложилось новое перспективное направление (раздел), получившее название наркокриминология, изучающее понятийный аппарат, феноменологию, этиологию, предупреждение и профилактику наркотизма и наркопреступности. Последние, как известно, в рамках теории социальных отклонений (В. Н. Кудрявцев, 1984, 1989 гг.) рассматриваются в качестве разновидностей отклоняющегося поведения. Также можно высказать предположение, что «внутри» наркокриминологии сформировалась военная наркокриминология в качестве относительно самостоятельного раздела, изучающего наркоситуацию в войсках, этиологию наркотизма и наркопреступлений, меры по их профилактике и противодействию.

Несколько слов о межотраслевом характере проблематики.

Наркотизм — межотраслевой социальный феномен, изучаемый в рамках предметов многих социально-правовых и иных научных направлений. В психологии наркотизм рассматривается как форма аномального (асоциального) поведения; в наркологии — как форма аддиктивного поведения, наряду с пьянством и алкоголизмом и иными формами химической зависимости; в педагогике — как разновидность группы риска; в психиатрии — как форма саморазру-

конному обороту наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые, криминологические, историко-правовые и международно-правовые аспекты : сб. статей. М. : Юрист, 2013.

¹ Федоров А. В. Наркокриминология как одно из направлений криминологии // Наркоконтроль. 2013. № 1. С. 4—27; Федоров А. В. Противодействие неза-

шающего поведения (наряду с алкоголизмом, табакокурением, психическими и иными заболеваниями). В девиантологии наркотизм рассматривается как форма девиантного (отклоняющегося) поведения, наряду с преступностью, пьянством и алкоголизмом, правонарушениями, бюрократизмом и проч.; в криминологии наркотизм рассматривается преимущественно в качестве фонового явления преступности.

Современные общественные науки (криминология и социология) рассматривают наркотизм и преступность как разновидности отклоняющегося (асоциального) поведения и его наиболее деструктивные формы (В. Н. Кудрявцев и др. 1989 г.; Я. И. Гишинский, 2004, 2013 гг.); их характеризуют во многом общие этиология, феноменология и причинный комплекс¹. Исследователи наркотизма Т. А. Боголюбова, М. Ю. Воронин, Л. И. Романова, Н. А. Лопашенко, А. В. Федоров, Б. Ф. Калачев и др. по-разному определяют объем понятия «наркотизм»².

Наркотизм и наркопреступность военнослужащих как криминогенные феномены рассматриваются в рамках частной криминологической теории наркотизма (с учетом воинской специфики), разработанной в начале 90-х годов прошлого века профессором Т. А. Боголюбовой. «Возраст» современных исследований в области военной наркокриминологии насчитывает около 30 лет. В 1987 — 1989 гг. независимо друг от друга Б. Ф. Калачев (МВД СССР), а также военные юристы Н. Н. Карпов и автор этих строк опубликовали ряд первопроходческих научных публикаций по заданной проблематике, включавших криминологический аспект. В 1991 г. Н. Н. Карповым, в бытность его сотрудником Главной военной

прокуратуры, в составе группы исследователей, включая ученого из ВНИИ МВД СССР Г. Н. Драгана (на базе Одесского военного округа) и следователем военной прокуратуры гарнизона залива Стрелок К. В. Харабетом (на Тихоокеанском флоте) по авторским методикам были проведены первые «полевые» исследования «воинского» наркотизма и наркопреступности, их результаты опубликованы. В 1995 г. в Военной академии экономики, финансов и права была защищена первая кандидатская диссертация, посвященная противодействию наркопреступности в войсках (средствами прокурорского надзора), содержащая и криминологический материал (Н. Н. Карпов). В целом среди российских (советских) авторов, работавших в разные исторические периоды в проблематике «воинского наркотизма», следует отметить представителей военно-медицинской науки В. Гиляровского, В. Горового-Шалтана, В. В. Колкутина, Г. П. Колупаева, А. И. Медуса, С. В. Литвинцева, Е. С. Снедкова, В. К. Шамрея и др.; ученых-юристов Г. Н. Драгана, А. В. Табакова, С. М. Малькова, военных юристов В. Б. Ивасенко, О. А. Косована, С. Н. Кирсанова, И. А. Мурашкина и некоторых других. Опубликовано монографическое исследование социологической проблематики наркотизма среди военнослужащих³. Автором этих строк за 30-ти летний период исследований наркопроблематики подготовлены кандидатская (1996 г., защищена в 1997 г.) и докторская (2014 г., не защищена) диссертации, посвященные криминологическим, а также социально-правовым аспектам противодействия наркотизму и наркопреступности в войсках, несколько монографий, учебных пособий и др.⁴

Объектом изучения военной наркокриминологии является наркотизм военнослужащих и связанная с ним наркопреступ-

¹ См. подробнее: Кудрявцев В. Н. Социальные отклонения. М., 1989. С. 286—301; Гишинский Я. И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». М., 2004. С. 276—297.

² См. подробнее: Ролик А. И., Романова Л. И., Федоров А. В. Современная наркопреступность: криминологические, уголовно-политические и уголовно-правовые аспекты. Владивосток, 2009. С. 53—60 и др.

³ Васильев А. В., Сальников В. П., Степашин С. В. Наркотизм: социологический анализ. СПб., 1999.

⁴ См., например: Харабет К. В. Социально-правовые основы противодействия наркотизму и наркопреступности военнослужащих: история и современность. М. : Юрлитинформ, 2018.

ность, а также меры, методики, иной инструментарий их противодействия.

Предмет исследований военной наркокриминологии включает в себя: теоретические аспекты наркотизма как социально-правового явления; основные криминологические характеристики наркотизма и наркопреступности военнослужащих; личность военнослужащего, вовлеченного в наркотизацию; общетеоретические вопросы противодействия наркоправонарушениям в войсках; взаимосвязь наркотизма с иными фоновыми явлениями преступности; исторические, архивные, документальные и иные материалы борьбы с алкоголизмом и наркотизмом в русской армии, а также зарубежный опыт; современное антинаркотическое законодательство; дисциплинарная, следственно-прокурорская и военно-судебная практика в части ответственности военнослужащих за совершенные наркоправонарушения.

Разработка в рамках военной наркокриминологии теоретических аспектов противодействия наркотизму и наркопреступности расширяет теоретическую базу современной концепции криминологической политики государства в сфере предупреждения преступности военнослужащих Вооруженных Сил, развивают в этой части положения Стратегии государственной антинаркотической политики, а также научные идеи системного подхода в криминологической оценке преступности и ее фонового явления (наркотизма) применительно к военнослужащим. Исследование феномена наркотизма и наркопреступности военнослужащих изменяет границы традиционных для криминологии представлений об этих негативных социальных явлениях, о системе мер их предупреждения в современных геополитических условиях.

Основные достижения современной военной наркокриминологии:

1) в целом сформирован категориальный аппарат данной области военной криминологии. Так, наркотизм среди военнослужащих рассматривается в качестве негативного социально-правового явления, выступающего одновременно «фоновым» явлением «воинской» и общеуголовной пре-

ступности военнослужащих, заключающегося в их массовом приобщении к немедицинскому употреблению наркотиков и иных психоактивных веществ (ПАВ), в том числе под воздействием последствий боевой массовой психологической травмы (БМПТ), в целях «изменения сознания» и по иным мотивам; совершении дисциплинарных и административных наркоправонарушений, а также склонении к немедицинскому потреблению наркотиков и иных ПАВ и ином вовлечении в наркопотребление, представляющего угрозу для наркотической и военной безопасности государства. Наркотизм (на «единичном поведенческом уровне») обладает совокупностью основных (асоциальное явление, немедицинское потребление ПАВ, совершение в связи с потреблением ПАВ наркоправонарушений, не относящихся к уголовно-наказуемым) и факультативных (заболевание в результате немедицинского приема наркотиков и иных ПАВ наркоманией (токсикоманией), совершение наркопреступлений, склонение к немедицинскому потреблению наркотиков и иных ПАВ, связь с иными криминально-криминогенными феноменами) признаков. Наркотизм детерминирует наркопреступность военнослужащих, которая в узком, уголовно-правовом, значении рассматривается как специфическая разновидность общеуголовной преступности, представляющая собой совокупность преступлений, совершаемых военнослужащими в сфере незаконного оборота наркотиков, в том числе незаконного культивирования наркосодержащих растений, а также их хищений (1); в сфере легального оборота наркотиков, их аналогов и прекурсоров и причиняющих вред здоровью личности и общественному здоровью (2), а также преступлений, совершаемых в состоянии наркоопьянения (3). Наркоситуация является разновидностью криминальной ситуации;

2) проведены криминологические замеры основных характеристик наркотизма и наркопреступности в войсках. Так, наркопреступность в структуре преступности военнослужащих составляет в среднем около 5—6% и растет, начиная с 1992 г., занимая третье место среди других видов преступно-

сти, а также в структуре судимости. Ее коэффициент за последние 5 лет составляет в целом 0.38 (по отношению к 10 тыс. военнослужащих). Количество военнослужащих, вовлеченных в наркотизацию, по нашим оценкам, составляет величину в пределах от 1 тыс. до 7—8 тыс. человек. На 1 выявленного потребителя ПАВ-военнослужащего приходится в среднем от 3 до 5 латентных «эпизодических» наркопотребителя.

3) предложен прогноз наркоситуации и наркопреступности в Вооруженных Силах на краткосрочную и среднесрочную перспективы: наркотизм и в дальнейшем будет выступать фоновым явлением общеуголовной и «воинской» преступности, существенным элементом криминологической характеристики преступности военнослужащих по контракту, а также по призыву; существенных изменений в динамике и структуре наркопреступности военнослужащих в ближайшей перспективе не предвидится (без учета фактора возможных изменений, вызванных изменением антинаркотических статей УК РФ); сохранение не ниже современного уровня немедицинского потребления наркотиков военнослужащими; увеличение удельного веса военнослужащих-«контрактников» по мере дальнейшего развития контрактной службы в условиях Вооруженных Сил; стабильный, по нашим оценкам — в пределах 0,1—1%, ежегодный рост регистрируемой наркопреступности и наркоделиктов, прежде всего, за счет ожидаемого повышения эффективности пресечения, раскрытия и расследования наркоправонарушений силами военной полиции, при повышении эффективности оперативно-розыскной и иной деятельности антинаркотических подразделений МВД России; возрастание и замещение в структуре немедицинского потребления ПАВ доли наркотиков (опиатов и каннабиноидов) синтетического производства, включая так называемые «дизайнерские наркотики», что соответствует соответствующему тренду молодежной наркоситуации; увеличение доли сбыта наркотиков, совершаемого «бесконтактным» путем, посредством Интернет; рост наркоправонарушений, совершаемых, преимущественно, младшими офицерами, в

том числе по мотиву «ложно понятого интереса службы»; негативное влияние на наркоситуацию в Вооруженных Силах фактора возможного расширения участия контингентов российских военнослужащих в миротворческих и иных специальных операциях, сопряженных с воздействием БМПТ и иных факторов;

4) эмпирически подтверждено теоретическое положение о существовании прямой зависимости (корреляции) наркотизма с такими формами (видами) отклоняющегося поведения военнослужащих как воинские дисциплинарные проступки в целом, пьянство и алкоголизм, суицидальное поведение, а также с виктимностью наркопотребителей;

5) исследована типология личности военнослужащего, вовлеченного в наркотизацию и наркопреступность: «экспериментатор» (одна из двух основных категорий военнослужащих, вовлеченных в наркотизацию), «потребитель наркотиков» (одна из двух основных категорий военнослужащих, вовлеченных в наркотизацию), «потребитель — продавец наркотиков»;

6) установлено, что основными мотивами первичного потребления наркотиков военнослужащими, проходящими службу по призыву и контракту, являются: «желание получить удовольствие», т.е. гедонистические мотивы (около 80% опрошенных среди военнослужащих, проходящих службу по призыву и контракту, в возрасте 18—20 лет), «любопытство относительно действия наркотика» (от 20 до 41% — в различных военно-социальных группах: курсантов, военнослужащих по призыву, военнослужащих, проходящих службу по контракту из числа рядового и сержантского состава); действие фактора «групповой психологии» (указали не менее 20% опрошенных военнослужащих, проходящих военную службу по призыву); «стремление снять психологический дискомфорт», т.е. преодолеть реальные (или мнимые) проблемы, связанные с тяготами и лишениями военной службы (до 50% опрошенных военнослужащих, проходящих службу по призыву и контракту в возрасте 18—22 лет) и некоторые другие. При этом впервые потребили ПАВ в период прохождения военной службы в пределах

6—10% от всех лиц, вовлеченных в наркотизацию;

7) выявлен и рассмотрен комплекс криминогенных факторов (детерминант) распространения наркотизма и наркопреступности в условиях Вооруженных Сил, который присущ и их распространению в условиях иных «закрытых» социумов: снижение духовного и образовательного уровня призывного контингента и ухудшение «качества» лиц, поступающих на военную службу, имеющих (выявленные и скрытые) психические отклонения и допускаявших правонарушающее поведение, в том числе латентное; обусловленный организационным строением высокий уровень сплоченности и одновременно закрытости воинских коллективов и объективно существующая система «автономности» воинской деятельности от систем общегосударственного контроля и др. Специфическими для военной среды криминогенными факторами являются действие комплекса психотравмирующих ситуаций, включая БМПТ, длительное прохождение военной службы вне мест постоянной дислокации, в том числе в наркоопасных регионах и некоторые другие. Специфика причинного комплекса наркотизма (наркопреступности) военнослужащих проявляется также применительно к наркоситуации в условиях военной службы на кораблях Военно-Морского Флота и на территориях закрытых административно-территориальных образований. Наркотизм несовершеннолетних и молодежи выступает в качестве одного из основных факторов наркотизации военнослужащих;

