



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 1 (47) 2018

Редакционный совет

1. Бут Надежда Дмитриевна, доктор юридических наук, заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной 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, заведующий кафедрой гражданского права Военного университета

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

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

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 (РГУП)

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 Юридические науки;
— 20.02.00 Военно-специальные науки

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** (№ 1946 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

Безопасность, оборона, борьба с терроризмом, военное строительство

Агеев А. А. Какие Вооруженные Силы Российской Федерации нужны современной России, и какое право способно их обеспечивать?	7
Дамаскин О. В. Россия в современном мире: уроки истории и перспективы развития в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности	18
Кардашова И. Б. Военная безопасность в системе национальной безопасности	26
Маков А. А. Экстремизм в пограничной сфере Российской Федерации в системе угроз национальной безопасности и перспективные направления совершенствования правового регулирования	32
Федоров С. В., Кобелев Д. Н. Направления совершенствования правового регулирования антитеррористической деятельности подразделений специального назначения пограничных органов федеральной службы безопасности	38
Чайка А. В. Роль органов безопасности в профилактике терроризма	44
Щеблыкина И. В., Старшинов Я. В. Правовое регулирование противодействия терроризму в Российской Федерации и некоторые направления совершенствования законодательства	50
Щербак С. И. Порядок применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации	55

Военные аспекты административного права

Глухов Е. А. Отчуждение от человека в бюрократических структурах (на примере военных организаций)	66
Зорин О. Л., Машин В. Н., Сагитов Р. А. Военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации как участники избирательного процесса	73
Петрова О. В. О некоторых аспектах доказывания цели уклонения от административного надзора	82
Рудичева Н. Н. Административно-правовое регулирование и военное строительство в эпоху перемен	88

Гражданско-правовые аспекты военного права

Кудашкин В. В. Проблемные аспекты закупок в области военно-технического сотрудничества	95
Свининых Е. А., Моисеев Д. В. О внедрении закрытых электронных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства	103
Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием	

воинских частей	109
Социальные гарантии военнослужащих. Жилищное обеспечение	
Гайдин Д. Ю. Экспансия принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих и размышления на тему судебного нормотворчества	113
Калинин С. И. Особенности классификации норм права по вопросам жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей и о практике применения судами законодательства в рассматриваемой сфере	123
Корякин В. М. Проблемные вопросы правового регулирования некоторых прав российских военных пенсионеров из числа бывших военнослужащих Украины	128
Трофимов Е. Н. К вопросу о праве на дополнительную общую площадь жилого помещения офицеров, получивших воинское звание «полковник», «капитан 1 ранга» в период пребывания в запасе	132
Судебная деятельность. Гражданский процесс	
Антипов Н. А., Вилкова А. В. Некоторые проблемы применения медиативных процедур (правовой аспект)	136
Воронов А. Ф. «Грубая и очевидная ошибка адвоката» и порядок судебной защиты прав военнослужащих	142
Головко И. А., Исламова Э. Р. Проблемы участия прокурора в рассмотрении судами дел об обращении имущества военнослужащих в доход Российской Федерации	152
Лужин К. Н., Мельников Е. Д. Проблемы организации и деятельности военных судов Российской Федерации в особых условиях	161
Военная криминология и криминалистика	
Гуляев В. Г., Звягинцев В. В., Горяинов А. В. Особенности собирания и криминалистического исследования биологических объектов (гомобиоскопия) в целях решения задач, стоящих перед органами безопасности	165
Ермолович Я. Н. О проблеме причинной связи в преступлениях против военной службы, сопряженных с нарушением специальных правил	173
Жаворонков В. А. Некоторые направления борьбы с угонами и кражами автотранспортных средств на территориях, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации	181
Паршаков А. С. О некоторых аспектах прогнозирования преступности военнослужащих: история и современность	190
Военно-уголовное право. Уголовный процесс. Уголовно-исполнительное право	
Ефимкин Ю. С., Мамедгасанов Е. И. К вопросу о совершенствовании процедуры внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	196

Зинин Г. Ю., Вилкова А. В.	
Предпосылки, условия и основания снятия судимости: перспективы законодательного совершенствования института	204
Зорин О. Л., Бакович М. Н., Молодцов Э. В.	
Об изменениях в правовом регулировании отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими	210
Суденко В. Е.	
Уголовная ответственность за нарушение правил кораблевождения и оказания помощи гибнущим на море	216
Торбин Ю. Г.	
Доказывание как вид уголовно-процессуальной деятельности в уголовном судопроизводстве	222
Противодействие коррупции	
Богунова А. А.	
Понятие коррупционных рисков в деятельности военных организаций	230
Ильменейкин П. В.	
Проблемы борьбы с коррупцией и коррупциогенная неясность отдельных норм Трудового кодекса Российской Федерации	238
Ключиков И. А.	
Коррупционные риски материального стимулирования наставника	246
Туганов Ю. Н., Аулов В. К.	
Утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему: правовые дефекты процедуры и варианты их устранения (вероятность использования в отношении военнослужащих)	251
Военные аспекты экологического и земельного права	
Коряченцова С. И.	
Надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности и обеспечение эффективности обороны государства	258
Насыров Д. В.	
Правовой режим земель обороны и безопасности: объект исследования	265
Русанов И. П., Ивакин В. И.	
К вопросу о правовом режиме земель и охране природной среды на территориях, занимаемых структурами Тихоокеанского флота (на примере ЗАТО Фокино Приморского края)	271
Воспитательная деятельность. Укрепление воинской дисциплины	
Овчаров О. А., Солонина С. Н.	
Роль и место военного духовенства в бою: психолого-правовые аспекты деятельности	280
Погорелов С. А., Глухов Е. А.	
Ограничение властных полномочий командиров и начальников по дисциплинарному воздействию на подчиненных со стороны комиссаров и военных советов в период с 1917 по 1945 годы	288
Фомиченко А.П.	
К вопросу о российской нации и национальных интересах	299
Харитонов В. С.	
Обучение в кадетских училищах (школах, корпусах) как одна из форм допризывной подготовки граждан: некоторые вопросы правового регулирования	306

Военные проблемы международного права

Вербицкая Т. В.

Будет ли запрещение ядерного оружия точкой бифуркации для международного режима нераспространения ядерного оружия? 309

Вердян А. А.

Правовое регулирование административно-правового статуса сотрудников таможенных органов, проходящих службу в Армении 316

Рецензии на военно-правовые издания

Шурыгина Ю. А.

Теоретико-правовые и практические аспекты деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации 320

Безопасность, оборона, борьба с терроризмом, военное строительство

Какие Вооруженные Силы Российской Федерации нужны современной России, и какое право способно их обеспечивать

© Агеев А. А.,

кандидат юридических наук, начальник группы правового обеспечения Антитеррористического центра государств — участников Содружества Независимых Государств

Аннотация. В статье анализируются возможные варианты развития военного права и правового обеспечения дальнейших строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ключевые слова: военное право; антитеррористический центр государств — участников СНГ; вооруженные силы; военнослужащий, военная служба; оборона страны.

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

Наступивший год явно не позволит проигнорировать нескольких памятных дат, являющихся важными вехами военно-правовой истории современной России. К числу таковых, бесспорно, относятся: декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 28 января 1918 г. «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии», десятилетие операции по принуждению Грузии к миру (август 2008 г.), четвертьвековой юбилей Конституции Российской Федерации и, разумеется, предстоящие выборы главы Российского государства, являющегося согласно ее ст. 87 (ч. 1) главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

Откликаясь на любезное приглашения редакционной коллегии, автор настоящей статьи немалое время посвятил размышлениям о том, в какую форму ее облечь. Соблазнила возможность опосредованно обратиться к главнокомандующему Вооруженными Силами Российской Федерации либо ко всем претендентам на эту роль. Однако по более глубоком погружении в материал настоящей работы пришло понимание того, что поднятые в ней проблемы (часть которых претендует на крупные) входят в предмет ведения всей системы государственной

власти и не могут быть исчерпывающе разрешены без усилий каждого государственного органа. При этом, памятуя о сложном (требующем особой осмотрительности и повышенной лояльности) статусе любого государственного, а тем более международного, служащего пришлось выстроить эту статью в максимально позитивном ключе.

Поэтому изложенные далее измышления следует воспринимать ни в коем случае как критику существующего правового порядка вещей в российской военной организации, но как некоторую озабоченность, а также недоумения и сомнения по поводу определенных расхождений действующего правового регулирования с предписаниями Конституции Российской Федерации и императивными нормами международного права, в т.ч. имеющими особо важное значение, с учетом их интерпретации национальными и международными судами. Таковыми являются, в частности, Экономический Суд СНГ и Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ), который был учрежден, как следует из Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в целях обеспечения соблюдения каждым государством, ратифицировавшим данную Конвенцию, принятых на себя обязательств и раз-

решает вопросы, касающиеся толкования и применения ее положений и Протоколов к ней, в т.ч. в процессе рассмотрения индивидуальных жалоб (ст. 19, 32 и 34), и окончательные постановления которого государства-участники Конвенции обязуются исполнять (ст. 46).

Россия, ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которая, таким образом, в силу ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации вошла в правовую систему России в качестве ее составной части, признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию ЕСПЧ обязательной по вопросам толкования и применения положений данной Конвенции и Протоколов к ней (ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»). Таким образом, предлагаемые вниманию читателей размышления не выходят за рамки обычного обсуждения идей, которое должно допускаться в вооруженных силах демократического государства, как и в обществе, на службе которого вооруженные силы находятся¹. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в принципе распространяется не только на гражданских лиц, но и на военнослужащих. В период подготовки и принятия этой Конвенции подавляющее большинство Договаривающихся государств обладали оборонительными силами с соответствующей системой военной дисциплины, которая по самой своей природе подразумевает возможность наложения на некоторые права и свободы военнослужащих ограничений, которые не могут быть применены к гражданским лицам. Существование такой системы само по себе не противоречит их обязательствам. Тем не менее, толкуя и применяя нормы указанной Конвенции, ЕСПЧ не забывает об особенностях армейской жизни и последствиях этого для военнослужащих².

¹ Постановление ЕСПЧ от 19 декабря 1994 г. по делу «Vereinigung demokratischer Soldaten Osterreichs и Gubi против Австрии» (жалоба № 15153/89).

² Постановление ЕСПЧ от 8 июня 1976 г. по делу Engel и другие против Нидерландов (жалобы № 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 и 5370/72).

На основании п. 5 ст. 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На первый взгляд, по буквальному прочтению данного законоположения, акты международного права деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации не регулируют, однако уже в свете ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации допустить такой вывод невозможно. Более того, достаточно указать, что Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 164-ФЗ ратифицирован Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзнничестве и интеграции, подписанный в городе Москве 18 марта 2015 г., ст. 2 которого предусматривает, что отдельные подразделения Вооруженных Сил Республики Южная Осетия входят в состав Вооруженных Сил Российской Федерации. Помимо этого, в доктрине международного права признано, что международная ответственность протекционистской державы остается, даже когда создана законная политически зависимая страна. Эта ответственность государства в отношении протекторатов подтверждается работами авторитетных специалистов в области права³. Поэтому, отметив явную неполноту приведенного законоположения в рассматриваемом аспекте, требующую соответствующих правотворческих усилий для устранения данного неблагоприятия, приведем ряд оформленных в виде правовых позиций с опорой на международное право авторских предложений, способных перерасти в законодательные предположения и законопроекты.

³ Rousseau. Droit international public, vol. V, 1983, p. 31, para. 28; Reuter. Droit international public. 6th ed., 1983, p. 262; Repertoire suisse de droit international public. vol. III, 1975, pp. 1722-1723; Verzijl, International Law in Historical Perspective, vol. IV, 1973, pp. 710-711.

Согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об обороне» личный состав российских Вооруженных Сил включает военнослужащих и лиц гражданского персонала (федеральных государственных гражданских служащих и работников).

Пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 2017 г. № 555 «Об установлении штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации» с 1 января 2018 г. предусмотрено установить штатную численность российских Вооруженных Сил в количестве 1 902 758 единиц, в т.ч. 1 013 628 военнослужащих. Таким образом, численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия не увеличивалась¹.

В этой связи, изначально зафиксировав, что в действующей системе норм российского права около 47% личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации военнослужащими не являются, следует отметить, что процентное соотношение между определенными категориями лиц, входящих в состав вооруженных сил, согласно прецедентной практике ЕСПЧ, имеет правовое значение², и задаться вопросом соответствия данного положения вещей самому предназначению Вооруженных Сил Российской Федерации.

Авторская правовая позиция сводится к тому, что Конституция Российской Федерации (абзац предпоследний преамбулы, ст. 15 (ч. 4), 17 (ч. 1), 62, 63, 69, 71 (п. «к»), 79, 80 (ч. 4), 85 (ч. 2), 86, 106, 125) во взаимосвязи с международными обязательствами, юридическая сила которых признана Россией в установленном порядке, однозначно исходят из того, что вооруженные силы любого государства должны состоять именно, только и исключительно из военнослужащих, к числу коих может быть отнесен в ряде случаев личный состав ополчения и добровольческих отрядов, входящих в состав этих вооруженных сил. Здесь следует отметить до

настоящего времени не выполненное обращение к федеральному законодателю, адресованное в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2011 г. № 24-П, определить — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом данного Постановления — правовой статус лиц, принимавших участие в боевых действиях в составе отрядов самообороны Республики Дагестан в ходе контртеррористической операции на ее территории в сентябре 1999 г.³

В этой связи выходом из создавшейся правовой ситуации видится признание статуса военнослужащих только за лицами, непосредственно решающими задачи обороны страны в условиях использования оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества (ст. 71, п. «м» Конституции Российской Федерации). Последовательная реализация такого подхода не препятствует признанию военнослужащими представителей Российского государства в образованных на основании международных обязательств России объединенных вооруженных силах, их органах управления и подобных им структурах (например, Антитеррористическом центре государств — участников Содружества Независимых Государств⁴). Такие лица, непрерывно задействованные в проведении совместных антитеррористических мероприятий и учений, передвигаясь в боевых порядках воинских подразделений взаимодействующих сторон и подвергаясь свойственным военной службе опасностям, в свете общепризнанного международно-правового принципа недискриминации, не могут отличаться

¹ Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 1 января 2008 г. № 1 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

² Постановление Европейского Суда по правам человека от 22 марта 2012 г.

³ Указанным Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации констатировано, что в условиях вооруженного конфликта, представлявшего 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.

⁴ Решение Совета глав государств СНГ от 21 июня 2000 г. «О создании Антитеррористического центра государств — участников Содружества Независимых Государств».