8) выявлены и описаны «группы риска» из числа военнослужащих, проходящих службу по призыву и контракту, склонных к вовлечению в наркотизацию: злостные нарушители воинской дисциплины и правопорядка, в том числе систематически потребляющие спиртные напитки; психо- и эмоционально неустойчивые военнослужащие, имеющие в своем ближайшем окружении наркопотребителя; лица, «на гражданке» допускаявшие немедицинское потребление ПАВ; военнослужащие, ранее проходившие службу в особых условиях, например, в «горячих точках», в том числе под

воздействием психотравмирующих факторов;

9) изучен исторический аспект проблематики. Наркотизм и наркопреступность являются существенным элементом (признаком) криминологической характеристики преступности и правонарушений военнослужащих российской и других армий ведущих государств мира в «особых условиях» — периода участия в войнах и вооруженных конфликтах, начиная с Крымской (русско-англо-франко-турецкой) войны 1853 — 1856 гг.;

10) причинная обусловленность и механизм предупреждения наркоправонарушений, во многом сходные для армий большинства стран мира, позволяют использовать в Российской Федерации положительный зарубежный опыт борьбы с этими криминогенными явлениями. Данный опыт свидетельствует, в частности, о возможности, в силу автономности существования вооруженных сил как государственного института, создания антинаркотической системы противодействия и профилактики, обеспечивающей достаточно надежный контроль за ситуацией с наркотизмом и наркопреступностью в войсках (даже в ситуации, когда в обществе будут преобладать негативные тенденции их развития). К заслуживающим внимания мерам борьбы с наркотизмом и наркопреступностью, используемым в армиях иностранных государств на современном этапе следует отнести: возведение единой политики противодействия наркотизму и алкоголизму среди военнослужащих в ранг важного направления социальной политики в вооруженных силах (США); сочетание мер юридического принуждения к лицам, вовлеченным в наркотизм, с внедрением повседневной системы мер медицинско-санитарного обеспечения и просвещения, и одновременно, внедрением системы тотального «инструментального» контроля за всеми гражданами (BIG-DATA) (КНР); наличие разветвленной системы офицеров (отделов по профилактике наркомании и противодействию незаконному обороту наркотиков) в войсках, отвечающих за антинаркотическую и антиалкогольную деятельность и др. (Фран-

ция, Германия, Великобритания); установление дифференцированной юридической ответственности (дисциплинарной, материальной, уголовной) за незаконные действия, связанные с наркотиками, включая наркопотребление, по принципу более жесткой ответственности военнослужащего за аналогичное наркоправонарушение в сравнении с гражданским лицом (Великобритания, США); наличие эффективной системы выявления фактов наркопотребления в воинских коллективах, независимо от должностного положения военнослужащих, основанной на постоянных скрининговых исследованиях личности и проведении внезапных проверок на наркопотребление (Канада, США, Израиль); широкая реализация программ реабилитационных и иных мероприятий в отношении военнослужащих и лиц, уволенных в запас, участвовавших в боевых действиях и перенесших воздействие БМПТ, при этом к военнослужащим, пристрастившимся к наркопотреблению по «уважительным» причинам, напр., в силу военной травмы, пожизненно оказывается комплексная медико-социальная поддержка (США);

11) новая наркоситуация в России и ее военной организации требует принятия новой антинаркотической программы применительно к Вооруженным Силам, к концептуальным положениям и задачам которой могут быть отнесены: установление «нулевой» терпимости к наркотизму и наркотизации в условиях Вооруженных Сил в мирное время; совершенствование системы антинаркотических «барьеров» на допризывном этапе и этапе поступления (призыва) на военную службу; своевременное выявление «групп риска» из числа лиц, призванных (поступивших) на военную службу, проведение с ними адресной профилактической работы; введение в штат воинских частей (подразделений) от батальонного звена и выше должности «помощник командира по противодействию наркотикам, профилактике алкоголизма и наркотизма»; реализация комплекса организационно-правовых, медико-социальных и духовно-ориентированных мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни по каждой из

категорий военнослужащих (антиалкогольные, антинаркотические, антитабачные мероприятия); особое внимание должно быть уделено курсантам (слушателям) военных образовательных организаций — будущему офицерскому корпусу; организация эффективного межведомственного взаимодействия органов военного командования, военной юстиции с Государственным антинаркотическим комитетом, МВД России, ФСБ России, Минздрава России, других ведомств по вопросам антинаркотической деятельности; реализация эффективной дисциплинарной и уголовно-правовой антинаркотической практики в целях обеспечения задач общей и частной превенции; организация мониторинга наркоситуации среди военнослужащих, на его основе — прогнозирование и корректировка профилактической деятельности, в том числе системы выявления, учета и, при необходимости, лечения военнослужащих, допускающих немедицинское потребление наркотиков и иных ПАВ; совершенствование организации деятельности Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в субъектах федерации, связанных с вхождением в их состав руководителей военной полиции и иных органов военного управления соответствующего уровня; разработка правовых основ системы мониторинга наркоситуации среди военнослужащих в целях формирования прогнозов и мероприятий по ее предупреждению и др.

К числу актуальных задач (исследовательских тем) военной наркокриминологии, стоящих перед военными криминологами, можно отнести следующие: организация и проведение мониторинга наркоситуации в военной организации государства; прогнозирование индивидуального поведения военнослужащего-потребителя ПАВ; наркотизм в системе фоновых явлений преступности военнослужащих (проблемы взаимосвязи); аддиктивное поведение (пьянство и алкоголизм, наркотизм) как фактор правонарушающего поведения военнослужащих; изучение латентности наркоправонарушений в войсках; противодействие наркотизму и наркопреступности, исходя из специфики основных категорий военнослужащих (во-

еннослужащие, проходящие службу по призыву; по контракту; курсанты военных учебных заведений); изучение личности офицеров-наркопотребителей; роль военной полиции как элемента системы профилактики наркоправонарушений; предупреждение наркотизма и наркоправонарушений военнослужащих, проходящих службу в особых условиях; комплексное изучение противодействия наркотизму в армиях иностранных государств (исторический и современный этапы); военно-полицейские операции как форма противодействия международному наркобизнесу и некоторые другие.

Библиография

1. Васильев, А. В. Наркотизм: социологический анализ / А. В. Васильев, В. П. Сальников, С. В. Степашин. — СПб, 1999.
2. Гишинский, Я. И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, само-

убийств и других «отклонений» / Я. И. Гишинский. — М., 2004.

3. Кудрявцев, В. Н. Социальные отклонения / В. Н. Кудрявцев. — М., 1989.

4. Ролик, А. И. Современная наркопретупность: криминологические, уголовно-политические и уголовно-правовые аспекты / А. И. Ролик, Л. И. Романова, А. В. Федоров. — Владивосток, 2009.

5. Федоров, А. В. Наркокриминология как одно из направлений криминологии / А. В. Федоров // Наркоконтроль. — 2013. — № 1.

6. Федоров, А. В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые, криминологические, историко-правовые и международно-правовые аспекты / А. В. Федоров // Сборник статей. — М. : Юрист, 2013.

7. Харабет, К. В. Социально-правовые основы противодействия наркотизму и наркопреступности военнослужащих: история и современность / К. В. Харабет. — М. : Юрлитинформ, 2018.

Military narcocriminology as a promising field of military criminology

© Kharabet K. V.,

Colonel of Justice of Reserve, Professor of the Department criminal law of the Military University, candidate of jurisprudence, associate professor

Abstract. This article examines the associated crimes and various methods adopted by Russian Federation Army to fight the illegal drugs problem. Military narcocriminology as a promising field of military criminology.

Keywords: military narcocriminology, military criminology, drug crime, reasons for substance abuse, methods adopted by Russian Federation Army to fight the illegal drugs problem.

Военные проблемы международного права. Военное законодательство зарубежных стран

Некоторые «апрельские тезисы» по проблемам борьбы с терроризмом

© Агеев А. А.,

кандидат юридических наук, начальник группы правового обеспечения Антитеррористического центра государств-участников Содружества Независимых Государств

Аннотация. В статье анализируются возможные варианты развития правового регулирования ряда направлений борьбы с терроризмом в современном международном праве.

Ключевые слова: Антитеррористический центр государств-участников Содружества Независимых Государств, терроризм, модельное законодательство

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

Прошедшие в первой половине апреля 2018 г. в ключевых центрах правовой активности СНГ мероприятия дали богатую пищу для размышлений о дальнейшем развитии теории и практики на фронте борьбы с терроризмом и иными формами насильственного экстремизма. Речь идет, прежде всего, о принятии Советом министров иностранных дел СНГ (г. Минск, 6 апреля) Решения об одобрении проекта решения Совета глав государств СНГ «О внесении изменений и дополнений в Положение об Антитеррористическом центре государств-участников Содружества Независимых Государств», а также о 47 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи (МПА) государств-участников СНГ (г. Санкт-Петербург, 13 апреля) и предшествовавшей ему работе ее постоянных органов (12 апреля).

Проект Решения Совета глав государств СНГ о внесении изменений и дополнений в Положение об Антитеррористическом центре государств-участников Содружества Независимых Государств (далее — АТЦ СНГ и Положение соответственно) подготовлен и внесен Советом руководителей органов государственной безопасности и специальных служб государств-участников СНГ во исполнение Программы сотрудничества госу-

дарств-участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2017—2019 гг.

Указанный проект имеет своими целями приведение Положения в соответствие с принятыми позднее высшими органами СНГ актами международного права, затрагивающими отдельные аспекты деятельности АТЦ СНГ. В этой связи поправки в Положение об АТЦ СНГ наряду с уточнением компетенции данного органа путем включения в нее всего комплекса проблем борьбы со всеми формами и проявлениями терроризма (а не только международного терроризма) для повышения эффективности взаимодействия государств-участников СНГ и их компетентных органов предусматривают ряда вопросов. Среди них: совершенствование информационно-аналитической деятельности; функционирование Специализированного банка данных; новые установившиеся формы взаимодействия, такие как организация работы Научно-консультативного совета при АТЦ СНГ и др. Для обеспечения согласованности Положения с международными договорами об условиях пребывания АТЦ СНГ и его Отделения в Центральном-Азиатском регионе, а также национальным законодательством государств-участников СНГ в Положение дополнительно введен

развернутый понятийный аппарат, основанный на поздние принятых актах международного права. Ряд предписаний Положения предусматривает уточнение компетенции Руководителя АТЦ СНГ.

Рассмотренный на заседании Объединенной комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам вопрос о работе над проектом модельного закона «О национальной безопасности» обещает приобрести в будущем повышенную остроту. Председатель указанной Объединенной комиссии В. М. Заварзин еще на прошлом заседании (28 ноября 2017 г. отмечал недостаток внимания в России к этой проблематике, инициировал исправление данного неблагоприятия, а также необходимость привлечения к этой работе в качестве соисполнителя Института национальной безопасности Республики Беларусь. Однако во изменение данной позиции основным разработчиком данного законопроекта стал негосударственный Независимый научный фонд «Институт проблем безопасности и устойчивого развития». Состоявшееся же рассмотрение пояснительной записки к предложениям по концепции данного законопроекта выявило отсутствие целостной концепции национальной безопасности как таковой. В этой связи российскому научному сообществу предстоит неизбежно озаботиться данной проблематикой. Тем более, что в постановлениях от 12 апреля 2018 г. Объединенная комиссия при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам обратилась как к компетентным национальным органам государств-участников СНГ, так и к наднациональным структурам этого межгосударственного объединения с настоятельным призывом как можно скорее представить предложения по субстантивному наполнению перспективных планов модельного законодательства в СНГ на очередной среднесрочный период.

С учетом очередного приглашения профессором И. Б. Кардашовой на страницах

«Военного права»¹ ученой общественности к точному определению предметной сферы национальной безопасности, доступной для познания и имеющей прикладную направленность, позволим предложить вниманию читателей ряд своих собственных соображений по данной проблематике.

Во-первых, предшествующими исследователями добросовестно описан методологический тупик по вопросу национальной безопасности². Со своей стороны, позволим предложить выход из этого тупика. Суть наших предложений сводится к необходимости рассматривать национальную безопасность, осуществляющую интеграцию³ прочих видов безопасности, в качестве синонима безопасности народной. Как известно из доктрины международного права, его первоначальными субъектами являются государства (отсюда государственная безопасность) и нации⁴ (прежде всего, но исключительно, борющиеся за самоопределение и создание собственной государственности). Так, например, п. 4 ст. 1 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), распространяет определение международного вооруженного конфликта на вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение, закрепленного в Уставе ООН и в Декларации о принципах междуна-

¹ Кардашова И. Б. Военная безопасность в системе национальной безопасности // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 26—31.

² Возженников А. В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения : монография. М. : Изд-во РАГС, 2002; Редкоус В. М. Административно-правовая основа обеспечения национальной безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств : монография. Пятигорск: РИА КМВ, 2010; Шуберт Т. Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование. М. : Право и закон, 2001.

³ Etzioni A. A. Paradigm for the Study of political Unification // World Politics. 1962. Vol. 15. № 1.

⁴ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

родного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН.