по своему статусу от военнослужащих. Вместе с тем не вправе претендовать на статус военнослужащих лица, принадлежность коих к решению задач обороны страны в условиях использования оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества недостаточна, вызывает сомнения либо вообще отсутствует. Практика Экономического Суда Содружества Независимых Государств подтверждает данный вывод¹.

Что же касается т.н. гражданского персонала, то его в свете норм международного права составляют «лица, следующие за вооруженными силами, *но не входящие в их состав непосредственно*², как, например, гражданские лица, входящие в экипажи военных самолетов, военные корреспонденты, поставщики, личный состав рабочих команд или служб, на которых возложено бытовое обслуживание вооруженных сил, при условии, что они получили на это разрешение от тех вооруженных сил, которые они сопровождают, для чего эти последние должны выдать им удостоверение личности...». Такой подход воплощен, в частности, в IV Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (ст. 1 и 2), а также в трех из четырех Женевских конвенций от 12 августа 1949 г.: об обращении с военнопленными (ст. 4); об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава Вооруженных Сил на море (ст. 14); об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (ст. 13).

Наряду с этим Конституция Российской Федерации воплощает модель единства Вооруженных Сил Российской Федерации (а не абстрактной «военной организации») под единым командованием (ст. 83 (п. «л»), 87 (ч. 1), 102 (п. «г» ч. 1) и недопустимости существования в России иных военизированных организаций без признания таковых неотъемлемой частью российских вооруженных сил (ст. 13, ч.5). В этом, кстати, состоит отличие российского конституциона-

лизма постсоветской эпохи от правового регулирования периода Великой Отечественной войны, когда Законом СССР от 1 февраля 1944 г. «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат» Конституция СССР была дополнена ст. 18^б, предусматривавшей, что «каждая Союзная республика имеет свои республиканские войсковые формирования».

Данный конституционный посыл находит свое отражение и в актах Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, который, действуя именно в этом качестве, адресует правовые предписания не только Министру обороны Российской Федерации, но и руководителям иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба³.

³ Приказы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации от 11 февраля 2000 г. № 1 «О поощрении личного состава Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»; от 27 апреля 2000 г. № 2 «О присвоении воинских званий участникам Великой Отечественной войны 1941—1945 годов»; от 22 февраля 2002 г. № «О поощрении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов»; от 18 августа 2008 г. № 1 «О поощрении личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, проявившего отвагу и самоотверженность при выполнении задач по восстановлению мира и безопасности в зоне грузино-осетинского конфликта». Вместе с тем, в научной литературе высказывалось мнение, что с точки зрения буквального толкования Конституции Российской Федерации, а также норм Федерального закона «Об обороне» и Военной доктрины Российской Федерации, определяющих структуру и состав военной организации государства, Президент Российской Федерации в качестве Верховного главнокомандующего выступает только в отношении Вооруженных Сил. По отношению же к другим государственным органам, привлекаемым к обороне страны, он является только Президентом Российской Федерации. (Корякин В. М. Военная организация государства: эволюция структуры // Военно-академический журнал. 2016. № 2. С. 12—22).

¹ Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 16 августа 2008 г. № 01-1/9-07.

² Выделено автором.

21 марта 1989 г. Президиумом Верховного Совета СССР был издан Указ № 10224-XI «О выведении из состава Вооруженных Сил СССР пограничных, внутренних и железнодорожных войск» (утвержденный Законом СССР от 31 июля 1989 г.). Как отмечалось в преамбуле названного Указа, предусмотренные им мероприятия осуществлялись «в целях приведения состава Вооруженных Сил СССР в полное соответствие с установленными Конституцией СССР задачами и функциями, для выполнения которых они созданы». В действительности же в основе лежали сугубо внешнеполитические соображения (шла подготовка к подписанию Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), в связи с чем руководство СССР стремилось свести к минимуму возможный ущерб от налагаемых ДОВСЕ ограничений (прежде всего, т.н. «фланговых»¹). Между тем многолетнее деструктивное поведение партнеров России на международной арене, вынудившее принять в ответ Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе», сделало маловероятным возобновление режима ДОВСЕ. На этом фоне очевидно назрело решение вопроса включения в состав Вооруженных Сил Российской Федерации (а, по сути, возвращения в структуру) войск национальной гвардии Российской Федерации, что изначально было предусмотрено Указом Президента РСФСР от 20 августа 1991 г. № 64 «Об управлении Вооруженными Силами Союза ССР на территории РСФСР в условиях чрезвычайной ситуации» и распоряжением Президента РСФСР от 26 ноября 1991 г. № 237 «Об обязанностях вице-президента РСФСР». Одновременно с этим следует разрешить вопрос включения (возвращения) в Вооруженные Силы Российской Федерации других войск (например, гражданской обороны), решающих задачи обороны страны вооруженными средствами.

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г.

Возвращаясь к вопросу о перечне лиц, отнесенных к числу военнослужащих, следует заключить, что данный вопрос не отнесен всецело к числу конституционных, в связи с чем нашел свое фрагментарное регулирование в нормах международного права и текущего федерального законодательства. При этом последнее не отличается безукоризненным соблюдением требований правовой логики, последовательностью и предсказуемостью.

Так, неясно, по каким причинам доступ к службе в Вооруженных Силах Российской Федерации с 15 ноября 2003 г. открыт для иностранных граждан (при сохранении для них запрета на замещение должностей государственной гражданской и правоохранительной службы)², но не для лиц без гражданства, и насколько это соотносится с предписаниями ст. 17 (ч. 3) и 62 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, а также общепризнанным принципом (правовой аксиомой) толкования права в сфере публичных отношений — «a fortiori».

Нормы международных договоров (ст. 38 Конвенции о правах ребенка и Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, от 25 мая 2000 г.), подтвержденные практикой международных судов³, предусматривают возможность лица полноценно нести военную службу с 15 лет. В этой связи необходимо указать на трудно поддающееся уяснению в свете правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его Определении от 30 сентября 2004 г. № 322-О о возможности прохождения военной службы в добровольном (но не по контракту и не по призыву) порядке, заявление Российской Федерации в Федеральном законе от 26 марта 2008 № 101-ФЗ «О ратификации Факультативного протокола к Конвенции о

² Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

³ Постановления ЕСПЧ от 19.10.2005 по делу Roche против Соединенного Королевства (жалоба № 32555/96) и от 23.05.2006 по делу Grant против Соединенного Королевства (жалоба № 32570/03).

правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах».

Другой, связанной с отмеченной выше и фактически порожденной ею, является проблема военно-правового статуса обучающихся в военных образовательных организациях и получающих начальные знания в области обороны и их подготовки по основам военной службы в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования и учебных пунктах.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 29 сентября 2016 г. № 1839-О: «подготовка граждан по основам военной службы, в том числе прохождение учебных сборов, осуществляется в рамках прохождения программ среднего образования и не может рассматриваться как несение ими военной службы».

Ранее в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 943-О-О отмечено, что «зачет в один день военной службы не одного, а двух дней обучения в военном образовательном учреждении профессионального образования вызван, в частности, объективными различиями между прохождением военной службы солдатами (матросами) и курсантами военных образовательных учреждений, обусловленными тем, что основной задачей последних является успешное освоение соответствующих образовательных программ».

Еще ранее в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 г. № 872-О-О осталась без позитивного урегулирования правовая ситуация, когда период обучения заявителя в качестве курсанта Ленинградского военно-морского подготовительного училища с 8 июля 1944 г. по 16 августа 1946 г. не был учтен как период военной службы и не засчитан в выслугу лет.

При таких обстоятельствах федеральному законодателю стоит всерьез задуматься о необходимости либо отнесения всех лиц, осуществляющих «успешное освоение

соответствующих образовательных программ» в рамках военной подготовки, либо безоговорочного лишения всех курсантов военных образовательных организаций статуса военнослужащих. В самом деле, не имеют же такого статуса работники предприятий, занятых в оборонном производстве (ст. 71, п. «м» Конституции Российской Федерации). Стало быть, могут обойтись без этого статуса и лица, имеющие право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ст. 43 (ч. 3) Конституции Суда Российской Федерации).

Как отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 7-П такая ограничительная мера, как предусмотренный абзацем девятым п. 11 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» запрет исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части в день истечения срока военной службы по призыву в случае, если он находится под следствием, не обусловлена сущностью и характером военной службы и направлена не на обеспечение исполнения ее обязанностей. Ответы на вопросы: в чем глубокий правовой смысл удержания на военной службе в воинском коллективе лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений, срок военной службы которых истек, и почему задачи уголовного преследования нельзя решить иными правовыми средствами, также не даны и после вступления в силу Федерального закона от 9 марта 2010 г. № 18-ФЗ «О внесении изменения в статью 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». По этим же причинам Вооруженные Силы Российской Федерации следует как можно быстрее избавить от дисциплинарных воинских частей, поскольку режим их функционирования также не направлен на обеспечение исполнения обязанностей военной службы, а адресованное федеральному законодателю предложение Конституционного Суда Российской Федерации о регламентации этого режима (определение от 18 ян-

варя 2005 г. № 25-О) осталось без реализации¹.

Отмеченные выше элементы правовой разбалансированности представляются закономерными итогами следования ложным альтернативам и морально устаревшей парадигме развития регулирования в федеральном законодательстве статуса Вооруженных Сил Российской Федерации и режимов их функционирования в мирное и военное время без должного учета особенностей менталитета современного общества, второе поколение которого получает воспитание и образование для жизни в условиях современной цивилизации и демократии².

Стоит задаться вопросом: а так ли уж жизненно необходимо в мирное время и не губительно ли в военное разделять режим прохождения военной службы по основаниям доступа к ней (призыв либо контракт)? Ст. 19 Конституции Российской Федерации и нормы международного права последовательно провозглашают универсальность принципов юридического равенства и недискриминации. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, конституционному принципу равенства противоречат такие устанавливаемые законом различия в правах и свободах, которые в сходных обстоятельствах ставят одну категорию лиц в менее благоприятные (или, наоборот, более благоприятные) условия по сравнению с другими категориями (определения от 7 июня 2001 г. № 141-О, от 10 апреля 2002 г. № 72-О и от 24 апреля 2002 г. № 99-О).

Боевые действия в ходе выполнения задач по восстановлению мира, обороне таджикско-афганской границы, охране важных государственных объектов при вооруженном конфликте на территории Республики Таджикистан: в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона (особенно с августа

1999 г.) и принуждении Грузии к миру убедительно показали, что военнослужащие по призыву воюют не хуже военнослужащих по контракту. В этой связи нет убедительных оснований сохранять пережитки воинской повинности в худшем варианте заката советского этапа существования Российского государства периода после второй мировой войны, когда беспрецедентно в мировой практике воевавшим призывам не была засчитана военная служба во время боевых действий и продемонстрировано, что главное — не вооруженная защита Отчизны, а отбывание некоего срока на службе (по практике — около семи лет).

Для изжития этих правовых атавизмов в современных условиях на фоне существования России на международной арене в условиях, близких к осадному положению, как никогда необходимы многочисленные, хорошо обученные вооруженные силы, мотивированные на успешное выполнение поставленных перед ними задач. Достигнуть этого возможно реализацией комплекса взаимовязанных мероприятий, предполагающих, в частности, но не исключительно, следующее.

1. Конституционное решение вопроса отнесения конкретных категорий граждан к военнослужащим. Критерий здесь должен быть един — российскими военнослужащими являются лица, несущие военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации. Все прочие, т.н. «приравненные» к ним категории лиц статуса военнослужащих должны быть лишены. Прежде всего, исходя из предписаний ст. 71 (п. «о») и 72 (п. «л» ч. 1) Конституции Российской Федерации должна быть исключена возможность прохождения военной службы в правоохранительных органах. Наряду с этим, возможность замещения должности гражданского персонала сама по себе должна быть презумпцией в пользу удаления с нее военнослужащего либо перевода ее в категорию, не относящихся к штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации. Это даст возможности продолжить мероприятия по оптимизации численности Вооруженных Сил Российской Феде-

¹ Зателепин О. К. К вопросу о квалификации побега, совершенного военнослужащим, содержащимся на гауптвахте// Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 11.

² Утративший силу Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

рации¹ и ликвидировать явную избыточность личного состава, прежде всего, в научных, образовательных, медицинских организациях и учреждениях культуры, особенно в иных (помимо подведомственных Минобороны России) федеральных государственных органах.

2. Установление единого статуса военнослужащих, вне зависимости от пола и наличия гражданства либо отсутствия такового, находящихся на военной службе по всем допускаемым правовым основаниям. На фоне беспочвенных опасений от «удорожания» таких вооруженных сил усматриваются вполне очевидные выгоды отсутствия необходимости расходования средств в ожидании окончания контрактов, а тем более заключения новых с неудовлетворяющими современным требованиям военнослужащими, содержания таких лиц годами в распоряжении в поиске оснований и создании условий для их увольнения. Одновременно с этим у командования появится неизмеримо больше условий для продвижения по службе наиболее успешных и подготовленных военнослужащих.

3. Обеспечение всеобщности исполнения долга и обязанности по защите Отечества. При этом, однако, не стоит увлекаться лозунгом «Служат все, включая талантливых балалаечников». Вполне достаточна необходимая непрерывная профессиональная подготовка (огневая, медицинская, топографическая и иная специальная), но не «шагистика» (особенно многомесячная подготовка к парадам в ущерб напряженной боевой учебе, освоению новых вооружения и техники).

4. Устранение искусственных ограничений к военной службе для любого кандидата, достигшего 15 лет, вне зависимости от качеств, объективно не связанных с его деловыми качествами.

5. Необходимо обеспечить экстерриториальность военной службы в условиях непрерывной ротации (как на территории России, так и за ее пределами).

6. Совершенствование системы стимулов на военной службе и оценки значимых результатов деятельности военнослужащих. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, при осуществлении правового регулирования должен соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость нормотворческой политики, с тем, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты (постановления от 16 декабря 1997 г. № 20-П, от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 19 июня 2002 г. № 11-П, от 23 апреля 2004 г. № 9-П, определение от 4 декабря 2003 г. № 415-О и др.). В этой связи стоит вернуться к многострадальной проблеме воинских званий, правила присвоения которых менялись дважды за десятилетия, приведя к тому, что сроки пребывания в сержантских званиях увеличились в четыре раза! Следует задуматься, а так ли нужны вообще воинские звания в современных Вооруженных Силах Российской Федерации. Ведь Рабоче-Крестьянская Красная Армия блестяще решила стоявшие перед ней задачи в условиях Декрета СНК РСФСР от 16 декабря 1917 г. «Об уравнивании в правах всех военнослужащих», коим все ранги, классные чины и звания были упразднены. Тем более, что вряд ли кому известны воинские должности со штатно-должностной категорией «младший лейтенант» или «лейтенант». Рассуждения же о том, что «система воинских званий позволяет отчетливо выразить военную и специальную квалификацию, служебный стаж и заслуги, служебное положение и авторитет каждого военнослужащего»², способны вызвать лишь улыбку,

¹ Перчун А. В российской армии есть кого сокращать. Полковников в десятки раз больше, чем воинских частей // Независимое военное обозрение. 2005. 14 января.