Именно интересы нации (народа) и призвана, по нашему мнению, обеспечивать национальная безопасность. При этом любая нация может на определенном этапе своего развития существовать (и, — за редким исключением, когда она формируется внутри уже существующей страны, — существует) без образования своего государства. Более того, даже и при образовании своего государства ареал обитания нации зачастую не совпадает с границами образованного ею государства. При этом нация и образованное им государство обязаны защищать представителей нации (особенно если они являются гражданами образованного нацией государства) и за пределами очерченной государственной границей национальной территории. Данная обязанность наций и государств исторически присуща как международному, так и внутригосударственному праву. Для иллюстрации сказанного сошлемся на являющуюся в настоящее время наиболее полным по объему правовой защиты личности Конвенцию СНГ о правах и основных свободах человека, подписанную государствами-участниками этого межгосударственного объединения в г. Минске 26 мая 1995 года. Согласно этой Конвенции каждый, права и свободы которого нарушены, имеет право на эффективное восстановление в правах и свободах в соответствии с национальным законодательством (ст. 19); каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности (ст. 23).

Аналогичные подходы воплощены и во внутригосударственном праве государств-участников СНГ. В этой связи необходимо указать, в частности, на взаимосвязанные положения преамбулы¹, ст. 3 и 61 (ч. 2) Конституции Российской Федерации. Отметим при этом, что аналогичные по сути правовые положения закреплены в Конституции

Кыргызской Республики (преамбула, ч. 1 и 2 ст. 2 и ч. 5 ст. 50)², Конституции Республики Таджикистан (преамбула, ст. 6 и 16)³, Конституции — Основном законе Туркменистана (преамбула, ст. 2 и 7)⁴ Конституции Республики Узбекистан (преамбула, ст. 2, 7, 8, 10)⁵. При этом в решении от 24 июня 2003 г. № 01-1/2-03 Экономический Суд СНГ отметил, что государства обязаны реализовывать свои международные обязательства путем непосредственного применения договорных норм в отношении обеспечения основных прав и свобод человека⁶.

Во-вторых, исходя из обстановки на международной арене, представляется настоятельно необходимым предметный подход к вопросам правового регулирования противодействия химическому терроризму, обеспечения государственной и общественной безопасности, особенно в анти-террористическом и антиэкстремистском аспектах. Иными словами, речь должна идти о скорейшем принятии законов по обеспечению государственной, общественной и военной безопасности, а также по борьбе с химическим терроризмом. В повестке дня также вопросы принятия модельных военной доктрины и доктрины общественной безопасности. Надлежащей же площадкой для апробации данных законодательных предположений способна стать МПА СНГ и принимаемые ей модельные законодательные акты (в форме модельных законов, рекомендаций и комментариев к двум первым видам модельных законодательных актов).

АТЦ СНГ, являясь постоянно действующим специализированным отраслевым органом СНГ, предназначенным для обеспечения координации взаимодействия компетентных органов государств-участников

¹ Баренбойм П. Д. Преамбула Конституции России и ее значение для отношений с СНГ и Европой // СНГ, Россия и Европа : сб. статей / сост. А.В. Захаров. М. : ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 143—149.

² Конституции государств Азии. Том 2. Средняя Азия и Индостан. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 454—492.

³ Там же. С. 756—780.

⁴ Там же. С. 792—812.

⁵ Там же. С. 826—856.

⁶ Обзор судебной практики Экономического суда СНГ по делам о толковании межгосударственных соглашений о гарантиях социально-экономических прав различных категорий граждан государств-участников СНГ за период с 1994 по 2011 г.

СНГ в области борьбы с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, призван оказывать содействие заинтересованным государствам-участникам СНГ в подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) и комплексных операций по борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма¹. В качестве возможных правовых инициатив на среднесрочную перспективу представляется возможным предложить подготовку проектов двух международных договоров.

Первый из них под рабочим наименованием Конвенция государств-участников СНГ о кодексе поведения в отношении террористических и экстремистских организаций. Основными позициями данного проекта международного договора могли бы стать:

— условия и порядок признания и исполнения решений судов иностранных государств, международных судов и квазисудебных органов, констатировавших террористический и (или) экстремистский характер деятельности организаций;

— оказание правовой помощи в ходе досудебного производства и судебного рассмотрения дел о признании организаций террористическими и (или) экстремистскими;

— возложение на АТЦ СНГ ведения перечня террористических и экстремистских организаций, признанных таковыми уполномоченными органами государств-участников СНГ.

Вторым из таких проектов международных договоров мог бы стать Договор государств-участников СНГ о проведении совместных, согласованных либо иным обра-

зом затрагивающих интересы другого государства оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) в интересах борьбы с терроризмом. Основными элементами этого проекта могли бы стать:

— унификация перечня ОРМ в интересах борьбы с терроризмом. В частности, в целях дальнейшего развития антитеррористического и оперативно-розыскного права возможно предложить специальное «анти-террористическое» ОРМ «негласное получение информации о террористических идеях». Данное ОРМ, основываясь на требованиях Резолюции Совета Безопасности ООН 2354 (2017), выступало бы в качестве специального ОРМ по отношению к другим и оказывало мощное превентивное воздействие на террористов, допуская применение в своих рамках любого из мероприятий, перечисленных прочими ныне ОРМ;

— условия и порядок условия и порядок проведения ОРМ на территориях государств-участников договора в интересах борьбы с терроризмом, включая иммунитет используемых в ОРД сил и средств и вопросы возмещения причиненного ими вреда.

В ходе подготовки указанных проектов международных договоров представляется возможной их апробация в рамках модельных законодательных актов (рекомендаций и законов), принимаемых МПА СНГ.

Предусмотренная проектом Рекомендаций по применению принципов международного гуманитарного права при противодействии терроризму и иным насильственным проявлениям экстремизма концепция содержит достаточно спорные подходы к разделению военных и правоохранительных мер и противопоставлению на этой основе международных и внутринациональных правовых регуляторов. Доктрина военно-полицейских операций в эту схему явно не укладывается². Предложения же по доработке указанного проекта по существу пока пытаются свести к проблемам усиления дисциплинарной ответственности участников антитеррористических и анти экстре-

¹ Решение Совета глав государств СНГ от 21 июня 2000 г. «О создании Антитеррористического центра государств-участников Содружества Независимых Государств» // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2 (35). С. 128—130; Решение Совета глав государств СНГ от 1 декабря 2000 г. «Об Антитеррористическом центре государств-участников Содружества Независимых Государств» // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 3 (36). С. 162—171.

² Агеев А. А. Международно-правовые основы военно-полицейских операций // Военное право. 2018. № 2 (48). С. 212—220.

мистских мероприятий в интересах превенции совершения ими воинских преступлений. Этого в современных условиях явно недостаточно. В деле «Натоньевский против Германии» (*Natoniewski v. Germany*) (от 29 октября 2010 г., Ref. № IV CSK 465/09, переведенном на английский язык в 2010 г. в польском ежегоднике международного права № 299) отмечено, что специфика причин вооруженных конфликтов предполагает применимость государственного иммунитета за действия, совершаемые в ходе этих конфликтов. Вооруженные конфликты — с многочисленными жертвами, чудовищными разрушениями и страданиями — не могут сводиться к отношениям между государством-правонарушителем и потерпевшим лицом, конфликты существуют, главным образом, между государствами. Традиционно претензии, связанные с военными действиями, должны разрешаться в мирных договорах, направленных на всестороннее — на международном и частном уровнях — урегулирование последствий войны. В таких случаях юрисдикционный иммунитет предоставляет международно-правовые способы урегулирования претензий, связанных с военными событиями. Удаление из судебной юрисдикции целого ряда гражданских исков (связанных с военными действиями) направлено на то, чтобы уравновесить ситуацию, когда нормализация отношений между государствами может столкнуться с препятствиями вследствие большого количества дел, возбужденных отдельными лицами.

На фоне же прозвучавших предложений по поправкам в модельный Уголовный кодекс для государств-участников СНГ видится более перспективным направлением разработка модельного законодательства военного времени для государств-участников СНГ (включая военно-уголовное право).

МПА СНГ пришлось вспомнить и неудачный опыт разработки под эгидой ООН, а затем и СНГ в 2009 — 2011 гг. проекта Международной конвенции о контроле, надзоре и наблюдении за частными военными и охраняемыми предприятиями («проект 17 от 13 июля 2009 г.»). МИД России уже обращал внимание на отрицательный опыт

применения таких организаций в Сирии по гражданско-правовым договорам, подчиненным праву Белиза.

Важно учитывать, что в форматах других межгосударственных объединений существование подобных предприятий уже стало фактом правовой действительности. Так, 6 декабря 2012 г. вступила в силу Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке (Кампальская конвенция)¹.

Военная доктрина Российской Федерации, относя деятельность иностранных частных военных компаний (ЧВК) в районах, прилегающих к государственной границе Российской Федерации и границам ее союзников, к одной из основных внешних военных опасностей (подп. «л» п.12), вместе с тем признает характерными чертами и особенностями современных военных конфликтов участие в военных действиях иррегулярных вооруженных формирований и частных военных компаний (подп. «з» п.15). Тем самым отрицание «права на существование» для российских ЧВК явно не входило в замысел авторов указанной доктрины. Думается, что ЧВК в перспективе способны стать удачным примером результативного государственно-частного партнерства в деле борьбы с терроризмом. При этом деятельность ЧВК явно не подпадает и под запрет, установленный ст. 13 (ч. 5) Конституции Российской Федерации, ибо таковые, во-первых, не обязательно будут создаваться общественными объединениями, о коих идет речь в данной конституционной норме; во-вторых, не обязательно будут вооруженными. Напомним при этом, что в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2011 г. № 24-П деятельность отрядов самообороны Республики Дагестан в ходе контртеррористической операции на ее территории в сентябре 1999 года, была оценена как правомерная².

¹ Бекашев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 2013. С. 206—224.

² Конституционный Суд Российской Федерации признал, что в условиях вооруженного конфликта, пред-

Не отрицая в принципе возможности включения в публично-правовые по своей сути акты международного права частного-правовых норм, полагаем, что в проекты актов международного права по деятельности ЧВК не следует наполнять положениями, претендующими на регулирование договоров частного права, особенно в тех случаях, когда в них затрагиваются вопросы, не ставшие до настоящего времени предметом унификации в рамках норм международного права. Вряд ли имеет отношение к данной предметной области и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.). В современных условиях также неясно, как будет определяться государство происхождения применительно к ЧВК, у которого основное место ведения бизнеса не совпадает с местом регистрации ЧВК (а не с местом его инкорпорации). Ряд положений проекта 17 от 13 июля 2009 г. (например, п. 3 ст. 5) изначально были нереализуемыми на практике) по причине несходства в правовых системах разных государств. При этом международному праву не известны случаев подчинения договоров правопорядкам сразу нескольких (как минимум, трех) государств. Следует также учесть, что в международном частном праве получил всеобщее признание принцип автономии воли сторон, согласно которому стороны договора могут при заключении договора или в последующем выбрать по соглашению между собой право, которое подлежит применению к их правам и обязанностям по этому договору. Если из совокупности обстоятельств дела, существовавших на момент выбора подлежащего применению права, следует, что договор реально связан только с одной страной, то выбор сторонами права другой страны не может затрагивать действие императивных норм

ставлявшего реальную угрозу безопасности Российской Федерации, граждане, добровольно вступившие в отряды самообороны Республики Дагестан, выполнили свой конституционный долг по защите Отечества в форме, определенной решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации — Государственного Совета Республики Дагестан.

страны, с которой договор реально связан. Для достижения целей регулирования деятельности ЧВК представляется достаточным, чтобы заключаемые договоры об оказании военных и (или) охранных услуг явно не противоречили основами публичного порядка государств, на территории которых соответствующие услуги оказываются.

Проект Модельного Наставления по международному гуманитарному праву для СНГ призван стать основой координации политики и практической деятельности в области имплементации и интеграции норм международного гуманитарного и иных отраслей права, применимых в период вооруженных конфликтов. Он нацелен на совершенствование правовой базы деятельности силовых ведомств государств-участников СНГ и должен стать основой для создания национальных руководящих документов. В частности, в справке Правового управления Аппарата Совета Федерации отмечено, что понятийный аппарат данного проекта гораздо шире предусмотренного Наставлением по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждено Минобороны России 8 августа 2001 г.)¹. Комитет Государственной Думы по обороне, в свою очередь, особо отмечая наличие в рассматриваемом проекте отсутствующих в российском аналоге специальных предписаний по вопросам «учета норм права при подготовке и ведении боевых действий во внутренних вооруженных конфликтах и при выполнении боевых задач в мирное время», предлагает «на уровне законодательного акта ... определить функционал должностных лиц юридической службы Вооруженных Сил, что повышает ее статус» (письмо от 10 января 2018 г. № 3.14-23/8).

С последним предложением вряд ли можно согласиться, ибо наличие в юридической службе вооруженных сил должностных лиц (т.е. субъектов, могущих давать обязательные для исполнения указания ли-

¹ Письмо Комитета Совета Федерации по международным делам от 29 января 2018 г. № 3.4-14/91 (вх. № 158/27 Секретариата Совета МПА СНГ от 30 января 2018 г.).

цам, не подчиненным по службе) само по себе следует признать правовым нонсенсом. Во всяком случае, реализация подобного законодательного предположения навсегда выведет военных юристов из статуса некомбатантов.

Рассмотренный комиссиями МПА СНГ проект названного Модельного Наставления признан нуждающимся в дальнейшем совершенствовании в свете необходимости уточнения формы данного проекта (наставление как модельный закон либо рекомендации)¹ и большего учета тенденции развития обычных норм, в равной мере применимых к вооруженным конфликтам как международного, так и международного характера². К этому стоит добавить сохраняющиеся претензии по поводу отсутствия исчерпывающей правовой регламентации термина «иные ситуации насилия». Определенный прогресс (в части отнесения к таким ситуациям миротворческих, контртеррористических и правоохранительных операций) уже наметился, однако остаются вопросы в части соотношения между двумя последними видами операций и их соотношения с военно-полицейскими операциями антитеррористического профиля. При этом представляется необходимым учесть позиции по данному вопросу и международных судебных органов³. Кроме того, власти Россий-

ской Федерации не без оснований полагают, что максимальная огласка методов борьбы с терроризмом и видов используемого вооружения во внутригосударственном законодательстве, которое открыто для общественности, создаст серьезное препятствие для участвующих в таких операциях сотрудников специальных подразделений и значительно снизит эффективность контртеррористических операций. При должном уважении к принципам верховенства права и правовой определенности требование разгласить методы борьбы с терроризмом, включая принципы выбора оружия, далеко отстоит от основных принципов проведения контртеррористических операций и в некоторой степени предоставит террористам реальную возможность подготовиться к любым действиям со стороны сил, участвующих в пресечении террористической активности и в борьбе с терроризмом. Власти Российской Федерации призывают применить это теоретическое требование публичности на практике и представить, каким образом оно должно быть инкорпорировано во внутригосударственное законодательство. В частности, описывая в подробностях принципы выбора вооружения для использования в определенной ситуации, законодатель будет вынужден предвидеть и перечислить все возможные сценарии захвата заложников и совершения террористических актов и предусмотреть исчерпывающий перечень вооружения, которое может быть использовано в каждой конкретной ситуации. Учитывая непредсказуемый характер террористических атак и многочисленные факторы, которые следует учитывать в каждой конкретной ситуации захвата заложников или совершения террористического акта, представляется очевидно невозможным изложить даже подробные принципы выбора вида вооружения. Два крупномасштабных кризиса с захватом заложников в г. Москве в 2002 г. и в г. Беслане в 2004 г. потребовали от сил специального назначения применить принципиально разные подходы к разрешению ситуаций. Следует задаться вопросом: как это должно выглядеть на практике? Означает ли это требование публичности, что сотрудникам подразделений специаль-

¹ Письма Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан от 19 января 2018 г. № 12-2-2/3346 (вх. № 94/25 Секретариата Совета МПА СНГ от 22 января 2018 г.) и Комитета Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан по обеспечению конституционных основ, прав и свобод человека, гражданина и законности от 23 февраля 2018 г. № 104-6.1/ЛК-7.1 (вх. № 376/30 Секретариата Совета МПА СНГ от 27 февраля 2018 г.).

² Письма Постоянной комиссии по национальной безопасности Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 20 января 2018 г. № 005-04/17 и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 24 января 2018 г. № 08/40.

³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 декабря 2012 г. по делу «Аслаханова и другие (Aslakhanova and Others) против Российской Федерации» (жалобы № 2944/06, 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2015. № 4. С. 7, 42—85.

ного назначения до штурма здания с заложниками, когда счет идет на минуты, следует обратиться к законодательству, которое должно содержать некую «сводную таблицу», где перечислены все возможные сценарии террористических атак, тщательно проверить применимость той или иной ситуации, описанной в таблице, к конкретным событиям и выбрать один из установленных сценариев разрешения кризиса? Что именно должен установить законодатель, формулируя правила выбора оружия в открытом законе? Должен ли законодатель разрешить сотрудникам подразделений специального назначения применить определенный вид оружия только после подтверждения, что террористы вооружены оружием того же вида?¹ В этой связи постановлением Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности от 12 апреля 2018 г. ее председателю поручено представить указанный доработанный проект на очередном пленарном заседании МПА СНГ.

С учетом представленных и иных аналитических материалов об использовании модельных законодательных актов по вопросам обороны и безопасности в законопроектной деятельности парламентов государств-участников СНГ представляется настоятельно необходимым пригласить военно-научное сообщество к предметному обсуждению изложенного в настоящей публикации далеко не полного перечня проблемных вопросов в данной предметной области. При этом стоит учитывать потенциальную возможность воплощения наиболее продуктивных идей в проекте Программы сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2020 — 2022 годы.

Библиография

1. Агеев, А. А. Международно-правовые основы военно-полицейских операций / А. А. Агеев // *Военное право*. 2018. № 2 (48). С. 212—220.
2. Баренбойм, П. Д. Преамбула Конституции России и ее значение для отношений с СНГ и Европой / П. Д. Баренбойм // *СНГ, Россия и Европа: Сборник статей / Составитель А. В. Захаров*. — М. : ЗАО Юстицинформ, 2006. — 232 с.
3. Бекашев, Д. К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография / Д. К. Бекашев, Д. В. Иванов. — М. : Проспект, 2013.
4. Возженников, А. В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения: монография / А. В. Возженников. — М. : Изд-во РАГС, 2002. — 424 с.
5. Кардашова, И. Б. Военная безопасность в системе национальной безопасности / И. Б. Кардашова // *Военное право*. 2018. № 1 (47). С. 26—31.
6. Редкоус, В. М. Административно-правовая основа обеспечения национальной безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: монография / В. М. Редкоус. — Пятигорск : РИА КМВ, 2010. — 492 с.
7. Шуберт, Т. Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование / Т. Э. Шуберт. — М. : Право и закон, 2001.

¹ Ходатайство властей Российской Федерации от 12 июля 2017 г. о передаче на рассмотрение Большой Палаты Европейского Суда по правам человека дела «Тагаева и другие (Tagaeva and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 26562/07 и шесть других) // *Российская хроника Европейского суда*. 2017. № 3. С. 4—40.

Some «April thesis» on counter-terrorism issues

© Ageev A. A.,

candidate of Legal Sciences, head of the group of legal support of
Anti-Terrorism Center of the Commonwealth of Independent
States

Abstract. The article analyzes possible scenarios of development legal regulation of a counter-terrorism in the contemporary international law.

Keywords: Anti-Terrorism Center of the Commonwealth of Independent States, terrorism, model law-making.

Соотношение между запретом применения ядерного оружия в международном гуманитарном праве и правом государства на самооборону

© Вербицкая Т. В.,

юрист, ассистент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета

Аннотация. Статья посвящена исследованию такой сложной проблемы в международных отношениях, как правомерность самообороны государства посредством применения ядерного оружия. На основании изучения позиции российских и зарубежных ученых устанавливаются критерии, которые необходимо соблюдать для обеспечения правомерности самообороны государства посредством ядерного оружия.

Ключевые слова: ядерная безопасность, самооборона, вооруженное нападение, международное гуманитарное право, запрет применения ядерного оружия.

Рецензент — И. В. Холиков, доктор юридических наук, профессор.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00033 А «Многостороннее взаимодействие в рамках режима ядерного нераспространения и национальные интересы России в контексте инициативы по запрещению ядерного оружия».

Одной из самых актуальных проблем международного гуманитарного права является решение вопроса о том, может ли государство обеспечить защиту своего суверенитета от внешней военной угрозы всеми возможными способами, в том числе посредством применения ядерного оружия. С одной стороны, в международном гуманитарном праве содержится запрет применения оружия неизбирательного действия, приносящего чрезмерные страдания. С другой стороны, суверенитет государства является абсолютной ценностью, для защиты которой возможно принятие совокупности мер, направленных на недопущение и устранение внешних и внутренних угроз.

Гипотеза исследования: государство может осуществить право на самооборону посредством применения ядерного оружия с учетом характера и степени опасности угрозы суверенитету государства.

Следует отметить, что возможность применения ядерного оружия в качестве средства самообороны государства является предметом изучения как российских¹, так и

зарубежных² ученых, которые допускают или не отрицают возможность применения ядерного оружия для защиты суверенитета государства.

Для ответа на поставленный вопрос необходимо также проанализировать нормы международного гуманитарного права, в которых содержится запрет применения отдельных видов оружия в вооруженном конфликте.

I Дополнительный протокол к Женевским конвенциям 1977 г. (прежде всего, его ст. 35, 36) содержит запрет использования оружия, снарядов, веществ и методов ведения боевых действий, которые могут причинить излишний вред или нанести излишние страдания, а также приведут к нанесению серьезного, обширного и долговременного ущерба окружающей природной среде. Кроме того, в данных нормах указано, что при разработке, изучении, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств или методов ведения войны государство само решает, не являются ли

¹ Ушаков Н. А. Правовое регулирование использования силы в международных отношениях. М.: Институт государства и права РАН, 1997.

² Fox R., Hazel M., Meyer M. A. Effecting compliance: Armed conflict and the new law, effecting compliance. London: British Institute of International and Comparative Law, 1993. P. 23.

они запрещенными в международном гуманитарном праве¹.

Необходимо подчеркнуть, что до принятия данного Протокола в Преамбуле Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г.² содержится указание на опустошительные последствия, которые имела бы для всего человечества ядерная война, и на вытекающую из данного обстоятельства важность принятия всех возможных усилий для недопущения такой войны и принятия всей совокупности мер для поддержания безопасности народов. Аналогичная позиция содержится также в разработанной Генеральной Ассамблее ранее Декларации о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия 1961 г.³ Таким образом, исходя из анализа данных документов в их системной взаимосвязи, ядерное оружие трактуется государствами-участниками Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. как наносящее чрезмерные страдания, излишние повреждения и несоизмеримый ущерб окружающей природной среде. Тем не менее, вплоть до настоящего момента прямого запрета на применение ядерного оружия в вооруженном конфликте нормативно не закреплено.

Тем не менее, можно предположить, что существует международный обычай квалификации использования ядерного оружия в вооруженном конфликте как средства массового уничтожения в качестве агрессии.

В соответствии с вышеприведенной Декларацией о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия 1961 г., применение средств массового уничтожения, приносящих людям ненужные страдания, в

прошлом запрещалось как не соответствующее законам человечности и принципам международного права, в соответствии с такими международными декларациями и обязательными соглашениями, как Санкт-Петербургская Декларация 1868 г., Декларация Брюссельской конференции 1874 г., Конвенции Гаагских мирных конференций 1899 г. и 1907 г. и Женевский протокол 1925 г., в которых большинство стран по-прежнему участвует.

Ключевое значение имеет ремарка Международного Суда ООН, которая была сделана Судом в решении по делу «Никарагуа против США» 1984 г. в связи с вопросом о том, применяются ли нормы международного обычного права, в которых содержится запрет применения вооруженных сил против суверенитета другого государства или для вмешательства во внутренние дела другого государства.

В замечании Международного Суда ООН установлена следующая позиция: «Не следует ожидать, что в практике государств применение этих норм должно быть идеальным в том значении, что государства обязаны воздержаться в полном объеме от использования силы или от вмешательства во внутренние дела друг друга. Суд не считает, что для того, чтобы определенная норма стала обычаем, существующая правоприменительная практика должна абсолютно строго соответствовать такой норме. Для вывода о наличии нормы обычного права Суд полагает достаточным, чтобы поведение государств в целом не противоречило такой норме, и чтобы примеры поведения государств, не соответствующие подобной норме, в общем квалифицировались как ее нарушения, а не как подтверждение признания новой нормы. Если государство действует таким образом, что это *prima facie* не соответствует признанной норме, но при этом оно защищает свои действия ссылкой на исключительные обстоятельства или обоснования, отраженные в самой норме, то ... значение такого поведения государства

¹ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Военные аспекты международного гуманитарного права // Военное право. 2017. № 2 (42). С. 232.

² Договор о нераспространении ядерного оружия, одобренный резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml.

³ Декларация о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия. Принята резолюцией 1653 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 24 ноября 1961 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/nuc_prohibition.shtml.

заключается в том, что оно скорее подтверждает данную норму, чем отрицает ее»¹.

Изложенное прежде всего относится к государствам, фактически обладающим ядерным оружием и осуществляющим его испытания. Оружие потенциально может быть использовано в вооруженном конфликте, поэтому осуществляется его обречение.

Кроме того, в указанном решении Суд выделил наличие вооруженного нападения, необходимость (*necessity*) и соразмерность (*proportionality*) в качестве основания для возникновения права государства на самооборону.

Таким образом, признание применения ядерного оружия как средства массового уничтожения, причиняющего людям ненужные страдания, в качестве агрессии, может быть признано международным обычаем, сформировавшимся вследствие практики применения вышеуказанных норм международного права.

Тем не менее, в соответствии с позицией Международного Суда ООН, отраженной в консультативном заключении по запросу Генеральной Ассамблеи ООН относительно правомерности использования ядерного оружия, Суд указал, что с учетом современного состояния международного права невозможно сделать окончательный вывод о том, будут ли угроза ядерным оружием или его применение законными или незаконными в чрезвычайном случае самообороны, когда под угрозу поставлено само дальнейшее существование государства².

Исходя из изложенного, применение ядерного оружия для защиты суверенитета государства возможно при соблюдении ряда критериев, которые обеспечивают соответствие между нападением и принимаемыми защитными мерами, и, следовательно, правомерность применения ядерного оружия.

Р. Алексис указывает на необходимость соблюдения принципа пропорциональности, которым является тест из трех составляю-

щих, с помощью которых можно установить:

а) подходит ли определенная мера для достижения той или иной цели;

б) можно ли считать меру необходимой для этой цели;

в) не является ли такая мера чрезмерной, превышающей поставленную цель.