² Паталаха Я. Ю. О некоторых вопросах соотношения классных чинов и воинских званий // Право в Во-

особенно у автора этих строк (советника Российской Федерации 3 класса), прошедшего весь период военной службы в званиях младших офицеров (семь лет) на должностях, подлежащих замещению старшими офицерами, к тому же постоянно руководя (командуя) таковыми, по меньшей мере, половину этого срока. Особенно тревожно становится за перспективы отыскания в военное время потребного количества военно-юридических, военно-музыкальных и военно-финансовых соединений и объединений. Поэтому, по крайней мере, на переходный период следовало бы предусмотреть прохождение военной службы без званий, хотя бы для лиц, поступающих военную службу с гражданской государственной службы. Необходимо отметить, что наличие или отсутствие у гражданина Российской Федерации классного чина не препятствует замещению им должности государственной гражданской службы.

В отношении же действующих военно-служащих, возможно, напротив, увеличить не сроки выслуги в воинских званиях, а количество таких званий, опираясь на традиции русской армии. Не претендуя на истину в последней инстанции, автор данных строк не усматривает больших проблем в возрождении в новом качестве изрядного числа унтер-офицерских званий, подпрапорщиков наряду с прапорщиками, наличие одновременно со званием майора секунд-майоров и премьер-майоров, в дополнении перечня воинских званий высших офицеров бригадирами и генерал-поручиками и т.п. Представляется, что это решение уже претендовало бы на некие военно-служебные стимулы для большинства.

7. Наконец, решение последней по времени, но не по значимости проблемы состоит в том, что режим военной службы должен поэтапно выходить из-под режима государственной службы. Основанием для такого вывода служит самостоятельность предписаний ст. 59 Конституции Российской Федерации по отношению к ее ст. 32 (ч. 4), 71 (п. «т») и 97 (ч. 3). Автор настоя-

щей статьи при этом готов ответить на резкую критику апологетов существующего положения вещей и даже обвинения в мнимом игнорировании правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженных им (упомянутое выше определение от 30 сентября 2004 г. № 322-О, постановления от 26 декабря 2002 г. № 17-П, от 17 мая 2011 г. № 8-П и др.).

Вместе с тем в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 № 13-П отмечено следующее: «поскольку положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции Российской Федерации применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем, чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования».

Основные цели и задачи реформирования системы государственной службы Российской Федерации были сформулированы в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2001 г.¹ Данная Концепция предусмотрела, что классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания учитываются при соотношении должностей государственной службы в слу-

оруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 6.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)».

чаях перевода государственного служащего из одного вида государственной службы в другой. Соотнесение классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий утверждается указом Президента Российской Федерации. Однако, постояв полтора года в одних суровых солдатских строях с боевыми офицерами милиции, обгагрившими руки кровью террористов и убийц, но проходивших военную службу (в т.ч. по призыву) в званиях рядовых и сержантов, автор этих строк невольно усомнился в практической реализуемости, а также в самой целесообразности реализации предписаний о соотнесении классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. Современная судебная практика лишь усилила эти сомнения¹. Дело здесь в слишком большой специфике военной службы, проходя которую, далеко не каждый руководитель подразделения федерального органа исполнительной власти, где не предусмотрена военная служба, сможет эффективно командовать стрелковым отделением. И, наоборот: для призыва на военную службу не установлен ни образовательный ценз, ни даже требования о владении государственным языком.

С учетом изложенного выше, предстоит дать ответ на вопрос: какое право способно обеспечивать нормальное функционирование и развитие Вооруженных Сил Российской Федерации. Об этом написано немало и ответ, казалось бы, очевиден с точки зрения настоящего издания — военное право².

Однако, не претендуя на оригинальность, позволим себе осветить еще ряд аспектов данной проблемы.

Думается, что право, как искусство возможного, должно стремиться к тому, чтобы избежать вторжения в сферу военного искусства. Чего стоят, например, одни лишь

декларативные и заведомо неисполнимые предписания в проекте Модельного Наставления по международному гуманитарному праву для Содружества Независимых Государств: «разведка и доразведка объектов (целей) противника с целью получения данных для определения возможных потерь гражданского населения» или «уяснить, кто является противником и его правовой статус»³.

С другой стороны, право Вооруженных Сил Российской Федерации должно быть органично интегрировано в правовую систему современной России, необоснованно не отторгая со ссылками на специфику военной службы, общеправовые принципы конституционности, законности и не дискриминации. В этой связи следует указать на недопустимость сохранения положения дел, при котором общевоинские уставы утверждаются не на уровне закона, как это было с 1967 г.

Настоящие рассуждения представляют собой хотя и остающуюся в рамках правопредписаний, имеющих особо важное значение, но достаточно провокационную попытку развязать научно-практическую дискуссию по ряду (играющих, по убеждениям автора, главнейшую роль в деле военного строительства) проблем.

Однако крайне напряженная обстановка на международной арене вокруг России и ее отнюдь не многочисленных союзников диктует необходимость принятия всех возможных мер к недопущению ситуации, описанной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. Эти слова достойны приведения дословно: «Для эффективного ответа террористам нужно было собрать группировку численностью не менее 65 тыс. человек, а во всех сухопутных войсках в боеготовых подразделениях—55 тысяч, и те разбросаны по всей стране. Армия—1400 тыс. человек, а воевать некому. Вот и посылали необстрелянных пацанов под пули. Никогда этого не

¹ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2006 г. № ГКПИ06-1212, оставленное без изменения определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2007 г. № КАС07-133.

² Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 40—49.

³ Постановление Постоянной комиссии по вопросам обороны и безопасности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 28 ноября 2017 г. № 7.

забуду. И наша с вами задача в том, чтобы это никогда больше не повторилось». Прошло более двух лет, сменился верховный главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации — за штурвалами российских танков в Южной Осетии опять сидели военнослужащие, проходящие службу по призыву ... Сохраняет остроту вопрос: доколе!?

Библиография

1. Зателепин, О. К. К вопросу о квалификации побега, совершенного военнослужащим, содержащимся на гауптвахте / О. К. Зателепин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 11. — С. 100—107.

2. Корякин, В. М. Военная организация государства: эволюция структуры / В. М. Корякин // Военно-академический журнал. — 2016. — № 2. — С. 12—22.

3. 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—49.

4. Паталаха, Я. Ю. О некоторых вопросах соотношения классовых чинов и воинских званий / Я. Ю. Паталаха // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 6. — С. 37—43.

5. Перчун, А. В российской армии есть кого сокращать. Полковников в десятки раз больше, чем воинских частей // Независимое военное обозрение. — 2005. — 14 января.

Armed Forces in contemporary Russian Federation and right for protection of Armed Forces

© Ageev A. A.,
candidate of legal Sciences, head of the group of legal support of anti-terrorist center of the States — participants of the Commonwealth of Independent States

Abstract. The article analyzes possible reasons the development of military law and legal protection of military construction Armed Forces of the Russian Federation in the contemporary conditions.

Keywords: military law; anti-terrorist center of the States – participants of the CIS; the armed forces; soldier, military service; the defense of the country.

Россия в современном мире: уроки истории и перспективы развития в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности

© Дамаскин О. В.,

действительный член Академии военных наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные уроки истории и пути развития нашего государства, в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности, в современных условиях глобализации и агрессии США.

Ключевые слова: революция; национальная безопасность; социальное расслоение; социальная справедливость; глобализация; силы обороны и безопасности.

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

В связи со 100-летием Великой Октябрьской социалистической революции представляется актуальным рассмотрение её детерминации и последствий в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности России. Современный миропорядок, рассматриваемый через призму экономических, правовых, социальных и военных проблем, позволяет констатировать особое место в нем современной России¹.

Для большинства людей, проживших значительную часть своей жизни в СССР, — это острая, больная тема. Хорошо известно высказывание Президента Российской Федерации В. В. Путина: «Кто не жалеет о распаде СССР, у того нет сердца. А у того, кто хочет его восстановления в прежнем виде, у того нет головы»². Достижение СССР статуса мировой сверхдержавы, через революцию, гражданскую войну, ликвидацию неграмотности, коллективизацию, электрификацию, индустриализацию, Великую Отечественную войну, восстановление народного хозяйства, разрушенного войной, освоение космического пространства обеспечили его влияние и участие во всех международных процессах и относительно достойный социальный уровень жизни большинства трудящихся граждан.

Как прошлое, так и будущее нашего общества в решающей степени зависит от понимания и решения проблем социальной справедливости, социального расслоения общества, стремления состоятельной «элиты» к образованию новой наследственной касты господ, определения перспектив для большинства населения, становящегося невостребованным на рынке труда, в условиях современного экономического либерализма³.

Дилемма складывающейся ситуации состоит в выборе цивилизационного пути развития, либо гуманного, основывающегося на возможности социальной справедливости, либо потребности установления открытой несменяемой власти «господ», с помощью новых информационных технологий, удерживающих в повиновении необходимое количество «рабов» и избавляющихся от остального населения путем социальной изоляции, на основе дальнейшего активного социального расслоения и неравенства в основных, социально значимых сферах жизни.

События 1917 г. оказали огромное влияние на многие страны мира. В значительном числе стран были сделаны адекватные выводы, нашедшие отражение в соответствующем законодательстве. В частности, в конституциях ряда государств установлен

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

² <http://www.aif.ru/politics/wordl/251189>

³ Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М.: Пограничная академия ФСБ России, 2016.

легитимный порядок смены власти, определена система «сдержек и противовесов» в отношениях трех ветвей власти — представительной, исполнительной, судебной, установлены границы разрыва между уровнями богатства и бедности, качества жизни, угрожающими стабильности общества и государства.

Для предотвращения социальных конфликтов разработаны системы прогрессивного налогообложения, демпфирующие социальные конфликты на почве чрезмерного материального расслоения, добились реальной, ответственной работы судебной системы, доверия к ней. Очевидно, что в странах, где есть надежная правоохранительная система, справедливый суд, сокращаются предпосылки к экстремизму и бессмысленным бунтам.

К сожалению, в России до настоящего времени уроки революций не усвоены в надлежащей мере. Поиск согласия и компромисса продолжается без видимого, надежного успеха. Эгоизм и алчность «новых русских» не способствуют благотворительности, умению делиться богатством, далеко не всегда честно нажитым и, главное, формированию уважения к легитимным законам и правопорядку. Это обуславливает потребность справедливости в законотворчестве и его реализации правоохранительной системой.

Многочисленные «цветные революции» в мире и на постсоветском пространстве достаточно убедительно иллюстрируют доминирование тенденций, в перспективе ведущих к разнообразным диктатурам. Ранее такой опыт был продемонстрирован в ряде стран мира, а теперь националистами в Украине.

Дальнейшее продолжение социального расслоения общества, произвола, незакония, коррупции и преступности порождает экстремизм и терроризм, ведущие к трагедии для общества и катастрофе для государства.

Поэтому осмысление места и роли России в современном мире, потребностей и возможностей его позитивного развития, становится практической потребностью в интересах укрепления государственного су-

веренитета, обеспечения национальной и международной безопасности и развития сил обороны и безопасности.

Возможность формирования кастового общества в современной России обуславливает потребность учета его состояния и перспектив накануне революции 1917 г. Разумеется, нет реальных оснований полагать, что значительная часть населения нашей страны может ориентироваться в настоящее время на революцию. Однако состояние современного качества управления, модернизации производства, роли религии и патриотизма, здравоохранения и образования, расслоения общества и качества жизни людей создают предпосылки для перерастания этих факторов в реальные угрозы стабильности правопорядка. В худших традициях застойных времен кадровое наполнение аппарата государственной службы осуществляется крайне безответственно.

Отсутствует реальная системная юридическая ответственность за принятие должностными лицами решений, наносящих значительный ущерб законным интересам огромного числа граждан. Осуждение судом бывшего министра Улюкаева представляется скорее уникальным исключением, нежели правилом. Коррупция продолжает оставаться основным направлением взаимовыгодных отношений значительной части предпринимателей с государственными и муниципальными служащими, поскольку все коррупционные издержки перекладываются на низовых пользователей и потребителей¹. Очевидным является планирование и проведение значительного количества работ исключительно ради «распила» бюджетного финансирования. Наибольшее распространение это получило на уровне крупномасштабных проектов, решения по которым принимаются правительством на основе коллективной безответственности, включая ряд министерств и ведомств. Надзорная и контрольная практика не получает дальнейшей адекватной юридической квалификации и надлежащей юридической ответственности. Малокомпетентные юридиче-

¹ Дамаскин О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. М. : Триумфальная арка, 2009.

ские службы ограничиваются формальным визированием проектов правовых актов и, по существу, не выполняют своего предназначения по предупреждению принятия неправомерных решений.

Коррупцированная система власти и управления выдавливает из своей среды не вписывающихся в неё честных, высокоинтеллектуальных, ценных для общества работников. Накопление соответствующей информации сотрудниками компетентных органах продолжается, но реализации её не наступает ввиду отсутствия санкций соответствующих руководителей.

Конфликты в сфере трудовых отношений по существу не решаются, но успешно демпфируются соглашательскими профсоюзами. Массовая трудовая миграция из сопредельных государств надёжно обеспечивается на криминально-коррупционной основе. Поэтому самоуспокоение некомпетентных госслужащих, их наивная уверенность в стабильности сложившейся системы, торможение и искажение содержания важнейших социально-экономических реформ, упование на всемогущество инстинкта потребления большинства людей, представляют опасность для национальной безопасности нашего государства.

Мировой процесс глобализации, включающий разнообразные новые технологии, объективно освобождает значительное количество людей от рутинных или устаревающих функций. Однако люди никогда не должны оставаться ненужными. Целесообразно их рациональное использование на новых направлениях деятельности, что обуславливает потребность длящегося ситуативного обучения новым полезным, общественно значимым, профессиям. Это актуализирует формирование сферы качественного образования на перспективных направлениях деятельности.

Школы, колледжи, университеты должны стать не только образовательными, но, и воспитывающими центрами, комплексно формирующими социально ориентированных людей. Освобождение от примитивных исполнительских физических функций может быть переориентировано в перспективную научную, исследовательскую сферу,

научную промышленность. В обществе не должно быть праздных бездельников. Это актуализирует роль труда, его престижа в обществе.

Экспериментальный опыт выплаты государством денег лицам, не желающим работать, учиться, трудиться, в Финляндии показал бесперспективность этого пути, ведущему к дальнейшей деградации туеядцев. В Швейцарии большинство граждан на референдуме проголосовали против таких выплат. Поэтому повышается роль общественной и индивидуальной социализации в процессе общественных отношений.