Автором также предложен дополнительный критерий — баланс интересов, учет степени важности ограничиваемого интереса и поставленной цели³, необходимый, чтобы удостовериться, что тест пройден успешно.

Указанные критерии могут использоваться для решения вопроса о правомерности самообороны государства посредством ядерного оружия: ядерное оружие подходит для защиты суверенитета государства как абсолютной ценности, однако данная мера является чрезмерной, если нападение не сопряжено с применением ядерного оружия. Соответствие между применяемыми мерами по защите суверенитета и характером, а также степенью опасности нападения может рассматриваться как баланс интересов.

При этом ученые соглашаются с мнением, согласно которому, с учетом разрушительных последствий, которые повлечет за собой применение ядерного оружия, превентивная самооборона, то есть применение защитных мер до потенциального нападения, правомерна без необходимости соблюдения указанных критериев⁴. Как только нападение началось, государство может оценить его характер и степень общественной опасности, поэтому в рамках самообороны соблюдение указанных критериев необходимо.

Аналогичной точки зрения относительно возможности применения ядерного оружия как средства самозащиты придерживается и Россия, исходя из совокупности таких основополагающих документов, как Страте-

¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. P. 98.

² *Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (1996). ICJ Rep. P. 226—227.

³ Alexis R. *Constitutional Rights, Balancing, and Rationality* // *Ratio Juris*. 2003. Vol. 16. № 2. P. 131—140, 135.

⁴ Antonopoulos C. *Force by armed groups as armed attack and the broadening of self-defense* // *Netherlands International Law Review*, 2008. № 55. P. 159—180.

гия национальной безопасности России¹, Военная доктрина Российской Федерации², Концепция внешней политики России³.

В соответствии с п. 36 Стратегии национальной безопасности России, стратегическое сдерживание, предотвращение вооруженных конфликтов осуществляется путем поддержания потенциала ядерного сдерживания на необходимом уровне. Исходя из п. 16, 20, 27, 32 Военной доктрины Российской Федерации, Россия позиционирует ядерное оружие, которым она обладает, в качестве средства самообороны и защиты союзников (ядерное сдерживание позиционируется в качестве разновидности стратегического сдерживания). Конституционный Суд России указал, что «основные положения Военной доктрины Российской Федерации являются составной частью концепции безопасности Российской Федерации и представляют собой систему официально принятых в государстве взглядов по военным вопросам, в том числе по вопросу использования Вооруженных Сил и других войск для защиты жизненно важных интересов. В документе рассматриваются варианты возникновения военных угроз, адекватного поведения государства и применения его Вооруженных Сил». Тем не менее, Суд добавил, что «основные положения Военной доктрины Российской Федерации не содержат нормативных предписаний»⁴. Иными словами, решение России о возможности использования ею ядерного оружия в качестве средства самообороны и защиты союзников Конституционный Суд России полагает «адекватным», однако в силу того, что Военная доктрина России не является, в соответствии с позицией Суда, нормативным правовым актом, необходимо, чтобы реше-

ние данного вопроса осуществлялось посредством федерального законодательства.

Однако в ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» отсутствует такое основание для введения военного положения, как угроза иностранным государством (группой государств) применить ядерное оружие против России или ее союзников, что предопределяет необходимость дополнения данной статьи указанным основанием введения военного положения.

Следует также добавить, что, как указал генерал армии, бывший заместитель секретаря Совета Безопасности России на Московской Конференции по нераспространению — 2010, организованной Центром энергетики и безопасности (4 — 6 марта 2017 г.) Ю. Н. Балувевский, «положения Военной доктрины по вопросу ядерного стратегического сдерживания развиваются и в другом документе — «Основах государственной политики в области ядерного сдерживания до 2020 года» ... Условия применения Россией ядерного оружия в «Основах» не изменилось. ... Характер и масштабы применения ядерного оружия в ответ на агрессию зависят, прежде всего, от результативности политических, дипломатических, иных и, конечно же, военных мер, предшествующих принятию решение на его применение»⁵. Иными словами, согласно Основам государственной политики в области ядерного сдерживания до 2020 года решение о применении ядерного оружия осуществляется с учетом принципа пропорциональности, «результативности политических, дипломатических и военных мер».

Таким образом, государство может осуществить право на самооборону посредством применения ядерного оружия, в случае, если данная мера является единственно возможной с учетом характером и степенью опасности нападения для защиты такой абсолютной ценности, как государственный суверенитет.

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

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

³ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640).

⁴ Пункт 7 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П.

⁵ Балувевский Ю. Н. Место и роль ядерного оружия в Военной доктрине Российской Федерации 2010 г. // Ядерный клуб: атомная энергетика, ядерное нераспространение, международное сотрудничество. 2017. № 1—2 (33—34). С. 32—33.

Библиография

1. Балуевский, Ю. Н. Место и роль ядерного оружия в Военной доктрине Российской Федерации 2010 г. / Ю. Н. Балуевский // *Ядерный клуб: атомная энергетика, ядерное нераспространение, международное сотрудничество*. — 2017. — № 1—2 (33—34). — С. 32—33.
2. Дамаскин, О. В. Военные аспекты международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // *Военное право*. — 2017. — № 2. (42). С. 232—237.
3. Ушаков, Н. А. Правовое регулирование использования силы в международных отношениях /

Н. А. Ушаков. — М. : Институт государства и права РАН, 1997. — 96 с.

4. Alexis, R. Constitutional Rights, Balancing, and Rationality / R. Alexis // *Ratio Juris*. 2003. Vol. 16. № 2. P. 131—135.

5. Antonopoulos, C. Force by armed groups as armed attack and the broadening of self-defense / C. Antonopoulos // *Netherlands International Law Review*. 2008. № 55. P. 159—180.

6. Fox, R. Effecting compliance: Armed conflict and the new law, effecting compliance / R. Fox, M. Hazel, M. A. Meyer. London : British Institute of International and Comparative Law, 1993. — 367 p.

**The correlation between the prohibition of the use of nuclear weapons
in international humanitarian law and the right of the State
to self-defense**

© **Verbitskaya T.V.**,

lawyer, assistant of the Department of Theory and History of
International Relations of the Ural Federal University

Abstract. The article is devoted to the study of such a complex problem in international relations as the legitimacy of national self-defense through the use of nuclear weapons. The study of the position of Russian and foreign scientists permits to research the criteria that must be observed to ensure the legitimacy of national self-defense through the use of nuclear weapons.

Keywords: nuclear safety, self-defense, armed attack, international humanitarian law, prohibition of the use of nuclear weapons.

Терроризм и международно-правовая основа борьбы с ним

© Долгова А. И.,

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

Аннотация. В статье анализируются разные подходы к пониманию терроризма и реагированию на него, международные правовые акты о борьбе с терроризмом.

Ключевые слова: терроризм; акты терроризма, методы и практика терроризма; военные конфликты; конвенции ООН, ШОС о борьбе с терроризмом.

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

Реагирование на терроризм надлежит осуществлять с пониманием того, что, во-первых, терроризм представляет собой не только высоко общественно опасное, но и сложное социальное явление. В документах ООН терроризм трактуется как акты, методы и практика, о чем подробнее далее. Во-вторых, законодательство о борьбе с терроризмом в России и мире носит развернутый характер, включает значительное число различных правовых документов. В-третьих, характеристики терроризма не одинаково трактуются в разных международных и российских правовых актах.

О терроризме пишут философы, политологи, социологи, психологи, юристы и другие специалисты. Их подходы отражают разные аспекты и грани сложного явления, называемого терроризмом. Однако общие оценки терроризма как глобального явления, его философско-социолого-психолого-политические и другие определения нельзя признать достаточными для организации конкретной борьбы с ним в рамках закона, норм международного права.

Правовое реагирование на терроризм должно вестись исходя из конкретизированных юридических определений и в правовом поле.

Операционализация понятия терроризма в нормативных правовых актах значима, во-первых, для юридически, криминологически, криминалистически точного описания проявлений терроризма с тем, чтобы содержание диспозиции правовой нормы

максимально точно отражало существенные признаки, которые бы поддавались внешнему контролю, доказыванию, целенаправленному влиянию в процессе предупредительной деятельности. Во-вторых, это существенно для точного избрания мер правового реагирования.

Терроризм отражается в законе в многообразии его проявлений. Однако все они должны при этом воспроизводить то общее специфическое, что отличает терроризм от иных криминальных, явлений.

Яркой отличительной характеристикой терроризма как особого вида насилия служит следующее: применение физического либо психического насилия или угрозы его применения в отношении невинных жертв ради принуждения других субъектов (третьей стороны) к совершению определенных деяний.

Такая позиция высказывалась наиболее определенно сотрудниками правоохранительных органов, спецслужб¹.

При терроризме непосредственные объекты психофизического насилия — это всегда невинные жертвы, не участвующие в

¹ Луценко В. В. Пусть весь мир поставит их вне закона // Бизнес и безопасность в России. 2001. № 4. С. 4—5.

¹ Эта же позиция, по сути, отражена в законодательстве США. (См. ст. 1801 Закона о наблюдении за иностранной разведкой от 25 октября 1978 г. Данный Закон включен в Свод законов США (в главу 1 «Электронное наблюдение» раздела 36 «Наблюдение за иностранной разведкой» титула 50 «Война и национальная оборона»).

конфликте террористов и «третьей стороны». Такими объектами могут выступать не только физические, но и юридические лица, законные интересы и права которых могут грубо нарушаться террористическим актом.

Типичная схема террористического акта, захвата заложников выглядит следующим образом (см. рис.).

Здесь, во-первых, существенна констатация отсутствия конфликта между самими террористами и их непосредственными жертвами, которые никогда не бывают виноваты в соответствующем поведении террористов. Они не характеризуются даже просто виктимным поведением.

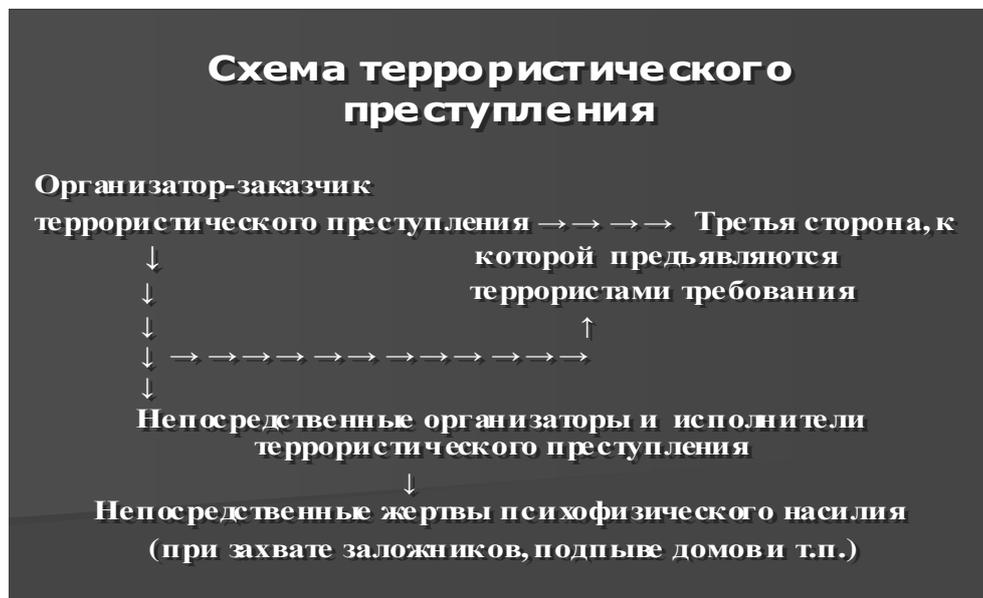


Рис. Типичная схема террористического преступления

Акция терроризма при указанном понимании не выступает звеном в цепи сложных взаимоотношений между виновными и их непосредственными жертвами. Если, например, говорить об убийстве и невиктимном поведении жертвы в конкретной ситуации лишения ее жизни, то при изучении взаимоотношений убийцы и жертвы в длительном временном интервале можно увидеть, что убийство в ряде случаев стало результатом противоправного и даже прямо преступного поведения убитого. Однако при терроризме, как бы ни углублялось исследование в историю взаимоотношений террористов и их непосредственных жертв, нового оно не принесет: террористы, как правило, не бывают знакомы с такими жертвами. Ни в чем не повинные и не являющиеся участниками отношений террористов и «третьих лиц» потерпевшие, их права и законные интересы в данном случае выступают в качестве «заложников» принятия нужных террористам решений.

Изложенный подход дает нравственное основание применять самые энергичные средства для пресечения конкретных актов терроризма и освобождения людей, защиты их жизни, здоровья, прав и законных интересов. Использование упомянутых средств в соответствии с общепринятым в праве подходом подлежит рассмотрению в координатах обстоятельств, исключающих преступность деяния, — спасения безусловно ни в чем не повинных жертв, избавления мирного населения от страха потери близких.

В то же время всегда необходимо при устранении непосредственной террористической угрозы анализировать взаимоотношения террористов и третьей стороны, к которой ими предъявляются требования, с тем, чтобы выяснять мотивацию террористических акций, вскрывать их причины, условия, выявлять субъектов, виновных в создании ситуации терроризма и принимать к ним адекватные правовые меры.

Во взаимодействии террористов и «третьей стороны» нередко усматриваются порождающие преступное поведение обстоятельства, в создании и обострении которых бывают в различной степени виноваты террористы и «третья сторона», либо даже иногда преимущественно последняя. В частности, она может создавать невыносимые для жизнедеятельности определенных слоев населения условия, в которых такие слои, группы, их представители не видят иного выхода для обозначения и отстаивания своих прав и законных интересов. В том числе права на жизнь, тем более достойную.

Посагательства на жизнь и иные криминальные деяния в отношении людей, не виновных в поведении третьей стороны, — это всегда преступления, которые ничем нельзя оправдать.

Терроризм может выступать как форма социальной борьбы, но такой, которая ведется с позиций крайнего личного либо кланового, группового эгоизма при попрании всех норм морали и права. Он — один из самых подлых насильственных способов борьбы, связанный с устрашением, созданием атмосферы страха, паники, ужаса у широкого круга повинных субъектов.

От терроризма следует отличать такие факты применения насилия в рамках вооруженного или иного конфликта двух сторон, когда представители одной конфликтующей стороны причиняют вред представителям другой стороны, активно участвующим в конфликте. При терроризме жертвы никогда не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны» и, как правило, даже не ведают о таком конфликте. Данное положение нашло отражение в Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

Субъектами выдвижения требования к третьей стороне преимущественно являются вовсе не исполнители конкретных преступлений террористического характера, а их организаторы. Исполнители могут вообще не знать о конкретизированных требованиях и нередко погибают при совершении взрывов или иных террористических акций. В крайнем случае, они лишь озвучивают соответствующие требования. Исключением,

разумеется, являются редкие случаи совершения актов терроризма одиночками. Такие факты имеют место.

Терроризм проявляет себя в преступлениях, посягающих на разные родовые объекты, способных подрывать безопасность государства, нормальные взаимоотношения между ними, мир и угрожать безопасности человечества в целом. Данный вопрос носит практический правовой характер и, в том числе, связан с такими правовыми последствиями, как неприменение сроков давности при совершении преступлений против мира и безопасности человечества.

Следует разграничивать истинный терроризм и «квазитерроризм», за которым скрываются другие общественно опасные преступления против мира и безопасности человечества. В литературе, например, отмечается: «Соединение практики локальных войн и терроризма в единую антагонистическую систему рождает феномен, называемый военными теоретиками ассиметричными войнами»¹.

При широкомасштабных проявлениях организованного терроризма практически всегда просматривается политическая цель, хотя она, как правило, сочетается с целями экономическими и иными.

Адресатами требований террористов могут выступать, судя по анализу практики, не только органы власти определенного государства, но и международные организации, политические партии, общественные объединения, иные негосударственные, в том числе коммерческие, структуры, должностные лица и иные субъекты. Целью конкретных актов терроризма и их серий бывает, как уже отмечалось, воздействие на: или широкую общественность, или группу людей, или отдельных лиц, или население, или правительство, или международную организацию.

Запугивание населения бывает и самостоятельной целью, и средством. Как цель оно используется, например, во время войны в целях подавления сопротивления населения. Запугивание населения бывает также средством воздействия на органы власти, когда требования террористов под-

¹ Международный терроризм. М., 2005. С. 11.

крепляются просьбами испуганного населения не вмешиваться, не проводить контртеррористическую операцию, выполнять требования террористов.

Последнее связано с двойным механизмом воздействия на «третью сторону» — адресат требований может быть непосредственный и опосредованный.

Опосредованное воздействие может осуществляться многопланово, в том числе путем создания такой атмосферы в обществе (как правило, с использованием средств массовой информации), которая подрывает доверие к государственным либо иным органам, дестабилизирует политико-правовую, экономическую и иную ситуации. Подрывы домов, железнодорожных путей и поездов и т.п. создают подобные ситуации. При этом для террористических подрывов характерно отсутствие непосредственных претензий к жителям домов и конкретным пассажирам поездов.

Интенсивное опосредованное воздействие нередко начинает оказываться через некоторое время после того, когда непосредственное устрашение не приносит быстрого и желаемого результата. В этом случае включаются дополнительные механизмы давления на субъект, к которому предъявляются определенные требования. Используются механизмы организации социальной паники через средства массовой информации, иные способы формирования общественных, групповых, клановых, иных социально-психологических мнений и настроений. С этих позиций нельзя недооценивать общественную опасность публичного оправдания и публичных призывов к террористической деятельности. Не случайно за них установлена уголовная ответственность (ст. 205.2 УК РФ).

Организаторами террористических акций требования формулируются либо при каждом террористическом акте, либо выдвигаются в какой-то иной момент, а серия террористических актов рассматривается как убедительное подтверждение соответствующих требований и угроз.

Следует при этом разграничивать требования организаторов-заказчиков террористического акта, в том числе ретранслируемые

исполнителями, и требования самих исполнителей, в том числе носящие характер эксцессов.

Мотивация террористических преступлений носит разнообразный характер. Анализ уголовных дел показывает, что в России совершались захваты заложников не только с политическими целями, но и ради получения террористами значительных финансовых средств, и в целях добиться от представителей власти должного исполнения их полномочий, и ради прекращения борьбы с деятельностью конкретных организованных преступных формирований, и из-за освобождения осужденных преступников.

В целом ряде документов ООН, в том числе в Резолюции Совета Безопасности ООН № 1566 (2004), принятой 8 октября 2004 г., преступные террористические акты последовательно рассматриваются как такие деяния, в том числе против гражданских лиц, которые совершаются с намерением причинить смерть или серьезный ущерб здоровью, или захватить заложников и преследуют цель: вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц, запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

В рамках ООН разработаны шестнадцать универсальных соглашений (13 основных конвенций и 3 дополнительных протокола), направленных против международного терроризма и касающихся конкретных видов террористической деятельности¹:

¹ 1) Конвенция «О преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов» 1963 г. («Токийская конвенция»); 2) Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. («Гаагская конвенция»); 3) Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г. («Монреальская конвенция»); 4) Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г.; 5) Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г. («Конвенция о заложниках»); 6) Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г. («Конвенция о ядерных материалах»); 7) Протокол о

Документы ООН учитываются региональными международными организациями при разработке и принятии документов о борьбе с терроризмом, в частности, при определении того, что является терроризмом, террористическим преступлением.

В ст. 1 «Терминология» Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма говорится: «Для целей настоящей Конвенции «террористическое преступление» означает любое из преступлений в рамках положений и определений, содержащихся в одном из договоров, перечисленных в Приложении». Далее перечисляются антитеррористические конвенции ООН. Эти же конвенции указываются в Приложении к Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (15 июня 2001 г.)¹.

В Шанхайской конвенции содержится следующее важное положение: объектом непосредственного психофизического насилия при терроризме является человек, не принимающий активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта. Действия в отношении лица, принимающего активное участие в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, квалифицируются иначе.

Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом

борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию 1988 г., дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации; 8) Конвенция «О борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства» 1988 г. и Протокол «О борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе» (1988 г.); 9) Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе; 10) Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г.; 11) Международная Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г.; 12) Международная Конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.; 13) Международная Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.

¹ Договаривающиеся стороны: Казахстан, Киргизия, Китай, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан.

дополнительно к документам ООН признает такие признаки, как направленность террористического деяния на нанесение значительного ущерба какому-либо материальному объекту; цель нарушения общественной безопасности. При этом в Шанхайской конвенции нет прямого указания на цель «вызвать состояние ужаса» у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц.

Позднее в Екатеринбурге 16 июня 2009 г. была принята Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма, ратифицированная Российской Федерацией в октябре 2010 г. (Федеральный закон от 2 октября 2010 г. № 253-ФЗ). В ней дается иное, чем в Шанхайской конвенции против терроризма, сепаратизма и экстремизма, определение терроризма, близкое к определению, содержащемуся в Федеральном законе «О противодействии терроризму». При этом в ст. 2 указывается, что, во-первых, используемые в Конвенции термины и понятия означают «для целей настоящей Конвенции»; во-вторых, «настоящая статья не наносит ущерба какому-либо международному договору или национальному законодательству любой из Сторон, которые содержат или могут содержать положение о более широком применении терминов и понятий, используемых в настоящей статье».

В п. 2 ч. 1 ст. 2 Конвенции ШОС против терроризма содержится следующее определение терроризма: «терроризм — идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству».

При определении терроризма здесь дополнительно (по сравнению с Шанхайской конвенцией о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом) указывается, что терроризм — не только деяния, но и идеология, он — средство: совершение либо угроза совершения преступных действий, связанных с устрашением населения и

направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству.

Нарушение общественной безопасности здесь не указывается, расширяется понимание направленности терроризма за счет причинения ущерба и личности, и обществу, и государству.

В п. 3 ч. 1 ст. 1 указанной Шанхайской конвенции дается следующее определение террористического акта, дополняющее по существу понимание терроризма: «террористический акт — деяние, связанное с устрашением населения и создающее опасность жизни и здоровью человека, направленное на причинение значительного имущественного ущерба, либо наступление экологической катастрофы или иных тяжких последствий, для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей путем воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий».

Обращает на себя внимание указание на совершение террористического акта в целях широкого спектра: политических, религиозных, идеологических и иных.

Весьма значимо определение террористической организации как одной из разновидностей организованных преступных формирований, предусмотренных уголовным законом, создаваемых для совершения террористических преступлений: «террористическая организация — преступная группа, незаконное вооруженное формирование, банда, преступное сообщество, создаваемые для совершения преступлений и (или) совершающие преступления, охватываемые настоящей Конвенцией».

Четко отграничивается от террористической организации уголовно-наказуемого характера организация, причастная к терроризму. Последняя — «юридическое лицо, от имени, по указанию или в интересах которого осуществляется планирование, организация, подготовка и совершение хотя бы одного из преступлений, охватываемых настоящей Конвенцией».

Следует одновременно принимать во внимание и документы ООН, и региональные международные правовые документы, и

двусторонние международные договоры, если возникает потребность в учете правовой основы взаимоотношений с конкретными зарубежными государствами. Например, в г. Пекине 27 сентября 2010 г. было заключено Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Общим во многих документах ООН и международных региональных организаций является то, что терроризм определяется через его конкретные проявления без указания на определенную идеологию.

ООН последовательно подчеркивает в своих документах, что террорист именно потому не признается лицом, которое может рассчитывать на политическое убежище и получать его, что даже преступные террористические акты, совершаемые в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы какими бы ни были соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или любого другого характера, которые могут приводиться в их оправдание. В частности, в Резолюции Совета Безопасности ООН № 1566 (2004), принятой 8 октября 2004 г., в очередной раз содержится соответствующее напоминание.

Данные положения ООН служат основанием для признания противоречащей международно-правовым нормам практики отказа в выдаче террористов со ссылкой на политические и иные соображения совершения ими конкретных террористических преступлений.

В ст. 1 Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма (CETS № 196, Варшава, 16 мая 2005 г.) говорится: «Для целей настоящей Конвенции «террористическое преступление» означает любое из преступлений в рамках положений и определений, содержащихся в одном из договоров, перечисленных в Приложении». В Приложении приводится перечень антитеррористических конвенций и протоколов ООН.

Статья 1 Европейской конвенции о пресечении терроризма (ETS № 90, Страсбург,

27 января 1977 г.) предусматривает следующее:

«Для целей выдачи между Договаривающимися государствами ни одно из нижеуказанных преступлений не квалифицируется в качестве политического преступления или преступления, связанного с политическим преступлением, или преступления, совершаемого по политическим мотивам:

а) преступление, подпадающее под действие положений Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанной в Гааге 16 декабря 1970 г.;

б) преступление, подпадающее под действие положений Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанной в Монреале 23 сентября 1971 г.;

с) серьезное преступление, связанное с покушением на жизнь, физическую неприкосновенность или свободу лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов;

д) преступление, связанное с похищением, захватом заложников или серьезным незаконным насильственным удержанием людей;

е) преступление, связанное с применением бомб, гранат, ракет, автоматического стрелкового оружия или взрывных устройств, вложенных в письма или посылки, если подобное применение создает опасность для людей;

ф) покушение на совершение одного из вышеуказанных преступлений или участие в качестве сообщника лица, которое совершает подобное преступление или покушается на его совершение.

В действующем Федеральном законе «О противодействии терроризму» и в УК РФ положения международных правовых актов воспроизводятся с изменениями.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» «терроризм — идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами

противоправных насильственных действий».

Здесь дополнительно по сравнению с документами ООН вводится положение, что терроризм — это еще и идеология насилия, указываются органы местного самоуправления. В то же время не указываются цели «вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц».

Отмеченные расхождения ряда положений о терроризме международных правовых документов и российских подлежат учету. Следует руководствоваться положениями Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О международных договорах», Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»

Расхождения отечественного законодательства и положений международных правовых документов не способствуют неуклонному обеспечению законности в борьбе с терроризмом, затрудняют вопросы оценки распространенности и динамики террористической преступности, способны отрицательно влиять на решение вопросов выдачи террористов и взаимной правовой помощи разных государств.

В процессе информационно-аналитической деятельности целесообразно дифференцировать выводы о состоянии и тенденциях террористической преступности, базирующиеся на а) международных правовых актах, б) действующем законодательстве России.

Остро дискуссионным остаются вопросы о допустимости использования военного выбора борьбы, разграничении борьбы с терроризмом и вооруженных столкновений. В. В. Устинов пишет, что сторонники военного выбора оправдывают решение об использовании силы ссылкой на ст. 51 Устава ООН¹.