Разумеется, такой идеализированный подход не может быть единодушно принят в нашем социально разобщённом, конфликтном обществе. Поэтому необходима адекватная методологическая, методическая, организационная подготовка соответствующей интеллектуальной базы и кадров для своевременного развертывания такой работы в интересах общества и развивающегося государства, в условиях внешних дискриминационных санкций.

Происходящий передел мировых ресурсов в процессе глобализации, при экспансии США и их союзников, уже привёл к возникновению очагов военной напряжённости в ряде регионов мира, нарастанию миграционных процессов из стран Африки и Азии в Европу. Несомненно, это актуализирует потребность адекватной подготовки сил и средств обороны и безопасности России. На протяжении нескольких десятилетий ракетно-ядерные силы обеспечивали сохранение суверенитета СССР и мира на нашей планете, предупреждали развязывание крупномасштабной войны, агрессии со стороны США и их союзников. Курс М.С. Горбачева на признание «общечеловеческих ценностей», его прозападная ориентация, привели, в свое время, к предательскому ослаблению позиций СССР, уничтожению важнейших составляющих сил и средств нашей обороны и безопасности.

В начале 1987 г. состоялось заключение Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) между СССР и США. Этому событию предшествовали накапливавшиеся на протяжении ряда лет

конфликтные обстоятельства военного противостояния. В начале 80-х годов 20 в. в ответ на размещение СССР новых подвижных баллистических ракет средней дальности (БРСД) «Пионер», США начали размещение в Германии подвижных ракетных комплексов «Першинг-2» и наземного варианта «Томагавк» — «Грифона». Это означало опасное изменение баланса сил в Европе в пользу США. Если американские крылатые ракеты после появления на вооружении наших истребителей МиГ-31, ЗРК С-300П и ряда других систем значительной опасности не представляли, то угроза «Першинга-2» с дальностью 1800 км и точной системой наведения становилась реально опасной. Ввиду ее подлетного времени в 5—7 минут, наша система предупреждения о ракетном нападении (СПРН) могла не успеть среагировать. Теоретически стал возможен обезглавливающий удар по нашим центрам управления и другим стратегическим объектам.

Разумеется, были приняты необходимые меры по повышению возможностей СПРН и системы боевого управления. Даже ликвидация руководства страны и армии не отменяла бы ответного сокрушающего массированного ракетно-ядерного удара. К побережью США были отправлены атомные подводные ракетоносцы стратегического назначения (РПКСН), способные за 7—10 минут поразить Вашингтон и другие основные центры. «Пионеры» были размещены на Чукотке. Был создан подвижный комплекс с БРСД «Скорость» на базе двух ступеней раннего варианта МБР «Тополь». Мир оказался на грани катастрофы, ввиду непредсказуемости развития событий, при несовместимости позиций сторон.

Попытки переговоров оставались безуспешными ввиду обостренности политических позиций и ультимативности требований со стороны США, основывавшихся на угрозе осуществления своей программы стратегической оборонной инициативы (ПРО СОИ), позже оказавшейся блефом. Требования СССР учета в предполагаемом договоре английских и французских ядерных средств средней дальности этими странами отвергались. Вариант отвода наших

средств средней и меньшей дальности за Урал, а американских в США, приемлемый для основных участников, был отклонен как союзниками СССР, так и США. С учетом этих и иных обстоятельств, М.С. Горбачев пошел на серьезные уступки и неравноправный ДРСМД был заключен. Согласно ему, СССР к 1991 г. уничтожил 1846 ракет, половина из которых не находилась на боевом дежурстве, «Пионер», «Скорость», а также «Темп-С» и «Ока», с дальностью 400 км. США обязались уничтожить лишь 846 ракет «Першинг» и «Грифон».

В настоящее время исполнение Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) в связи с существенным изменением позиций государств агонизирует. При этом каждая из сторон, будучи заинтересованной в выходе из договора, предпочитает не делать этого первой, исходя из политических соображений. Основания для прекращения договора накапливались на протяжении ряда лет. Явные нарушения договора усматриваются в неправомерных действиях США по созданию ракет-мишеней, сходных по своим характеристикам с БРСД. С появлением программы ЕвроПРО связаны теоретические возможности скрытного размещения по 8 «Томагавков» в пусковых вертикальных установках противоракет SM-3 ЕвроПРО. Создание ударных беспилотников большой дальности (более 1000 км) также нарушает баланс сил и средств.

США обвиняют Россию в скрытном создании БРСД под видом межконтинентальных ракет (МБР) «Рубеж», в создании крылатых ракет наземного базирования в ядерном и обычном исполнении дальностью более 500 км, комплекса «Искандер», способных, по мнению американцев, летать значительно дальше. Совокупность реальных и предполагаемых претензий сторон создаёт предпосылки для постановки вопроса о прекращении утрачивающего практическую значимость договора, но нуждается в реальных доказательствах, в интересах престижа системы стабильности международных договоров.

Складывающаяся ситуация актуализирует рассмотрение современного состояния

и перспектив иницируемого США агрессивного курса на противостояние военных возможностей в космосе. В настоящее время существенными препятствиями для развития различных систем космического оружия являются скорость реагирования и точность попадания. Разнообразные проекты, рекламируемые в СМИ (лазеры, протонные пучковые пушки, электромагнитные пушки, и др.) призваны скорее пугать, нежели быть реализованными, ввиду различных технологических и конструкционных трудностей. Наши отечественные достижения в этой сфере не рекламируются, пока сохраняются надежды на дипломатические соглашения по космосу¹. Основным направлением развития для американцев являются противоспутниковые системы. Еще в 2008 г. Россия и Китай предложили заключить Договор о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов, предусматривавший запрет на размещение в космосе оружия любого вида и каких-либо силовых действий в отношении космических объектов. Однако США отказываются от его подписания. Поэтому Россия объявила о своем праве превентивного удара. Управление ядерными силами в России организовано так, что в случае нападения ответный удар возмездия будет нанесен гарантированно.

Ядерные силы России на протяжении длительного времени обеспечивают её безопасность и нуждаются в постоянном укреплении и развитии. Современное состояние руководства ракетно-космической отрасли дает основания для постановки вопроса о принятии неотложных мер по его качественному совершенствованию. Падение в ноябре 2017 г. ракеты-носителя с 19 спутниками подтверждает давно назревшую проблему компетентности руководства «Роскосмоса», ряда других организаций².

¹ США готовятся к спутниковым войнам – России есть чем ответить // Аргументы недели. 2017. 23 ноября.

² Даешь кадровую контрреволюцию! Идиоты и воюги надоели до смерти! // Аргументы недели. 2017. 30 ноября.

Многочисленные странные руководители ОАК, ОДК, позиционирующиеся как «успешные топ-менеджеры», проваливают исполнение госзаказов, поручений Президента России, с легкостью меняя различные сферы деятельности, демонстрируя при этом вопиющую профессиональную некомпетентность, но лично имеют многомиллионное состояние явно коррупционного происхождения.

Потребность соблюдения норм социальной справедливости и ответственности нарастает. В основе мотивацией этого является нарастающее понимание законопослушными гражданами необходимости возврата украденных у государства денег, разумного использования их в интересах общества. За время, прошедшее с начала приватизации государственной, общественной собственности и вывода денег в офшоры, их сумма, по данным специалистов, составила около 800 млрд долл.

В связи с этим необходимо учесть, что в рамках антироссийских санкций 2 августа 2017 г. президентом США подписан закон H.R. 3364 о санкциях против российской экономики и финансовой системы. Согласно принятому закону, все вывезенные из России за рубеж деньги могут уйти в доход США. Министерство финансов США, Госдепартамент, Управление директора национальной безопасности получили задачу «выявить наиболее значимых высокопоставленных политиков и олигархов, определяемых по их близости к российскому режиму и размеру их состояния», а также выявления «источников дохода данных лиц и членов их семей (включая супругов, детей, родителей, братьев, сестер), их активов, инвестиций и бизнес-интересов». Первый доклад о том, кто и сколько наворовал и где хранит наворованное, будет опубликован в открытой печати в США 29 января 2018 г., за полтора месяца до выборов Президента России³.

Примечательно, что еще 16 лет назад Президент России В. В. Путин заявил на съезде Торгово-промышленной палаты, что

³ Последний заповедник отпетых жуликов // Аргументы недели. 2017. 30 ноября.

вывезенные из России капиталы не находятся за границей в безопасности: «Замучаетесь пыль глотать, бегая по судам, чтобы их разблокировать!». Очевидно, это время приближается, актуализируя проблему противодействия и ответственности.

Потребности развития экономики, упорядочения финансов, совершенствования системы государственного управления актуализируют проблему государственного суверенитета, укрепления законности и правопорядка, развития сил и средств обороны и безопасности. Поэтому, несмотря на заявления военно-политического руководства нашей страны о выводе наших сил из Сирии, ликвидацией ИГИЛ проблема обеспечения военной безопасности России не будет завершена¹.

Не следует забывать о последовательном нарушении США и их союзниками международных соглашений. США покровительствует сговору курдов с ИГИЛ, выражающемуся в контроле территорий, пропуске боевиков, использовании и укрывательстве наёмников. В связи с успехами сирийской армии при поддержке наших ВКС Д. Трамп заявил, что «снимет с довольствия» курдов и прекратит им поставки оружия. Однако Пентагон доставил курдам около 100 «Хамви» для возможного использования. При этом американцы сохраняют около 1700 своих военнослужащих в Сирии.

Позиция США позволяет констатировать сохранение опасностей и угроз достижению реальной безопасности. Новая конституция Сирии предоставляет определенную автономию курдам, однако это достижимо лишь после её федерализации². Это обуславливает целесообразность использования на «сирийском полигоне» наших сил и средств в целях их боевого обучения и в связи с наличием угроз не только со стороны ИГИЛ, но со стороны украинских националистов, поддерживаемых США.

¹ Красинский В. В., Машко В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство». М.: ИНФРА-М, 2017.

² «Встречный огонь» срывает планы западных «партнеров» в Сирии // Аргументы недели. 2017. 30 ноября.

Администрация Д. Трампа выступает за то, чтобы в случае размещения на востоке Украины миротворческой миссии ООН в её состав не входили российские силы. При этом вооруженные миротворцы должны свободно перемещаться по всему Донбассу и контролировать украинскую границу с Россией³. На таких условиях вероятность достижения мира в Донбассе весьма мала. Одновременно спецпредставитель США Курт Волкер лоббирует план поставок оружия и военной техники на Украину на сумму в 47 млн. долларов. В США хотят отправить на Украину противотанковые ракетные комплексы Javelin⁴. Для Пентагона антикорейская, антикитайская, антироссийская истерия является поводом для того, чтобы получить больше денег на вооружение. Сенат США в законопроекте о бюджете Пентагона на 2018 финансовый год принял норму о возможности отказа США от выполнения статьи российско-американского Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, запрещающей производство, испытания и создание пусковых установок, ступеней таких ракет.

Согласно тексту законопроекта, не позднее чем через 15 месяцев после вступления документа в силу, президент США обязан представить Конгрессу доклад, в котором должен будет сообщить законодателям, испытывает ли, обладает или производит Россия крылатые ракеты (КР) наземного базирования или баллистические ракеты (БР) наземного базирования с дальностью действия от 500 до 5500 км. Теперь, если Д. Трамп укажет в докладе, что Россия якобы располагает такими вооружениями, то «ограничения, изложенные в ст. 6 ДРСМД, более не будут обязательными для Соединенных Штатов. То есть, как всегда, ничего не доказывая, американцы будут делать, что хотят.

Парадоксально то, что выходом из ДРСМД США начнут ту гонку, к которой готовы хуже, чем Россия. После выхода из Договора по ПРО они так и не создали ре-

³ The Washington Post/ 26/11/2017/

⁴ Украинская шизофрения Трампа // Аргументы недели. 2017. 30 ноября.

ально работающую систему ПРО. Ничего сложнее одиночных боевых частей баллистических ракет средней дальности они не сбивали даже в тепличных условиях. В России же создали совершенные комплексы средств преодоления даже будущей гипотетической ПРО и установили их на ракеты. Активно создаются реально работающие системы ПРО нового поколения. К 2020 г. их создание будет завершено и начнется развертывание. История с началом работ по гиперзвуковым управляемым средствам воздушно-космического нападения («Быстрый глобальный удар», как его зовут в США) привела к такому же итогу — никаких реальных боевых средств у США нет. А Россия близка к принятию их на вооружение (гиперзвуковой ПКР «Циркон»). Такова перспектива и в случае прекращения очередного ракетного договора.

Корейскую, иранскую, китайскую и российскую угрозы американцы используют для выбивания денег под программу модернизации и поддержания ядерных сил. Учитывая, что её стоимость выросла с 380 млрд. долларов сначала до 680 млрд., потом до 1 трлн., а теперь до 1,5 трлн. долларов, аппетит Пентагона растёт. Ввиду высокой стоимости ядерной программы, министр обороны США генерал Мэттис предлагает вывести её из бюджета Пентагона и финансировать отдельно, чтобы легче убедить Конгресс дать больше средств. В период выборов Д. Трамп обещал проверить и урезать аппетит корпораций военно-промышленного комплекса (ВПК), но пока этого не выполнил¹. Таким образом, это обостряет ситуацию и свидетельствует о противоречивости и ненадежности позиции США в Сирии и на Украине, что ориентирует Россию на необходимость адекватных решений и действий.

Рассмотрение современных актуальных проблем и перспектив обеспечения военной безопасности России актуализирует постановку вопроса о необходимости концентрации усилий военных ученых на исследовании не только прикладных, но и фундамен-

тальных военных проблем. Таких, например, как исследование сущности и характера военного и невоенного противоборства², выявление тенденций, определение направлений парирования и нейтрализации угроз, прогнозирование научно-технологического и военно-технического развития ведущих государств, строительства вооруженных сил, адекватного правового обеспечения военной системы государства, формирования и деятельности сил обороны и безопасности, военных проблем международного права.

Очевидной становится реальная потребность дальнейшего укрепления сил обороны и безопасности России в целях противодействия агрессии США, дискретной гибридной войне, созданию мирового «хаоса», транснациональной организованной преступности, включая терроризм.

Рассмотрение уроков истории и путей развития России в современном мире в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности позволяет констатировать усиление международной напряженности и обуславливает потребность оптимизации противодействия внутренним и внешним угрозам национальной и международной безопасности.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие / О. В. Дамаскин. — М. : Триумфальная арка, 2009. — 304 с.
2. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности / О. В. Дамаскин. — М. : Пограничная академия ФСБ России, 2016. — 432 с.
3. Красинский, В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство» / В. В. Красинский, В. В. Машко. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 108 с.