¹ Статья 51 расположена в гл. VII «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии».

Одни авторы считают, что агрессию можно рассматривать как акт «государственного терроризма», отождествляют акты международного терроризма, осуществляемые при участии и поддержке государств, с актами агрессии; другие обращают внимание на необходимость разграничения специфики актов внешней агрессии и терроризма; полагают, что агрессия представляет собой самостоятельное международное преступление. Вторая точка зрения представляется более убедительной. Другое дело, что в процессе ведения войны используются террористические методы.

В. В. Устинов обосновывает следующий подход: «... применение вооруженной силы против причастного к терроризму государства может быть только в том случае, если террористическая деятельность по своей опасности и интенсивности будет квалифицироваться как вооруженное нападение»¹.

В документах ООН указывается, что терроризм проявляет себя как акты, методы, практика. Это очень важное положение².

Одно дело — единичные акты; другое — метод сложной системной деятельности, в том числе той, которая связана с вооруженным вторжением на территорию, агрессией. Такую деятельность необходимо анализировать в системе и реагировать не только на сам метод, но и обеспечивающую его применение систему.

Практика терроризма базируется на организованной основе и соответствующей инфраструктуре (обеспечение вооружения, вовлечения в террористическую деятельность людей, их специального обучения, финансирования и т.п.). Такая практика ре-

сии» Устава ООН и предусматривает следующее: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности».

¹ Устинов В. В. Россия: 10 лет борьбы с международным терроризмом. М., 2008. С. 208.

² В частности, оно еще раз отмечается в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 57/27 «Меры по ликвидации международного терроризма» от 19 ноября 2002 г.

шает разнообразные задачи различных заказчиков и организаторов. Важно выяснять и учитывать, кого, какие интересы она обслуживает, реагировать не только на действия исполнителей, непосредственных организаторов, но и их «кукловодов».

Терроризм как метод может быть средством деятельности против основ конституционного строя и безопасности государства, против мира и человечности; как практика он наиболее очевидно интегрирован в сложную организованную преступную деятельность, причем часто транснационального характера и субъектов, целенаправленно использующих ее в геополитических и других глобальных интересах. Соответственно борьба с терроризмом — это в значительной степени борьба с высокоорганизованной преступностью транснационального и трансрегионального характера.

Терроризм — мощнейшее оружие, «используемое, не только в борьбе против Власти, но бывает, что и самой Властью для достижения своих целей»³. Это можно наблюдать в Украине по тому, что происходит в Донецкой и Луганской областях, где создано народное ополчение в интересах защиты мирного населения, устрашаемого по правилам террористического воздействия.

Реагирование на терроризм должно осуществляться в рамках Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, ратифицированных международных договоров России, Федеральных конституционных законов «О военном положении», «О чрезвычайном положении», Федеральными законами «О противодействии терроризму», «О федеральной службе безопасности».

Из всей суммы осуществленных террористических деяний в России до двух третей приходилось на ст. 208 УК РФ о незаконных вооруженных формированиях⁴. Последние

³ Марков М. М. Терроризм как глобальная угроза и как инструмент мировой политики // Интернет. Терроризм. 01-07-97/ Дуэль № 13 (35). Статья является конспективным изложением Части 2 Доклада Корпорации ЭТЦ.

⁴ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2013. М., 2014. С. 143.

бывают связаны с террористическими, часто являются предтечами их, перерождаются в террористические, но все-таки не случайно законодатель отдельно выделил террористические сообщества и террористические организации (ст. 205.4, 205.5 УК РФ), экстремистские сообщества и экстремистские организации (ст. 281.1, 282.2 УК РФ). Это — другие по своим характеристикам организованные преступные формирования, чем предусмотренное ст. 208 УК РФ незаконное вооруженное формирование.

С другой стороны, не всегда в должной мере учитываются как террористические те насильственные преступления против военнослужащих, священников и других категорий лиц, в результате которых такие лица погибают при отсутствии к ним лично каких-либо претензий, к исполнению конкретно ими своего долга, а преступниками преследуются цели вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы людей, или отдельных лиц, запугать население.

Подводя итог, можно сказать, что терроризм — это специфический метод управления поведением субъектов, к которым предъявляются требования через третьих

лиц — непосредственных жертв террористических актов. Это — особый способ насилия, используемый, как правило, почти всегда при достижении масштабных целей организованными коллективными субъектами. Он бывает подчинен достижению разных целей, порождается разнообразными мотивами. Важно анализировать процессы детерминации, а также просчеты как общего, так и специального предупреждения терроризма.

Библиография

1. Луценко В. В. Пусть весь мир поставит их вне закона / В. В. Луценко // Бизнес и безопасность в России. — 2001. — № 4. — С. 4—5.
2. Марков, М. М. Терроризм как глобальная угроза и как инструмент мировой политики / М. М. Марков // Интернет. Терроризм. 01-07-97 / Дуэль № 13 (35). Статья является конспективным изложением Части 2 Доклада Корпорации ЭТЦ.
3. Международный терроризм. — М., 2005.
4. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. — М., 2014.
5. Устинов, В. В. Россия: 10 лет борьбы с международным терроризмом / В. В. Устинов. — М., 2008.
6. Феномен терроризма // Спецназ России. — 2002. — № 4.

Terrorism and the international legal framework to combat it

© Dolgova A. I.,

doctor of law, Professor, honored lawyer of the RSFSR,
chief researcher of the Institute of state and law RAS

Abstract. The article analyzes different approaches to understanding and responding to terrorism, international legal acts on combating terrorism.

Keywords: terrorism; terrorist acts, methods and practices of terrorism; military conflict; the UN Convention of the SCO on the fight against terrorism.

Проблемы правовой работы по совершенствованию деятельности военного духовенства и пути их решения с учетом опыта Норвегии

© Овчаров О. А.,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье кратко рассмотрены и проанализированы проблемы совершенствования правовой работы в области военно-религиозных отношений, в т.ч. некоторые аспекты института военного духовенства, его военно-служебной деятельности, правового статуса, делается вывод о пути дальнейшего совершенствования правовой работы с учетом анализа и обобщения зарубежного опыта (Норвегии).

Ключевые слова: правовая работа, военное духовенство, священник, единоначалие, право на вероисповедание, оборона.

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

В связи с возрождением в Вооруженных Силах России института военного духовенства и появлением в войсках помощников командиров по работе с верующими военнослужащими актуальным является опыт, накопленный в этой сфере социальных отношений в развитых зарубежных государствах. С учетом этого опыта можно более эффективно совершенствовать правовую работу, военно-религиозное законодательство, а посредством их и сам институт военного духовенства в России. Рассмотрим кратко в этой связи опыт военно-религиозной службы Норвегии.

В Норвегии исстари священники сопровождали армию в военных походах, обеспечивая духовную поддержку военнослужащим и обращая в христианство побежденных. Норвежцы любят подчеркнуть тот исторический факт, что уже сразу после принятия христианства викинги в свои завоевательные походы брали с собой священников, и эта традиция не прерывалась на протяжении столетий. Однако в реальности по штатам мирного времени в частях и подразделениях вооруженных сил Норвегии военных священников (капелланов) длительное время не существовало. В войсковых полевых учебных центрах во время проведения учений ответственными за духовное окормление были епископы. Они за денежное вознаграждение, направляемое из государственного бюджета сначала на счета люте-

ранской церкви, а затем через нее им, выполняли возложенные на них обязанности¹.

До второй мировой войны института военных священников в Норвегии не существовало, а система взаимоотношений властей светских и духовных в этом вопросе была крайне проста. В случае начала военных действий король обращался к церковным иерархам, и в вооруженные силы приходили специально откомандированные священнослужители. При этом история свидетельствует о том, что подобная организация в Норвегии существовала более чем 900 лет.

Во время второй мировой войны многие из норвежских военных священников были награждены за проявленную личную храбрость. Особо значимой была работа военных священников в рядах норвежских войск, находившихся в годы оккупации в Швеции, Великобритании, Канаде, на Шпицбергене. Опыт войны заставил норвежские власти по-новому взглянуть на роль священника в вооруженных силах. 1 сентября 1945 г. Министерство обороны Норвегии учредило Бюро военных священников. В свою очередь Министерство церкви сформировало 22 января 1946 г. комис-

¹ Рыжов Л. Корпус военных священников вооруженных сил Норвегии // URL: http://factmil.com/publ/strana/iordaniya/korpus_voennykh_svjashhennikov_vooruzhjonnykh_sil_norvegii_2006/151-1-0-844 (дата обращения: 23.01.2018).

сию по разработке положения о военных священниках. Комиссия работала над концепцией института военных священников почти два года и 1 января 1948 г. Положение о военных священниках вступило в силу.

Корпус военных священников находился в административном подчинении учебному корпусу армии, а в профессиональном отношении подчинялся протоиерею (майору) и пяти региональным военным священникам (лейтенантам), назначавшимся на должности королевскими указами. Постановлением Норвежского парламента 6 июля 1953 г. военные священники были выведены из-под подчинения учебному корпусу армии. Корпус военных священников начал существовать самостоятельно, как независимая структура, подчиняющаяся в административных вопросах непосредственно Королевскому Министерству обороны, а в духовных, по-прежнему, военному протоиерею (полковнику), который, в свою очередь, находится в подчинении епископу Осло. Военный протоиерей по должности входит в состав Главного командования армии. В то же время он является протоиереем епархии Осло и служит военным священником в дворцовой церкви Акерсхуса¹.

К основным полномочиям главного епископа Осло относится проведение инспекционных проверок военно-церковного ведомства согласно правилам инспекционных поездок государственной церкви. Что касается содержания деятельности военного священника, то, с одной стороны, он выполняет весь груз обязанностей, который возлагается на любого приходского священника в соответствии с его духовным званием, а с другой — решает задачи, определяемые спецификой военной службы. К числу такого рода особенностей относится требование командования и, соответственно, руководства корпуса военных священников наибольшее внимание в своей деятельности

сосредоточить на постоянном составе — офицерах и унтер-офицерах².

По состоянию на 1 октября 2010 года к капелланов вооруженных сил Норвегии насчитывал 58 человек, из которых 45 — священнослужители, имеющие воинские звания (протоиереи), десять — помощники военных священников и три человека — гражданский персонал. Корпусом капелланов руководит старшин пастор (начальник корпуса), которому подчинен штаб (крепость Акерсхус. г. Осло), состоящий из двух отделов: религиозного культа, планирования и управления. В штаб входят также старший священник оперативного командования ВС Норвегии (н.п. Рейтан, Северная Норвегия) и священник в штабе ОВС НАТО (Касто, Бельгия). Кроме того, начальнику корпуса подчинены старшие священники видов вооруженных сил Норвегии. Капелланы (гарнизонные священники) имеются в каждом из гарнизонов, где дислоцируются подразделения норвежских вооруженных сил. Кроме того, они включены в состав национальных контингентов за рубежом.

Начальник корпуса военных священников подчинен непосредственно начальнику штаба обороны вооруженных сил Норвегии и является его советником по вопросам религиозной этики и культа в вооруженных силах. Задачами начальника корпуса военных священников являются:

— полноценное религиозное обеспечение всего личного состава национальных вооруженных сил как в мирное, так и в военное время;

— предоставление военнослужащим возможности отправлять религиозные обряды в соответствии с их вероисповеданием;

— подготовка капелланов в области военной этики и правил ведения боевых действий;

— обеспечение национальных подразделений в составе миротворческих контингентов за рубежом подготовленными военными священниками.

Кроме того, старший пастор оказывает квалифицированную помощь командованию вооруженных сил Норвегии в вопросах ор-

¹ Беляков А. Религиозное воспитание в иностранных армиях // URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=40010> (дата обращения: 23.01.2018).

² Рыжов Л. Указ. соч.

ганизации религиозных обрядов в частях и подразделениях, а также выступает в роли советника и консультанта по религиозно-этическим вопросам и моральному состоянию личного состава с точки зрения воздействия религии.

Старшие священники видов вооруженных сил обязаны:

- оказывать главному инспектору (командующему) вида вооруженных сил помощь в воспитании подчиненных в соответствии с принятыми в вооруженных силах страны морально-этическими принципами;

- периодически оценивать моральное и духовное состояние личного состава и докладывать о нем главному инспектору (командующему) вида вооруженных сил;

- проводить профилактику суицида среди военнослужащих;

- исповедовать солдат и офицеров;

- консультировать военнослужащих по вопросам нравственности, личных и служебных взаимоотношений;

- участвовать в планировании религиозных мероприятий и решать ряд других задач.

Кроме того, в ходе повседневной деятельности в мирное и военное время капелланы организуют и проводят:

- "час капеллана", "религиозные дни", индивидуальные пастырские беседы;

- выступления на религиозно-нравственные и этические темы;

- работу с военнослужащими, имеющими проблемы в духовной сфере;

- просветительскую и разъяснительную работу с личным составом в связи с особенностями выполнения теми боевых задач, изменением политической обстановки и другими непредвиденными событиями;

- взаимодействие с командным составом по решению религиозных и нравственных вопросов военнослужащих, а также их социально-бытовых проблем;

- снабжение рядового состава религиозной литературой;

- посещение больных и раненых;

- встречи с гражданской молодежью для формирования требуемого морально-

этического кодекса будущих военнослужащих¹.