¹ Тришкин кафтан американских ядерных сил // Аргументы недели. 2017. 21 сентября.

² Красинский В. В., Машко В. В. Указ. соч.

Russia in the modern world: the lessons of history and prospects of development in the interests of strengthening the sovereignty and national security

© **Damaskin O. V.**,
member of the Academy of military Sciences, doctor of
legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Rus-
sian Federation

Abstract. The article covers the relevant lessons of history and the development of our state, to strengthen sovereignty and national security in modern conditions of globalization and of U.S. aggression.

Keywords: revolution; national security; social stratification; social justice; globalization; the forces of defence and security.

Военная безопасность в системе национальной безопасности

© Кардашова И. Б.,

доктор юридических наук, профессор, профессор
Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. Рассматривается система национальной безопасности, а также военная безопасность как вид национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, система национальной безопасности, виды национальной безопасности, военная безопасность.

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

Актуальность обсуждения положения военной безопасности в системе национальной безопасности обусловлена динамичным, многогранным и межотраслевым характером национальной безопасности, который затрудняет скрупулезное определение ее предмета. Неправильное понимание сущности национальной безопасности приводит к бесполезности дальнейших научных разработок видов национальной безопасности, что усугубляет ситуацию. Большая ответственность сегодня накладывается на ученых и педагогов, формирующих теоретический фундамент теории национальной безопасности, востребованный во многих юридических вузах при подготовке специалистов по направлению «Правовое обеспечение национальной безопасности».

Итак, в условиях изобилия разнообразных концепций национальной безопасности особенно важно точное определение ее предметной сферы, доступной для познания и имеющей прикладную значимость. О сущности национальной безопасности размышляли многие российские (А. И. Васильев, А. В. Возжеников, О. А. Бельков, И. Н. Глебов, М. Ю. Зеленков, А. Н. Кольев, И. И. Кузнецов, В. Л. Манилов, А. К. Першин, В. С. Пирумов, А. А. Прохожев, С. В. Смульский, С. В. Степашин, А. В. Шершнева, А. К. Шаваев и др.) и зарубежные (Т. Морган, Г. Моргентау, Е. Мэй, А. Уолферс, Б. Рассет и др.) ученые. Продолжающиеся с 1990-х гг. комплексные

научные исследования системы национальной безопасности обусловлены тем, что не сформировалось однозначного теоретико-методологического понимания структурных и функциональных компонентов системы национальной безопасности. Возможно, это обусловлено тем, что проникший из американского политического лексикона в научную среду термин «национальная безопасность» представляет собой «нечеткий символ без определенного значения»¹.

На наш взгляд, предметную сферу национальной безопасности наиболее полно отражает общая теория национальной безопасности, интегрирующая прикладные аспекты многих наук (политических, социальных, экономических, технических, гуманитарных и др.). При исследовании системы национальной безопасности имеет большое значение применение ценностного подхода, поскольку национальная безопасность как часть общего явления безопасности представляет собой многогранный феномен, составляющий неотъемлемое условие существования личности, общества и государства и позволяющий сохранять накопленные национальные ценности в рамках совокупности входящих в многонациональное российское государство наций и национальных групп.

¹ Wolfers A. Discord and Collaboration. Essays on International Politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962. P. 150.

Однако самым эффективным способом познания предмета национальной безопасности является системный подход. Используя выводы британского кибернетика С. Бира, предложившего дифференциацию систем по степени сложности и определенности¹, систему национальной безопасности можно характеризовать как очень сложную вероятностную социальную систему. Дальнейшее теоретическое структурирование системы национальной безопасности позволяет выделить ее основные элементы, представляющие собой относительно независимые, саморазвивающиеся системы. Такими элементами являются: национальные интересы, угрозы национальной безопасности, система обеспечения национальной безопасности. Целесообразно подчеркнуть различие категорий «системы национальной безопасности» и «системы обеспечения национальной безопасности», соотносящихся как целое и часть. В Стратегии национальной безопасности система обеспечения национальной безопасности определена как «совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов (курсив наш — И. К.)»². По нашему мнению, в эту систему следует включить все государственные органы, а не только органы государственной власти, а также общественные объединения и граждан, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности.

Среди политических, финансово-экономических, информационных политических и других «инструментов», обозначенных в Стратегии, следует выделить правовые инструменты. Справедливо отмечал С. С. Алексеев, что «у человечества нет иного пути и иного способа решения глобальных проблем и трудностей, грозящих тяжкими, катастрофическими последствия-

ми для человеческого рода, как поставить в самый центр жизни людей современное право»³. Уникальный юридический инструментарий оказывает неизмеримую помощь в интеграционном познании развивающегося явления национальной безопасности. Он может быть представлен в виде совокупности взаимосвязанных, внутренне согласованных нормативных правовых актов, содержащих юридические принципы и нормы, направленные на правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности.

К основополагающим нормативным правовым актам сегодня относятся: 1) Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 399-ФЗ «О безопасности», пришедший на смену Закону Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»; 2) Федеральный закон 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; 3) Указ Президента от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Дополняет этот перечень различные правовые акты, регулирующие общественные отношения в конкретных сферах жизнедеятельности. В военной сфере — это Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 и др.

Напомним, что практически весь категориально-понятийный аппарат содержится в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, являющейся документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, корректируемым каждые шесть лет. Роль Стратегии, представившей основные категории: «национальная безопасность Российской Федерации», «национальные интересы», «угроза национальной безопасности», «обеспечение национальной безопасности», «система обеспечения нацио-

¹ Бир С. Кибернетика и менеджмент / пер. с англ. / СтаффордБир. 2-е изд. М., 2006. С. 22—33.

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

³ Алексеев С. С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. 2-е изд., прераб. и допол. М.: Норма, 2009. С. 150.

нальной безопасности», беспорна и велика. Однако мы разделяем точку зрения Ю. Е. Аврутина, что государственные доктрины («концепции», «стратегии», «доктрины» и др.) иначе как «правовым хаосом назвать трудно, поскольку на фоне увеличения их числа не повышается уровень требований к форме, содержанию и функциональному назначению соответствующих документов»¹. Действительно, нет четкого понимания наименования и общепринятого порядка утверждения таких документов. Так, Стратегия утверждена Указом Президента Российской Федерации, Военная доктрина и Концепция общественной безопасности² — распоряжениями Президента Российской Федерации.

В российском законодательстве в рассматриваемой сфере выявляется множество правовых дефектов. Прежде всего, это касается Федерального закона «О безопасности», основным недостатком которого является отсутствие категориального аппарата, но существуют и другие слабые звенья. Недопустимо отождествлять общее социальное явление безопасности с явлением национальной безопасности, которые имеют определенные сферы общественных отношений и соотносятся как целое и часть. Вместе с тем, в наименовании закона позиционируется не «национальная безопасность», а «безопасность», о чем и говорится в ст. 1: «(далее — безопасность, национальная безопасность)».

Общеизвестно, что система национальной безопасности объединяет различные виды национальной безопасности. Но, к сожалению, в ст. 1 закона эти виды представлены хаотично без четких критериев классификации: «безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности». В Стратегии виды национальной безопасности перечислены

таким же образом: «государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая безопасность, безопасность личности». Обращает на себя внимание ошибочное представление в первую очередь «безопасности государства», а затем «безопасности личности», что противоречит ст. 2 Конституции Российской Федерации, определившей права и свободы человека «высшей ценностью».

Законодательная формулировка «иные виды национальной безопасности» позволяет исследователям в зависимости от круга их научных потребностей обосновывать многочисленные виды национальной безопасности (например, криминологическая³, юридическая⁴, правоохранительная⁵, правовая безопасность⁶ и т.п.), охватывающие всю проблематику жизнедеятельности и неограниченно расширяющие предмет национальной безопасности. В сферу национальной безопасности входят только те общественные отношения, которые затрагивают национальные интересы, т.е. «объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития»⁷. Мы согласны с мнением А. И. Васильева, В. П. Сальникова, С. В. Степашина о том, что с развитием общественных отношений категория национальной безопасности претерпевает значительные изменения, и в этой

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

² Концепция общественной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685.

³ Бабаев М. М., Плешаков В. А. Криминологическая безопасность и ее обеспечение: понятие, содержание, теоретическое и практическое значение // Обеспечение криминологической безопасности личности, общества, государства в современных условиях : Материалы конференции. М. : ИМПЭ им. А. С. Грибоедова, 2007. С. 3—19.

⁴ Тер-Акопов А. А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) // Государство и право. 2001. № 9. С. 11—18.

⁵ Кваша Л. Ф. Общественная безопасность России (конституционно-правовой аспект) : учеб. пособие. М. : Московский университет МВД России, 2002. С. 7.

⁶ Мамонов В. В. Конституционные основы национальной безопасности России : монография. М., 2002. С. 55—65.

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 6).

связи следует в первую очередь определить понятия, относящиеся к конкретным видам национальной безопасности, а затем на этой основе выделить содержание каждого вида¹. О необходимости классификации общественных отношений по видам национальной безопасности (военная, государственная, общественная, экономическая, экологическая и т.д.) отмечают многие авторы².

Военная безопасность Российской Федерации определена в Военной доктрине как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять». Анализ этого положения показывает, что законодателем была использована дефиниция «жизненно важные интересы» из ст. 1 Закона Российской Федерации 1992 г. «О безопасности», понимаемая как «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства», представленная впервые. К слову сказать, эта дефиниция применяется в определениях «промышленной безопасности»³, «гидрометеорологической безопасности»⁴, стратегических целей обеспечения информационной безопасности в области обороны⁵ и других категорий.

¹ Васильев А. И., Сальников В. П., Степашин С. В. Национальная безопасность России: конституционное обеспечение. СПб, 1999. С. 13.

² Резниченко К. Л. Законодательство в области национальной безопасности в контексте системного анализа // Военное право. № 4 (40). 2016. С. 42—48; Быков Б. А. Теоретические проблемы определения видов безопасности в Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 1. С. 36—39.

³ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

⁴ Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе».

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

Первоначально термин «жизненно важные интересы» предложили в 80-х годах прошлого столетия представители американской школы «политического реализма». Так, У. Стауденмайер ранжировал национальные интересы США по уровням: 1) «жизненно важные интересы», для обеспечения которых США пошли бы на риск эскалации вплоть до всеобщей ядерной войны; 2) «значительные интересы», защищая которые американское правительство должно использовать вооруженные силы на любом уровне конфликта, исключая, однако, ядерную войну; 3) «важные интересы», когда США применили бы вооруженные силы в ограниченном масштабе⁶. В российской теории национальной безопасности также предлагается дифференциация национальных интересов по их социальной значимости на: жизненно важные, важные и мало-важные⁷. Только жизненно важные интересы отражают относительно устойчивые черты объектов национальной безопасности (личности, общества, государства) и определяют цель их существования и развития.

Однако сегодня в российском законодательстве категория «жизненно важных интересов», к сожалению, не определена, а используется дефиниция «национальные интересы» (интересы личности, общества, государства). Поэтому военную безопасность предлагается рассматривать как состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

Военную безопасность исследовали многие специалисты⁸. Однако, мы не со-

⁶ Staudenmaier W. Strategic Concepts for the 1980 s. Strategic Studies Institute US Army War College. Barracks. Penn, 1981.

⁷ Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ. ред. А. А. Прохожева. М. : РАГС, 2005. С. 82—87.

⁸ См., например: Михайленок О. М. Национальная безопасность России: Военно-политические аспекты. М. : ИСП РАН, 2003; Боев В. И., Кочубей М. Л., Новиков А. П. Война и уголовный закон : монография. М., 2009; Грибин Н. П., Диденко А. В. Концептуаль-

гласны с мнением тех ученых, которые военную безопасность отождествляют с «национальной безопасностью»¹. Военная безопасность, бесспорно, является видом национальной безопасности.

На наш взгляд, необходимо дальнейшая систематизация видов национальной безопасности по единым критериям: по объектам национальной безопасности; по характеру угроз (внутренние, внешние и т.д.); по сферам жизнедеятельности и т.п. В зависимости от объекта, интересы которого защищаются от внутренних и внешних угроз, можно выделить безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. При этом под безопасностью того или иного объекта следует понимать защищенность интересов данного объекта от внутренних и внешних угроз.

В зависимости от характера угроз, их источника, специфики можно выделить безопасность от угроз природного характера, безопасность от угроз антропогенного характера, безопасность от угроз социального характера, которые в свою очередь можно делить на более конкретные виды национальной безопасности от определенных угроз. В силу многообразия сфер жизнедеятельности, можно ограничиться выделением нескольких основных видов национальной безопасности (например, политическая, экономическая, экологическая, информационная, военная), которые затем дифференцировать на виды по более конкретным сферам. Под определенным видом национальной безопасности можно понимать защищенность интересов личности, общества и государства в определенной сфере жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз. В рамках нашей работы заметим, что особыми видами национальной безопасности (высшим срезом) являются государственная и общественная безопасность,

сущность которых рассматривали многие ученые².

Таким образом, военная безопасность является одним из видов национальной безопасности, сложнейший и парадоксальный предмет которой наиболее точно отражается с помощью правовых инструментов, обладающих «могущественным потенциалом права»³. Совершенствованию комплексного, иерархичного и целостностного законодательства о национальной безопасности способствует принятие Федерального закона «О национальной безопасности Российской Федерации» с исчерпывающим юридическим инструментарием. Дальнейшая разработка на основе положений этого закона комплекта единообразных подзаконных нормативных правовых актов (стратегий, концепций, доктрин и т.п.) по отдельным видам национальной безопасности позволит уберечь от размывания предмет национальной безопасности.

Библиография

1. Аврутин, Ю. Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. — 2013. — № 9.
2. Алексеев, С. С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. — 2-е изд., перераб. и допол. / С. С. Алексеев. — М.: Норма, 2009.
3. Бабаев, М. М. Криминологическая безопасность и ее обеспечение: понятие, содержание, теоретическое и практическое значение / М. М. Бабаев, В. А. Плешаков // Обеспечение криминологической безопасности личности, общества, государства в современных условиях: Материалы конференции. — М.: ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2007.
4. Бир С. Кибернетика и менеджмент / Стаффорд Бир; пер. с англ. — 2-е изд. — М., 2006.
5. Боев, В. И. Война и уголовный закон: монография / В. И. Боев, М. Л. Кочубей, А. П. Новиков. — М., 2009.
6. Быков, Б. А. Теоретические проблемы определения видов безопасности в Российской Федера-

ные основы национальной безопасности Российской Федерации: монография. М., 2010.

¹ Фатеев К. В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования: монография. М., 2005; Рогов А. С. О соотношении понятий «пограничная безопасность» и «военная безопасность» // Военное право. 2015. № 1.

² См., например: Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998; Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: монография / Ю. И. Авдеев [и др.]; под ред. А. В. Опалева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004 и др.

³ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 173.

ции / Б. А. Быков // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2017. — № 1.

7. Васильев, А. И. Национальная безопасность России: конституционное обеспечение / А. И. Васильев, В. П. Сальников, С. В. Степашин. — СПб., 1999.

8. Грибин, Н. П. Концептуальные основы национальной безопасности Российской Федерации : монография / Н. П. Грибин, А. Диденко. — М., 2010.

9. Кваша, Л. Ф. Общественная безопасность России (конституционно-правовой аспект) : учеб. пособие. — М. : Московский университет МВД России, 2002.

10. Кондрашов, Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения / Б. П. Кондрашов. — М., 1998.

11. Мамонов, В. В. Конституционные основы национальной безопасности России : монография. — М., 2002.

12. Михайленок, О. М. Национальная безопасность России: Военно-политические аспекты / О. М. Михайленок. — М. : ИСП РАН, 2003.

13. Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ ред. А. А. Прохожева. — М. : РАГС, 2005.

14. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : монография /

Ю. И. Авдеев [и др.] ; под ред. А. В. Опалева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

15. Резниченко, К. Л. Законодательство в области национальной безопасности в контексте системного анализа / К. Л. Резниченко // Военное право. — 2016. — № 4(40).

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

17. Тер-Акопов, А. А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции) / А. А. Тер-Акопов // Государство и право. — 2001. — № 9.

18. Фатеев, К. В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография / К. В. Фатеев. — М., 2005.

19. Wolfers, A. Discord and Collaboration. Essays on International Politics. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1962.

20. Staudenmaier, W. Strategic Concepts for the 1980 s. Strategic Studies Institute US Army War College. Barracks. Penn, 1981.

Military security in the national security system

© Kardashova I. B.,

doctor of legal sciences, professor, professor of Russian state University of justice (RPA of the Ministry of justice of Russia)

Abstract. The system of national security and military security as the national security.

Keywords: national security, national security system, types of national security military security.

Экстремизм в пограничной сфере Российской Федерации в системе угроз национальной безопасности и перспективные направления совершенствования правового регулирования

Маков А. А.,
юрист

Аннотация. В статье проводится анализ правового регулирования противодействия экстремизму в пограничной сфере Российской Федерации; на основании изучения документов международных организаций, состояния правового регулирования в Российской Федерации сформулировано авторское определение понятия «экстремизм в пограничной сфере Российской Федерации», разработаны предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: экстремизм, угроза национальной безопасности, пограничная сфера, государственная граница, международное сотрудничество, правовое регулирование, совершенствование законодательства.

Рецензент — И. В. Щерблыкина, доктор юридических наук, доцент.

В базовых документах стратегического планирования в области обеспечения безопасности Российской Федерации числе основных угроз национальным интересам по-прежнему отмечаются деятельность террористических и экстремистских организаций, радикальных общественных объединений и группировок, направленная на насильственное изменение конституционного строя, нарушение единства и территориальной целостности, дестабилизацию внутривосточной и социальной ситуации в стране¹.

В соответствии с федеральным законодательством террористическая деятельность выделяется в качестве наиболее опасного сегмента экстремизма², поэтому с учетом системного подхода целесообразно рассматривать данные противоправные явления во взаимосвязи³.

Последовательная политика Российской Федерации по противодействию междуна-

родному терроризму и экстремизму, активные действия Вооруженных сил Российской Федерации по уничтожению террористов и инфраструктуры международных террористических организаций «Исламское государство» и «Фатх аш-Шам»⁴, иных преступных формирований на территории Ближневосточного региона повлекли массовый отток экстремистов с театра военных действий.

Данные обстоятельства позволяют прогнозировать:

— направление боевиков в регионы с высокой террористической активностью в целях инициирования новых очагов вооруженных конфликтов с участием террористических и экстремистских организаций;

— возвращение лиц, принимавших участие в террористической деятельности в ближневосточном регионе, в государства исхода, в том числе граждан Российской Федерации⁵.

В связи с этим ключевым направлением комплексного обеспечения пограничной

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

² Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

³ Поздняков А. И. Сравнительный анализ основных методологических подходов к построению теории национальной безопасности // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 21. С. 46—49.

⁴ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № АКПИ14-1424С.

⁵ Красинский В. В., Машко В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство»: история, современность, будущее. М.: Инфра-М, 2017. С. 96.

безопасности Российской Федерации является недопущение проникновения на территорию Российской Федерации лиц, причастных к деятельности террористических и экстремистских формирований на территории иностранных государств.

Эффективность функционирования системы противодействия угрозам национальной безопасности в пограничной сфере находится в прямой зависимости от состояния правового регулирования. Нормативное правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов должно оперативно реагировать на современные вызовы и угрозы, продуцируемые экстремистской деятельностью, и отвечать актуальным потребностям правоприменительной практики.

Необходимым условием развития правового регулирования является учет норм документов международных организаций, ратифицированных Российской Федерацией.

В документах международных организаций отмечается, что «на заре XXI века мир является свидетелем исторических и далеко идущих преобразований, в ходе которых силы агрессивного национализма и религиозного и этнического экстремизма продолжают бросать новые вызовы¹». В числе наиболее опасных глобальных угроз современности выделяют транснациональный терроризм, идеологической платформой которого выступает экстремистская деятельность. Непрерывающаяся транснационализация экстремизма, расширение масштабов деятельности коллективных субъектов требуют должного реагирования со стороны мирового сообщества. Главным координатором в области обеспечения международной безопасности является ООН.

Однако, несмотря на признание в официальных документах международных организаций актуальности современных вызовов и угроз экстремистской деятельности, на универсальном уровне правовое определение экстремизма не закреплено.

К числу актуальных проблем международного сотрудничества в сфере противодействия экстремизму следует отнести отсутствие перечня организаций, признанных ООН экстремистскими.

Последствиями данного правового пробела являются разрозненные подходы в реализации политики государств по противодействию экстремизму и ее наиболее опасной составной части — терроризму, что впоследствии может привести к проблемам геополитического характера.

В целях адекватного реагирования на глобальные вызовы и угрозы современного экстремизма, на региональном уровне международного сотрудничества 15 июня 2001 г. была принята Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом².

Пункт 3 ч. 1 ст. 1 Конвенции определяет экстремизм как «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них».

Таким образом, объективной стороной посягательств экстремизма по смыслу Конвенции являются насильственный захват власти, насильственное удержание власти, насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них.

В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целост-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 22 декабря 2003 г. № 58/174 «Права человека и терроризм».

² Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ.

ности Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 114-ФЗ отнесено к экстремистской деятельности.

Однако Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» относит преступления, квалифицированные по ст. 208 УК РФ «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем», ст. 278 УК РФ «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти», к преступлениям террористической направленности.

Необходимо отметить, что за рамками диспозиции экстремизма, определенной Конвенцией остались такие базовые проявления экстремистской деятельности¹ как «возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, а также пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии», которые образуют состав преступления, предусмотренный ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти или вражды, а равно унижение человеческого достоинства».

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», ст. 282 УК РФ отнесена к преступлениям экстремистской направленности.

Таким образом, становятся очевидными правовые пробелы толкования и имплементации норм международного права в российское законодательство в области противодействия экстремизму.

В ответ на изменяющийся характер и масштабы экстремистской деятельности на региональном уровне международного сотрудничества в 2017 г. был разработан проект Конвенции ШОС по противодействию

экстремизму², который в настоящее время находится на согласовании глав государств-участников международной организации.

В Конвенции 2017 г. ранее разработанная дефиниция «экстремизма» отнесена к понятию «экстремистский акт». Термин «экстремизм» получил более широкую трактовку и раскрывается как «идеология и практика направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий». Правовое закрепление также получили понятия: «финансирование экстремизма», «экстремистские материалы», «экстремистская организация», «противодействие экстремизму» и др.

В случае ратификации Российской Федерацией Конвенции ШОС по противодействию экстремизму, законодательным органам государственной власти следует организовать работу по имплементации международно-правовых норм в отечественное правовое регулирование.

При этом одним из ключевых параметров определения эффективности законодательства является наличие единого терминологического аппарата, выделяющего основные сущностные характеристики конкретного вида противоправной деятельности³.

Следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации остаются неразрешенными противоречия, связанные с правовым закреплением понятия «экстремизм».

Несмотря на вступление в силу в 2002 г. Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», в нем не нашло законодательного закрепления понятие «экстремизм». В ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской

¹ Статья 1 Федерального закона от 25 июля 2012 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 681 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Конвенции Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму».

³ Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография. М. : Пограничная академия ФСБ России, 2016. С. 28—29.

деятельности» представлен перечень деяний, которые следует относить к экстремизму (экстремистской деятельности).

В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 114-ФЗ к экстремизму отнесены публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность.

Разработанный законодателем перечень не согласуется с уголовно-правовыми нормами. Применение формулировок закона к ст. 280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» УК РФ приводит к тавтологии. Возможной конструкцией нормы ст. 280 УК РФ, с учетом перечня п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 114-ФЗ являются «публичные призывы к публичному оправданию терроризма...».

Транснациональный характер терроризма и экстремизма, экстерриториальность террористических и экстремистских посягательств определяет основные направления развития антиэкстремистского законодательства¹. В числе последних законодательных новелл необходимо выделить:

— введение в уголовное законодательство новых составов преступлений: ст. 280.1 «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»², ст. 282.3 «Финансирование экстремистской деятельности» УК РФ³;

— закрепление в качестве квалифицирующего признака «использование информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет», в ст. 280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», ст. 280.1 «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориаль-

ной целостности Российской Федерации» УК РФ⁴;

— дополнение объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» УК РФ, признаком «использование информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет»;

— дополнение ст. 282.1 «Организация экстремистского сообщества», ст. 282.2 «Организация деятельности экстремистской организации» УК РФ ч. 1.1 — «склонение, вербовка или иное вовлечение лица в деятельность экстремистского сообщества или экстремистской организации»⁵;

— введение в ч. 2 ст. 205.2 УК РФ квалифицирующего признака «использование средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет».

В ряду особо опасных экстремистских деяний, проявляющихся в пограничной сфере, следует выделить насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации. Правовые основы противодействия использованию сети «Интернет» в антиконституционной деятельности в настоящее время не сформированы.

Деятельность экстремистских организаций в настоящее время формирует идеологическую и ресурсную основу пополнения рядов террористических организаций, поэтому необходимо сосредоточить усилия на нейтрализации горизонтальных и вертикальных связей террористических и экстремистских формирований⁶.

¹ Щерблякина И. В. Террористические преступления: проблемный характер оценки террористических угроз в Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2013. № 1. С. 72—73.

² Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в статью 280.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁶ В октябре 2015 г. сотрудниками правоохранительных органов были задержаны двое участников международной экстремистской организации «Ат-Такфир-Валь-Хиджра», которые занимались вербовкой жителей г. Москвы и Московской области для участия в деятельности террористической организации «Исламское государство». Задержанными оказа-

Передовым рубежом выявления, предупреждения и пресечения террористической деятельности является Государственная граница Российской Федерации.

Несмотря на реализованные законодательные инициативы в сфере противодействия экстремистской деятельности, проблема определения терминологии решена не в полной мере¹.

Транснациональный характер экстремистской деятельности, анализ положений документов международных организаций, результатов законодательской и правоприменительной деятельности позволяет представить авторское определение рассматриваемого явления. Экстремизм в пограничной сфере² — это «вид противоправной деятельности, связанной с пересечением государственной границы и направленной на насильственное изменение основ конституционного строя и территориальной целостности суверенных государств с использованием разнородных политических, социальных, расовых, национальных, религиозных и иных противоречий».

В контексте рассмотренных угроз пограничной безопасности, продуцируемых экстремистской деятельностью, основными направлениями совершенствования правового регулирования противодействия экстремизму в Российской Федерации представляются:

— исключение из п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстре-

мистской деятельности» формулировки «публичное оправдание терроризма»;

— введение по аналогии со ст. 25 «Вознаграждение за содействие борьбе с терроризмом» Федерального закона «О противодействии терроризму» соответствующей статьи в Федеральном закона «О противодействии экстремистской деятельности».

— дополнение ст. 278 «Насильственный захват власти или насильственное удержание власти» УК РФ новым признаком, предусматривающим уголовную ответственность за осуществление действий, направленных на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Российской Федерации, а равно направленных на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в т.ч. сети Интернет и др.

В системе национальных интересов выделяется пограничная безопасность. Основным направлением развития государственной политики Российской Федерации в сфере противодействия внешним и внутренним угрозам экстремизма в пограничной сфере является создание комплексной системы правового регулирования. При этом разработка и юридическое оформление понятийного аппарата является важнейшим вектором совершенствования законодательства, от которого напрямую зависит эффективность правоприменительной деятельности.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. — М. : Пограничная академия ФСБ России, 2016.
2. Красинский, В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство»: история, современность, будущее / В. В. Красинский, В. В. Машко. — М. : Инфра-М, 2017.
3. Поздняков, А. И. Сравнительный анализ основных методологических подходов к построению теории национальной безопасности / А. И. Поздняков // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2013. — № 21. — С. 46—49.
4. Щерблякина, И. В. Террористические преступления: проблемный характер оценки террористических угроз в Российской Федерации / И. В.

лись ранее судимые гражданами Республики Таджикистан.

¹ Щерблякина И. В., Маков А. А. Возможности использования опыта модельного законодательства государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом и экстремизмом в Российской Федерации // Криминологические основы уголовного права / Материалы Российского конгресса уголовного права (26—27 мая 2016 г.) / отв. ред. В. С. Комиссаров. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 545—548.

² Пограничная сфера государства — сфера жизнедеятельности государства, в которой осуществляется его трансграничное взаимодействие с другими государствами, связанное с пересечением физическими лицами государственной границы, а также перемещением через государственную границу товаров и транспортных средств (Модельный закон для государств-участников СНГ от 28 октября 2010 г. «О пограничной безопасности»).

Щеблыкина // Научный портал МВД России. — 2013. — № 1. — С. 72—73.

5. Щеблыкина, И. В. Возможности использования опыта модельного законодательства государственных участников СНГ в борьбе с терроризмом и экстремизмом в Российской Федерации / Криминологиче-

ские основы уголовного права / И. В. Щеблыкина, А. А. Маков // Материалы Российского конгресса уголовного права (26—27 мая 2016 г.) / отв. ред. В. С. Комиссаров. — М. : Юрлитинформ, 2016. — С. 545—548.

Extremism in the border area of the Russian Federation in the system of national security threats and future directions improvement of the legal regulation

Маков А. А.,
lawyer

Abstract. The article analyses legal regulation of counteraction to extremism in the border area of the Russian Federation, on the basis of studying the documents of international organization, status of legal regulation in the Russian Federation formulated the author's definition of the extremism in the border area of the Russian Federation, proposals in improving legislation.

Keywords: extremism, a treat to national security, a border area, the state border, international cooperation, legal regulation, improving legislation.

Направления совершенствования правового регулирования антитеррористической деятельности подразделений специального назначения пограничных органов федеральной службы безопасности

© Федоров С. В.,

кандидат юридических наук, специалист ООО «Калининградский центр экспертизы и правовой защиты»

© Кобелев Д. Н.,

специалист ООО «Калининградский центр экспертизы и правовой защиты»

Аннотация. В статье обоснованы направления совершенствования правового регулирования антитеррористической деятельности подразделений специального назначения пограничных органов, связанные с внесением изменений в Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты.

Ключевые слова: антитеррористическая деятельность, контртеррористическая операция, подразделения специального назначения пограничных органов.

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

Осуществляемые на территории Российской Федерации террористические акты представляют собой часть крупномасштабных операций, проводимых специальными службами иностранных государств, с целью дестабилизации обстановки в нашей стране. Для этих целей используются как националистические организации внутри страны, так и международные террористические организации. Процесс этот продолжается достаточно давно, однако наиболее активная фаза началась с конца 90-х годов и длится по настоящее время¹. Кроме того неоднократно встречаются упоминания о притязаниях на территорию Российской Федерации других государств, при этом в некоторых случаях и на морские пространства. Как справедливо отмечает С. Н. Марков, официальная деятельность ряда государств направлена на разобщение России, отторжение от нее тех или иных территорий, дестабилизацию обстановки на ее территории.

¹ Гоов И. М. Терроризм и экстремизм как реальная угроза национальной безопасности России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7. № 6. ч. 1. С. 125—127; Марков С. Н. Терроризм на море — угроза национальной безопасности России // Обозреватель — Observer. 2011. № 4. С. 33—35.

Необходимо отметить, что практически все морские пространства, а так же территории, в отношении которых предъявляются территориальные претензии, являются частью пограничного пространства, в пределах которого действуют пограничные органы².

Дестабилизация обстановки возможна разными способами: политическими, экономическими, путем проведения террористических актов. С. Н. Марков совершенно верно отмечает, что заброска морем считается самым скрытым и надежным способом, а действия против портовой инфраструктуры, гидротехнических сооружений, военно-морских баз нередко является приоритетной задачей, особенно в условиях вооруженного конфликта, а так же для проведения террористических актов в период проведения массовых мероприятий.

Для противодействия терроризму в Российской Федерации была разработана государственная стратегия, базирующаяся на реализации трех взаимосвязанных задач (направлений): предупреждение (профилактика) терроризма; выявление, предупреждение и пресечение террористических актов и иных проявлений террористической направленности

² Марков С. Н. Указ. соч. С. 34.

(борьба с терроризмом); мероприятия, направленные на минимизацию и (или) ликвидацию последствий терроризма¹. Деятельность по выделенным направлениям осуществляется «посредством системы мер, в ходе реализации которых используются различные взаимосвязанные и согласованные между собой формы, методы, приемы и средства воздействия на субъекты террористической деятельности» и отнесена на федеральном уровне к «антитеррористической»². Определение дефиниции «антитеррористическая деятельность» и его обоснование подробно изложены автором в ряде работ³ и в данной статье рассматриваться не будут.

В рамках реализации государственной стратегии, начиная с 2006 г., сформирована и действует общегосударственная система противодействия терроризму. Координатором в данной системе выступает Национальный антитеррористический комитет, который реализует комплекс мер (правовых, организационных, инженерно-технических, оперативных и других мер, направленных на защиту населения государства от угроз терроризма) через деятельность федеральных органов государственной власти, органов безопасности, силы правопорядка. Существенное значение в системе противодействия терроризму и в достижении результата по сокращению количества преступлений террористической направленности играет эффективное решение задачи по выявлению и пресечению лиц, осуществляющих террористическую деятельность, а так же антитеррористическая деятельность.

¹ Мельников И. И. Правовое регулирование антитеррористической деятельности — необходимое условие борьбы с терроризмом : Федеральное справочное издание. Т. 27. М., 2015. С. 123—125.

² Пункт 19 разд. II Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г.

³ Кобелев Д. Н., Холопова, Е. Н. Содержание антитеррористической деятельности подразделений специального назначения пограничных органов федеральной службы безопасности // Военно-юридический журнал. 2017. № 7. С. 28—32; Кобелев Д. Н., Луцай А. А. К вопросу о содержании понятия «антитеррористическая деятельность» // Общество и право. 2016. № 3(57). С. 238—243.

Ключевое условие эффективного осуществления антитеррористической деятельности — проведение мероприятий, направленных на упреждение действий террористов и террористических организаций. Основной формой пресечения террористического акта является контртеррористическая операция, в рамках которой реализуется комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта. На этапе пресечения террористического акта и иных проявлениях террористической направленности особая роль отводится деятельности (антитеррористической), осуществляемой подразделениями специального назначения федеральных органов исполнительной власти (в том числе подразделениями специального назначения пограничных органов федеральной службы безопасности).

Непрерывное развитие законодательства, связанное с изменением внешне- и внутривнутриполитической обстановки в стране, требуют постоянной корректировки правового обеспечения антитеррористической деятельности как в правотворческом, так и правоприменительном аспектах. Осуществление антитеррористической деятельности подразделениями специального назначения пограничных органов федеральной службы безопасности (далее — ПСН пограничных органов) связана, прежде всего, с применением оружия, специальных средств, методов и влечет за собой повышенную опасность для жизни, здоровья, имущественных и иных прав граждан. Поэтому особое значение приобретает правовое обеспечение использования оперативно-боевых сил, средств и методов в различных условиях складывающейся обстановки.

От сотрудников ПСН пограничных органов, их способности решать поставленные законодательством задачи в области антитеррористической деятельности во многом зависит нормальное функционирование не только общегосударственной системы противодействия террористической деятельности, но и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, её стабильного экономического развития.

Эффективность антитеррористической деятельности ПСН пограничных органов достигается надлежащей правовой регламентацией как действий сотрудников, так и взаимоотношений с другими субъектами обеспечения безопасности. Чем совершеннее нормы права и механизм их применения, тем полнее обеспечено верховенство закона, увереннее и результативнее действуют должностные лица в обычных и нестандартных ситуациях.

Регулирующая, организующая и дисциплинирующая роль права еще больше усиливается в чрезвычайных ситуациях (в особых условиях), так как без четкого правового регулирования значительно повышается степень риска принятия и реализация ошибочных управленческих решений, цена которых в данной обстановке исключительно высока. Конечно, не все в этой деятельности из-за её многогранности и многоаспектности возможно урегулировать нормами права, но то, что делается в интересах безопасности личности, общества, государства, подлежит обязательному нормативному регулированию¹.

Целью правового регулирования организации и оперативно-боевых действий ПСН пограничных органов при осуществлении антитеррористической деятельности является установление такого порядка их использования, который в максимальной степени соответствовал бы предписаниям правовых норм и заложенным в них принципам.

Функционирование ПСН пограничных органов регулируется достаточно большим количеством правовых актов. Однако многие из них характеризуются противоречивостью и неконкретностью, что приводит к некоторому размыванию задач и функций ПСН пограничных органов, к использованию их не по назначению, то есть для выполнения несвойственных им задач.

Необходимо остановиться на некоторых нормативных правовых актах, и обосновать предложения по их совершенствованию.

В результате возложения федеральным законодательством на начальников подразделений пограничных органов федеральной службы безопасности в установленной зоне ответственности полномочий руководителей оперативных штабов, осуществляющих деятельность по организации планирования применения сил и средств по борьбе с терроризмом в пределах морских районов (бассейнов)², возникает необходимость внесения изменений во все правовые акты, регламентирующие деятельность ПСН пограничных органов.

Анализ полномочий пограничных органов и других федеральных органов исполнительной власти, закрепленных в Законе Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (далее — Закон о Государственной границе), выявил необходимость их дополнения. В целях совершенствования законодательства в области антитеррористической деятельности целесообразно внести изменения в Закон о Государственной границе и дополнить п. 1.1 ч. 1 ст. 28 абзацем следующего содержания: «совместно с федеральными органами исполнительной власти организует и обеспечивает в пределах своих полномочий планирование применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, первоочередные меры по пресечению террористического акта или действий, создающих непосредственную угрозу его совершения, управление контртеррористическими операциями в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации, в других морских пространствах, в пределах которых Российская Федерация осуществляет суверенитет, суверенные права и юрисдикцию, а также на судах, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации».

¹ Фефелов В. В. Правовое регулирование деятельности исправительных учреждений в особых условиях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2002. С. 13—14.

² Абзац 2 подп. «б» п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму».

Изменения должны коснуться и полномочий федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области внутренних дел. При возникновении необходимости организации первоочередных мер в морском районе (бассейне) начальник соответствующего подразделения пограничного органа федеральной службы безопасности в установленной зоне ответственности, как правило, будет задействовать подразделения органов внутренних дел Российской Федерации. На указанные подразделения будет возложено выполнение следующих задач: осуществление временного ограничения или воспрепятствования доступа возможных сообщников террористов, посторонних лиц, а также транспортных средств на отдельные участки местности или объекты вблизи морского участка (прибрежной зоны), а также выхода из него; обеспечение беспрепятственного проезда в район возникновения угрозы или к объекту совершения террористического акта сил и средств, привлеченных к участию в специальной операции на морском участке (в прибрежной зоне) и ликвидации последствий, оказания помощи пострадавшим после её окончания. Исходя из изложенного, предлагается внести изменения в Закон о Государственной границе и абз. 5 ч. 5 ст. 28 изложить в следующей редакции: «... обеспечивает по представлениям пограничных органов временное ограничение или воспрепятствование доступа граждан на отдельные участки местности или объекты (территории) вблизи Государственной границы, со стороны (в сторону) акваторий морей (рек) во время проведения пограничных поисков, контртеррористических и пограничных операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию Российской Федерации или воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы».

Ещё одним направлением, которое по нашему мнению требует внимания, является оперативно-боевая деятельность (далее — ОБД) ПСН пограничных органов, которая осуществляется должностными лицами и ПСН пограничных органов в целях пресечения террористической деятельности посредством проведения специальных операций.

В ст. 30 Закона о Государственной границе, посвященной полномочиям пограничных органов, законодатель ограничился перечислением только части видов деятельности, осуществляемой пограничными органами, не включив в перечень ОБД. При этом статья не содержит отсылочных норм на другие законодательные акты, которые содержат положения об осуществлении ОБД¹. На наш взгляд, это требует доработки, так как пограничные органы являются активным участником осуществления антитеррористической деятельности и законодательством наделяются полномочиями на их организацию в морских районах (бассейнах). В этой связи предлагается внести изменения в Закон о Государственной границе путем изложения абз. 4 ч. 1 ст. 30 в следующем содержании: «проводят войсковую, оперативно-боевую, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и военно-техническую деятельность».

При проведении контртеррористических операций подразделения, выделенные в группировку сил и средств (в том числе и ПСН пограничных органов) имеют право применять оружие, боевую технику и специальные средства. Эффективность применения специальных средств возрастает на объектах водного транспорта, а именно в тех случаях, когда на объекте находятся много помещений (отсеков, кают, люков), соединенных коридорами, разделенных переборками, небольшие иллюминаторы, большое количество трубопроводов, по которым проходят опасные наполнители (пар, ядовитые жидкости и газы) и кабели под напряжением.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 634²

¹ Пункт «б.1» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 634 «Об утверждении перечня специальных средств, состоящих на вооружении органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, и правил применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной

указан перечень специальных средств, состоящих на вооружении и которые, по нашему мнению, не отвечают современным требованиям, так как в оперативно-служебной и боевой деятельности применяются более эффективные средства, обеспечивающие выполнение задач, возлагаемых законодательством на пограничные органы.

Исходя из изложенного, целесообразно внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 634 и по всему тексту заменить «органы и войска Федеральной пограничной службы Российской Федерации» на «пограничные органы федеральной службы безопасности». В целях возможности замены отдельных устаревших видов специальных средств на более совершенные необходимо уйти от указания конкретных наименований специальных средств, а ограничиться перечислением их видов, как это указано в законодательных актах других федеральных органов исполнительной власти¹. Необходимо исключить слова «перечень специальных средств, состоящих на вооружении органов и войск Федеральной пограничной службы» из постановления Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 634 и изложить в следующей редакции: «Перечень специальных средств, состоящих на вооружении пограничных органов федеральной службы безопасности: наручники различного конструктивного исполнения; резиновые палки различного конструктивного исполнения; слезоточивые вещества, разрешенные к применению в составе патронов (выстрелов) к стрелковому оружию (газовому), механических распылителей,

безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации».

¹ См. например: ст. 21, 22 Федерального закона от 7 апреля 2007 г. № 3-ФЗ «О полиции»; ст. 20 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»; ст. 30 Федерального закона от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»; 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.

аэрозольных устройств и других устройств; светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, в том числе комбинированного действия (патроны, гранаты, выстрелы, системы и другие устройства); устройства для принудительной остановки транспорта, автоматические заградители и их аналоги; электрошоковые устройства контактного и дистанционного действия различного исполнения; специальные средства, содержащие взрывчатые вещества».

Таким образом, предложенные направления совершенствования правового регулирования антитеррористической деятельности ПСН пограничных органов будут способствовать повышению эффективности рассматриваемого вида деятельности, укрепляя систему безопасности Российской Федерации.

Библиография

1. Гоов, И. М. Терроризм и экстремизм как реальная угроза национальной безопасности России / И. М. Гоов // *Историческая и социально-образовательная мысль*. — 2015. — Т. 7. — № 6. — Ч. 1. — С. 125—127.
2. Кобелев, Д. Н. Содержание антитеррористической деятельности подразделений специального назначения пограничных органов федеральной службы безопасности / Д. Н. Кобелев, Е. Н. Холопова // *Военно-юридический журнал*. — 2017. — № 7. — С. 28—32.
3. Кобелев, Д. Н. К вопросу о содержании понятия «антитеррористическая деятельность» / Д. Н. Кобелев, А. А. Луцай // *Общество и право*. — 2016. — № 3(57). — С. 238—243.
4. 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.
5. Марков, С. Н. Терроризм на море — угроза национальной безопасности России / С. Н. Марков // *Обозреватель* — *Observer*. — 2011. — № 4. — С. 32—41.
6. Мельников, И. И. Правовое регулирование антитеррористической деятельности — необходимое условие борьбы с терроризмом : Федеральное справочник (основное издание). — Т. 27. — М., 2015. — С. 123—126.
7. Фефелов, В. В. Правовое регулирование деятельности исправительных учреждений в особых условиях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Фефелов. Рязань, 2002. — 25 с.