Анализ обязанностей военного духовенства Норвегии показывает, что богослужбная и пастырская деятельность уходят на задний план, уступая место деятельности, не имеющей прямого отношения к вероисповеданию: оказание командованию помощи в морально-этическом воспитании личного состава в соответствии с принципами, принятыми в вооруженных силах Норвегии; периодическая оценка морального и духовного состояния личного состава и доклад командованию; профилактика суицида среди военнослужащих и др. Возможно, это результат подчинения военного духовенства в Норвегии — командованию, превращения военных священников — в военнослужащих в офицерском звании, включения их в иерархическую воинскую систему, направленную на решение задач государства, а не церкви.

Положительной стороной организационного устройства военного духовенства Норвегии является то важное обстоятельство, что им удалось сохранить подчиненность по духовным вопросам вышестоящему священноначалию, а отрицательной стороной — не удалось отделить административную власть от духовной власти полностью и предотвратить подчинение священника чиновнику, включение его в жесткую иерархическую систему военно-служебных отношений посредством присвоения офицерских званий. Следовательно, не удалось в полной мере реализовать принцип отделения власти церкви от власти государства. Возможно, прежде всего этим важным обстоятельством можно объяснить "крен" в содержании обязанностей военных священнослужителей Норвегии в сторону удовлетворения задач военной организации, т.е. самого государства по контролю за религиозным состоянием в армейской среде. В то время как на первое место в обязанностях военного духовенства должна быть поставлена богослужбная и пастырская деятель-

¹ Петров К. Служба капелланов в вооруженных силах Швеции и Норвегии // Зарубежное военное обозрение. 2011. № 3. С. 29—32.

ность, удовлетворение прав личного состава на свободу вероисповедания. Поэтому включение военных священников в систему органов военного управления и присвоение им воинских званий, видимо, проявляет себя в желании командования свалить на священников груз своих проблем, нередко не имеющих прямого отношения к миссии священника и церкви в армейской среде и отвлекает их от решения главных задач церкви.

Вместе с тем, прохождение военными священнослужителями военной службы не вполне соответствует внутренним установлениям христианских церквей, церковному праву, в частности, установлениям Правил Святых Апостолов, согласно 83 правилу которых: «Епископ, или пресвитер, или диакон, в воинском деле упражняющийся и хотящий удержать обое, то есть, римское начальство и священническую должность: да будет извержен из священного чина. Ибо кесарю кесареви, и Богу Богови (Мф. 22, 21)».

По толкованию этого правила священномучеником Никодимом (Милашом), так как духовным лицам воспрещено заниматься мирскими делами (Ап. 6) и народным управлением (Ап. 81), то тем более им должно быть воспрещено заниматься военными делами, о чем говорит это Апостольское правило. По толкованию Зонары, под «военными делами» не нужно разуметь ношение и действие оружием, или командование войском, а управление имуществом войска, т.е. выдачу солдатам жалованья, раздачу всего, необходимого для их содержания, призывание воинов на службу и другие подобные обязанности, которые в законах гражданских называются военными. Так же понимает упомянутые в этом правиле «военные дела» и Вальсамон. Воспрещение духовным лицам заниматься военными делами, о чем говорится в данном правиле, было вызвано тем же поводом, который уже был указан нами в толковании 81-го Апостольского правила; тем более, что с понятием о войске связано представление о войнах, а следовательно, и пролитие крови, что совсем не совместимо со службою того, кто по своему положению призван приносить

Богу бескровную жертву; притом, как говорит правило, мирская (римская) служба и служба священническая не могут быть соединены в одном лице, но должны исполняться разными лицами, или, по словам Зонары, не может быть смешано то, что не поддается смешению, т.е. Божие и кесарево. Духовное лицо, нарушившее это правило, подвергается извержению из духовного сана¹.

Как видно, совмещение двух дел, двух должностей: священнической и воинской (офицерской) — недопустимо с точки зрения христианства, с позиции норм церковного права. Принцип единоначалия и воинская субординация ставит военное священство в жесткое подчинение командованию и лишает в определенной мере самостоятельности и независимости, в том числе и в части религиозной деятельности, что негативно сказывается на исполнении религиозных обязанностей в угоду обязанностей воинских, в угоду интересов командования, а не задач церкви.

Эта же угроза совмещения дел, должностей государства и церкви может подстергать и военное духовенство России, несмотря на конституционно закрепленный принцип отделения религиозных объединений от государства (ст. 14 Конституции России). В связи с чем необходимо искать правовые способы противодействия подобным угрозам, правовые меры профилактики сползания военных священников в категорию офицеров (военачальников), весьма привлекательную и в части социально-правового обеспечения, и в части расширения властных полномочий и возможностей решения различных вопросов, в том числе и для нужд церкви, потребностей верующих военнослужащих.

Зарубежный опыт показывает, что военное духовенство востребовано в войсках, существует уже много десятилетий и даже столетий, но, если военные священнослужи-

¹ Священноисповедник Никодим (Милаш) Правила Святых Апостолов и Вселенских соборов с толкованиями // URL: https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselsenskih-soborov-s-tolkovanijami/83#note331_return (дата обращения: 25.03.2018).

тели не будут стоять на страже духовных законов, не будут неукоснительно соблюдать их предписаний, не будут противостоять осуществляемому со стороны командования склонению к решению служебных задач военных организаций, не имеющих прямого отношения к церкви и ее деятельности в мире, то тем самым институт военного духовенства может превратиться тихо и незаметно в чиновничий аппарат, изживет себя, скомпрометирует и будет выброшен на свалку истории.

До введения в Норвегии института военных капелланов лица духовного звания в мирное время от службы в армии освобождались. Но по королевской резолюции 15 января 1954 г., принятой в соответствии с Законом о военной службе от 17 июля 1953 г., все священнослужители обязаны проходить воинскую службу. Некоторые из священнослужителей освобождены от службы в качестве военных капелланов. К их числу относятся, в частности, епископы, священнослужители, занимающие в религиозном объединении (общине, миссии, организации) высшую или главную руководящую должность, профессора теологии и кандидаты теологических наук, ректоры теологических институтов.

Корпус военных капелланов является местом приписки не только всех священников Норвежской государственной церкви, но и руководителей всех иных религиозных объединений, а также студентов теологических образовательных учреждений (в качестве помощников военных священников). Помощник военного священника получает звание и зарплату лейтенанта срочной службы и носит соответствующую форму. Для того чтобы получить возможность проходить службу в данной должности, студент-теолог обязан: пройти двухмесячный курс начальной подготовки солдата при военно-медицинской службе армии; успешно закончить двухмесячный подготовительный курс военных священников; сдать теологический экзамен на предмет соответствия должности. Получив должность помощника военного священника, студент-теолог должен прилагать все свои силы к наилучшему выполнению своих обязанностей. Не справ-

ляющийся должным образом с обязанностями по службе помощник военного священника может быть признан негодным к таковой службе, вычеркнут из списка и перемещен в другую часть для прохождения обычной срочной службы.

Указанный практический опыт государственно-церковных отношений Норвегии представляет научный интерес и для России, в которой нет ни помощников военного священника, ни системы их подготовки, ни системы их социально-правового обеспечения на уровне лейтенанта. Такое правовое положение помощника священника безусловно повышает правовой статус военно-религиозной службы в войсках, ее авторитет и значимость в военном деле, а также делает эту должность весьма привлекательной и тем самым помогает привлечь не случайных, но достойных, лучших из лучших людей – посредством системы тщательного отбора из множества лиц, изъявивших желание. На основе института помощников и из их числа можно было бы готовить военных псаломщиков, чтецов, диаконов, а затем из них и военных священников – ковать кадры военного духовенства на основе практики жизни и быта войск, боевого опыта и повседневной служебной деятельности в мирное время.

Важным положительным обстоятельством в системе организации и деятельности военного духовенства Норвегии является тот факт, что военное духовенство представлено в армии не множеством религиозных организаций (как в США, Канаде и др.), а одной религиозной организацией большинства населения страны. И все военное духовенство иерархично выстроено в стройную систему, находящуюся в конечном счете в подчинении епископу Осло — столицы Норвегии.

Данный практический опыт построения военно-религиозной службы в войсках также представляет весьма большой научный интерес для России, где институт военного духовенства начал воссоздаваться в 2009 г. и скоро отметит первое десятилетие, однако до сих пор не выстроена четкая единая иерархическая система военного духовенства на основополагающих, фундаменталь-

ных, незыблемых принципах как военного, так и церковного строительства — на принципах единоначалия. До сих пор не ясно, кто стоит во главе военного духовенства и управляет его деятельностью на правах единоначалия. Военные штатные священнослужители в России рассеяны по воинским частям (низовым военным организациям), не имея единого центра управления — единого пастыря.

В этой связи, если учесть опыт Норвегии в организационном построении военного духовенства, то применительно к России представляется целесообразным выстроить институт военного духовенства таким образом, чтобы во главе его стоял, к примеру, Патриарх Московский и всея Руси в лице своего представителя — патриаршего наместника в Московской епархии, управляющего Московской епархией митрополита Крутицкого и Коломенского, под чутким руководством которого и выстраивать систему военного духовенства в организационно-правовой форме главного управления военного духовенства, в которое возможно целесообразно переформировать синодальный отдел по взаимодействию с Вооруженными Силами и правоохранительными учреждениями. В это главное управление военного духовенства и должны входить штатные военные священнослужители, состоящие при Минобороны России, обслуживающие как Вооруженные Силы России, так и другие ведомства и организации, в которых предусмотрена военная служба (Росгвардия, ФСБ, ФСО и др.). При этом военное духовенство, подчиняясь своему священноначалию, может находиться на полном обеспечении Минобороны России (по соответствующим штатам, утверждаемым совместно, например, Президентом России и Патриархом Московским и всея Руси, исходя из общей численности обслуживаемых ведомств и организаций), используя схему подчинения и обеспечения существовавшую, например, для военной прокуратуры, военных судов, военносудебных органов, особых отделов и т.п. При этой схеме указанные органы и подразделения, хотя и обеспечивались Министерством обороны России (в финансовом

и материально-техническом отношении), однако подчинялись своему руководству по всем вопросам своей основной специфической деятельности (Генеральной прокуратуре России, Верховному Суду Российской Федерации, Следственному комитету России, ФСБ России и др.) и обслуживали наряду с воинскими частями Минобороны также другие военизированные ведомства и организации.

Подобные меры совершенствования института военного духовенства могут быть закреплены в различных правовых документах (договорах, законах, указах Президента России, постановлениях Правительства России, приказах руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти) и могут стать действенным правовым средством по улучшению деятельности военного духовенства, по повышению боевого духа, морально-деловых качеств и культуры личного состава, а значит, и правовым средством укрепления воинской дисциплины, боеготовности войск, обороны страны.

Выводы:

1. Неправильная или неполная реализация конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства, как показывает опыт военного духовенства Норвегии, может привести к негативным (для государства и религиозных организаций) социальным последствиям, выражающимся в стремлении командиров полностью подчинить себе военных священников и возложить на священство нужды командования и задачи государства, в ущерб нуждам верующих и задачам религиозных объединений. Под давлением командиров военные священники постепенно и незаметно могут превратиться в военных чиновников — священников, перенацеленных на решение, прежде всего, задач государства, а потом уже и задач церкви.

2. В Норвегии существуют в системе штатного военного духовенства должности помощников священников, чего нельзя встретить в России. При этом, правовой статус помощника военного священника в войсках достаточно высок и по уровню обеспечения он приравнивается к лейтенанту, т.е.

офицерскому уровню. Данный опыт представляет большой интерес для России и требует дальнейшего научного изучения, в том числе и с учетом опыта других стран, а также отечественного дореволюционного опыта, и воспроизведения на российской «почве», в военных организациях России.

3. Большую ценность представляет и опыт военного духовенства Норвегии связанный с монолитностью, с принадлежностью военного духовенства к одной государственной церкви — церкви большинства населения страны. В России также существует церковь подавляющего большинства населения страны, в связи с чем указанный зарубежный опыт представляет существенный научный интерес для улучшения организации и деятельности военного духовенства России, а потому подобный практический опыт заслуживает более глубокого дальнейшего научного изучения и примене-

ния с учетом особенностей государственного устройства и законодательства России.

Библиография

1. Беляков, А. Религиозное воспитание в иностранных армиях [Электронный ресурс] / А.Беляков. // URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=40010> (дата обращения: 23.01.2018).

2. Рыжов, Л. Корпус военных священников вооруженных сил Норвегии / Л. Рыжов. // URL: http://factmil.com/publ/strana/iordaniya/korpus_voennykh_svjashchennikov_voорuzhjonnykh_sil_norvegii_2006/151-1-0-844 (дата обращения: 23.01.2018).

3. Петров, К. Служба капелланов в вооруженных силах Швеции и Норвегии / К. Петров. // Зарубежное военное обозрение. — 2011. — № 3. — С. 29.

4. Священноисповедник Никодим (Милаш) Правила Святых Апостолов и Вселенских соборов с толкованиями / Н. Милаш // URL: https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselenskih-soborov-s-tolkovanijami/83#note331_return (дата обращения: 25.03.2018).

Problems of legal work to improve the activities of military clergy and ways to solve them, taking into account the experience of Norway

© Ovcharov O. A.,
candidate of legal Sciences, lecturer of the Department of
military administration, administrative and financial law
Military University

Abstract. The article briefly describes and analyzes the problems of improving legal work in the field of military-religious relations, including some aspects of the Institute of military clergy, its military service, legal status, concludes the way to further improve legal work, taking into account the analysis and generalization of foreign experience (Norway).

Keywords: legal work, military clergy, priest, unity of command, right to religion, defense.