**Directions for improving legal regulation of anti-terrorist activity of
the detachments of special designation of the boundary bodies of
federal security service**

© **Fedorov S. V.**,

master of Law, specialist of Kaliningrad Center of Judicial Examination and Evaluation Ltd.

© **Kobelev D. N.**,

specialist of Kaliningrad Center of Judicial Examination and Evaluation Ltd.

Abstract. The article analyzes the ways of improving the legal regulation of the antiterrorist activities of the detachments of special designation of border guard agencies related to the introduction of amendments to the Law of the Russian Federation No. 4730-1 of April 1, 1993 «On the State Border of the Russian Federation» and other normative legal acts.

Keywords: antiterrorist activities, counter-terrorist operation, the detachments of special designation of the boundary bodies

Роль органов безопасности в профилактике терроризма

© Чайка А. В.,

кандидат философских наук, соискатель кафедры теологии и религиоведения ДГТУ, г. Ростов-на-Дону, юрисконсульт ООО «Адвокат»

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы профилактики террористических проявлений, автором представлены модели уровней профилактики терроризма органами безопасности в Российской Федерации, представлены и раскрыты меры профилактики террористических угроз органами ФСБ России и иными государственными органами, предложен механизм профилактической деятельности органов безопасности в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: органы безопасности, профилактические меры, террористические проявления и угрозы, уровни профилактики, механизм профилактического воздействия, терророгенные процессы и явления.

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

Успех в противодействии терроризму, профилактике террористических проявлений в первую очередь зависит от степени эффективности функционирования общегосударственной системы мер, приоритетной целью которых должны быть выявление, предупреждение и ликвидация базисных детерминантов терроризма. Участие же спецслужб и правоохранительных органов в реализации многоаспектной системы мер профилактики терроризма должно максимально точно очерчиваться рамками их компетенции. Интересно в этой связи обратиться к зарубежному опыту. В различных странах степень долевого участия специальных служб в сфере профилактики терроризма, а также задачи и формы этого участия варьируются в достаточно широких пределах в зависимости от ряда факторов: уровня угроз террористического характера общественной и национальной безопасности, особенностей национального менталитета, истории, обычаев, отношений данного государства с соседними странами, наличия оппозиции и степени активности и форм протестных акций с ее стороны, демократических либо, напротив, авторитарных традиций в стране и т.д., однако при всем разнообразии этих факторов можно отметить одну общую тенденцию: чем реальнее и острее террористические угрозы, тем большими полномочиями наделяются специальные службы и иные силовые структуры в сфере

борьбы с терроризмом в целом и в области профилактики в частности. При этом функция профилактики этого опасного социально-политического явления в зависимости от сложившихся традиций может в некоторых странах толковаться весьма расширительно.

С учетом складывающейся в стране сложной обстановки в сфере борьбы с терроризмом следует выделить особую роль, которую традиционно играют спецслужбы в деле профилактики террористических проявлений. Это объясняется, в первую очередь, специфичностью самого терроризма, особенностями механизма подготовки и осуществления терактов. Учитывая глубокую конспирацию при организации терактов, тщательный выбор и подготовку сил, средств и методов, можно сказать, что террористическая деятельность очень близка по своей сущности к подрывной деятельности, а зачастую и является таковой. Эффективно бороться с такой деятельностью могут лишь специализированные государственные структуры, имеющие в своем распоряжении в соответствии с установленной законом компетенцией конспиративные силы и средства. Осуществляя оперативно-розыскную деятельность специальные службы способны значительно затруднить, а зачастую и предотвратить проведение террористической деятельности.

Обладая достаточной информацией о замыслах организаторов терактов, устанав-

ливая их истинные цели, сотрудники спецслужб приобретают возможность предвосхищать действия террористов, нейтрализуя угрозу. Достигаться это должно путем долевого участия спецслужб во взаимодействии с другими субъектами профилактики терроризма в реализации полученной ими из различных источников упреждающей информации об угрозах террористического характера. Это участие может выражаться в различных формах, диктуемых местной спецификой и традициями страны.

Так, например, в США большой акцент делается на вовлечение спецслужб в централизованную координацию профилактической работы, в рамках которой принимаются и реализуются ее конкретные программы в штатах или в масштабе всей страны. Подобные меры осуществляются и в других странах (Германия, Япония, Канада и др.)¹.

Ряд дополнительных антитеррористических мер превентивной, профилактической направленности был принят Министерством внутренних дел Франции. Эти меры предусматривают усиление режимов безопасности на уязвимых в террористическом отношении объектах, а также контроля полиции и некоторых спецслужб за обстановкой в городах и населенных пунктах².

Серьезное внимание уделяется профилактической составляющей в деятельности японских спецслужб, которые во взаимодействии с Главным полицейским управлением, Министерством юстиции, другими государственными структурами ведут активную пропагандистскую работу с населением, а также пытаются инициировать создание общественных формирований профилактики преступности³.

На фоне наращивания профилактических усилий зарубежными спецслужбами, зачастую эффективно используемыми созданные и апробированные в нашей стране методы и формы профилактического воздействия в целях предупреждения акций терроризма, в самой Российской Федерации, где опасность терроризма не ослабевает, органы ФСБ России обладают достаточно перспективным, но не полным инструментарием профилактической деятельности.

Учитывая актуальную потребность создания механизма профилактической деятельности органов безопасности в сфере борьбы с терроризмом, весьма важно определить основные его свойства и качества, соответствующие международному и внутреннему законодательству, современным требованиям обстановки и позволяющие рассчитывать на достаточную эффективность этого механизма на практике. В этой связи, учитывая анализ зарубежной практики и исходя из опыта отечественных органов безопасности, следует отметить, что роль органов ФСБ России и мера их ответственности за конечный результат реализации комплекса осуществляемых профилактических мероприятий должны коррелировать со степенью остроты, характером и масштабом террористической угрозы, формами и методами профилактических усилий, спецификой состава участников реализации последних.

В этой связи необходимо обозначить роль органов безопасности и очертить границы их участия в реализации мер, направленных на профилактику террористических проявлений, опираясь на рассмотренную выше модель общегосударственной системы мер профилактики терроризма.

Так, на политическом уровне профилактики терроризма роль органов безопасности должна заключаться в реализации информационно-прогностической функции. Действительно, как уже отмечалось, политический уровень раннего предупреждения терроризма в стране содержит в себе меры по выявлению, устранению, локализации и минимизации фундаментальных, базисных детерминантов этого опасного явления. Рычаги управления механизмом такого масштаб-

¹ Петров Э. И. Проблемы правового обеспечения предупреждения преступлений органами внутренних дел // Преступность и законодательство. Преступность и правовое регулирование борьбы с ней. М.: Криминолог. Ассоциация, 1997. С. 285.

² Ингол В. Н. Деятельность правоохранительных органов и спецслужб государств по борьбе с политическим терроризмом // www.superinf.ru

³ Белявская О. А. Уголовная политика в Японии. М., 1992. С. 30—31.

ного и многоаспектного нейтрализующего воздействия на угрозы террористического характера, возникающие в экономической, социальной, политической, идеологической и иных сферах, находятся в руках исполнительной власти. Однако управление этими рычагами должно происходить на основе анализа информации, поступающей в органы исполнительной власти из самых различных источников. Среди них одним из самых надежных и объективных всегда считались органы безопасности.

Проведение органами безопасности работы по сбору, объективному анализу и получению на этой основе точных прогностических оценок о развитии криминогенных процессов в стране, угрожающих ее безопасности, особенно важно в сфере противодействия террористическим угрозам в современных российских условиях.

Роль органов ФСБ России в реализации мер профилактики терроризма на ее политическом уровне определяется в первую очередь наиболее общими целями антитеррористической деятельности органов безопасности, среди которых в соответствии с Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г., являются: обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Таким образом, на политическом уровне профилактики терроризма, когда речь идет о выявлении и устранении наиболее фундаментальных (а в этой связи — и наиболее инертных и относительно долговременных) его детерминантов, роль органов безопасности должна сводиться, главным образом, к информационно-аналитическому обеспечению принятия органами исполнительной власти наиболее взвешенных, просчитанных по ожидаемым результатам и эффективных решений по реализации профилактических мер социального, политического, экономического, режимного, правового, идеологического, воспитательного характера.

Кроме того, слежение за состоянием обстановки, масштабом и характером внешних и внутренних террористических угроз, анализ и прогностическая оценка информации,

касающейся борьбы с терроризмом, позволяют органам безопасности участвовать и в формировании правовых основ организации профилактики терроризма в стране. При этом руководство ФСБ России имеет возможность не только принимать ведомственные нормативные акты, регламентирующие организацию работы органов безопасности по раннему предупреждению терроризма, но и, используя свою ведущую роль в работе Национального антитеррористического комитета, выходить с конкретными предложениями и проектами нормативных правовых актов различного уровня в структуры законодательной власти.

Ведущая роль органов исполнительной власти в организации и осуществлении мер профилактики терроризма на политическом уровне не исключает активного непосредственного, а порой и самостоятельного участия в этой деятельности самих органов ФСБ России. Такое положение вещей имеет место в тех случаях, когда выявленные детерминанты терроризма и возможность воздействия на них находятся в прямой компетенции органов безопасности, а полномочий последних достаточно для самостоятельного их устранения, нейтрализации или ослабления криминогенного влияния на обстановку.

Еще более конкретизируется и становится самостоятельной роль органов безопасности при реализации мер профилактики терроризма на социальном уровне. Так, в соответствии с Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 в качестве основных задач ФСБ России перечисляются: организация во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремисткой деятельности, в том числе деятельности неза-

конных вооружённых формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти; обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью.

Специфика функций, вменяемых органам безопасности на социальном уровне профилактики терроризма, определяется различием природы, масштабов, устойчивости терророгенных детерминантов, генезиса, динамики и степени общественной и государственной опасности самих террористических проявлений, соответствующих рассматриваемому уровню. Факторы, воспроизводящие терроризм на социальном уровне более локальны, конкретны и подвижны. И на их формирование, и на механизм детерминации экстремистских и террористических проявлений решающим образом влияет региональная, историческая, национальная, культурная, материально-бытовая среды, в которой зарождается и развивается угроза терроризма. Следовательно, и механизм профилактического воздействия должен максимально учитывать специфику данной среды для выработки и принятия мер по корректировке обстановки в целях разрушения терророгенных процессов. Здесь нужна работа не « по площадям», а по конкретным средам и процессам.

Существенной особенностью организации профилактических мероприятий на социальном уровне является то обстоятельство, что при криминогенном воздействии объективных и субъективных факторов значительно возрастает терророгенная активность именно факторов субъективных (в то время как на политическом уровне главенствующая роль принадлежит объективным факторам). Учитывая возрастание роли человеческого фактора в формировании процессов, способных вылиться в конкретные проявления терроризма, акценты в осуществляемых мерах профилактики должны быть расставлены с учетом национальной, возрастной, психологической, мировоззрен-

ческой специфики тех или иных слоев и групп населения, межличностных отношений в группе, тактических установок лидеров групп и степени их готовности применить самые крайние меры для достижения неких витальных целей.

Зачастую опасный терророгенный потенциал генерируется несовпадением взглядов и интересов в сфере межнациональных отношений. Наиболее остро это проявляется «в местностях, соседствующих с зонами открытых конфликтов, местах сосредоточения беженцев и вынужденных переселенцев, в регионах с проблемами «разделения народов»¹. При этом все чаще конфликты на межэтнической основе вливаются в открытые столкновения, погромы, массовые беспорядки, вооруженные нападения². Такие проявления весьма часто имеют признаки террористических, поэтому органы ФСБ России обязаны принимать непосредственное участие в их прогнозировании и профилактике. Так, в поле зрения органов безопасности должны находиться лица, заинтересованные по тем или иным причинам в нагнетании напряженности в сфере межнациональных отношений, а также группы и категории граждан, потенциально способные быть вовлеченными в проявления экстремистского и террористического характера (ввиду специфики сложной социально-политической атмосферы, в которой они прибывают, либо из-за особенностей личности, вызванных демографической, возрастной, психологической спецификой, наличием криминального опыта и т.п.).

Значительным терророгенным потенциалом обладают характерные для современной российской действительности процессы распространения идеологии исламского фундаментализма. Взаимодействуя с кризисными явлениями в экономической, духовной, социальной и иных сферах общественной жизни, эти процессы политизиру-

¹ Абдулатипов Р., Михайлов В., Чичановский А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М. : Славянский диалог. 1997. С. 12—13.

² Рубан Л. С. Динамика конфликтного потенциала в полиэтническом регионе // Анализ систем на пороге XXI в. Т. 4. Кн. 1. М. : Интеллект. 1997. С. 390—398.

ются и приобретают формы воинствующего клерикализма. Ярким примером метаморфозы исламского вероучения в религиозный экстремизм и терроризм может служить ваххабизм, активно поддерживаемый зарубежными государствами и их спецслужбами, проводящими антироссийский геополитический курс.

В этой ситуации отслеживание процессов в среде антироссийски настроенных клерикалов, выявление руководителей, активных функционеров, рядовых исполнителей, разоблачение их антиконституционных действий, разрушение организационных структур, предупреждение возможных акций террора и иных политически мотивированных криминальных проявлений, локализация и нейтрализация опасных процессов являются важными задачами, в решении которых значительную роль играют именно органы ФСБ России. При этом основное место в их реализации должно принадлежать профилактическим мерам (контакты с церковными авторитетами, проведение разъяснительной работы в среде верующих, вовлекаемых в экстремистские процессы, и т.п.).

Наконец, если обратиться к анализу роли органов безопасности в реализации мер профилактики терроризма на индивидуальном уровне, когда ситуация характеризуется терророгенной динамикой в действиях отдельного лица или многочисленных групп (в противном случае речь должна идти уже о процессах), то нетрудно убедиться в том, что эта роль еще более возрастает. Действительно, если на рассмотренных выше уровнях профилактики терроризма речь шла о масштабных явлениях и массовых процессах, для воздействия на которые необходимы мощные и сложные механизмы, включающие политические, экономические, социальные рычаги, то на предельно конкретном, с точки зрения объекта профилактического влияния, индивидуальном уровне профилактики на передний план при оценке действий потенциального субъекта террористического проявления и выработке адекватных мер воздействия выходят психологический и правовой критерии.

Работа оперативных и следственных подразделений на индивидуальном уровне профилактики должна строиться с максимальным учетом особенностей данной личности и ориентацией на конкретные составы статей УК РФ, что в значительной степени будет определять и специфику соответствующих мер профилактического воздействия. При этом предпочтение должно отдаваться тем мерам, которые способны наиболее эффективно привести к желаемому результату и остановить или предупредить поступки конкретного лица, приближающие его к совершению противоправных действий. Следует подчеркнуть, что в современных российских условиях наиболее эффективным, предпочтительным, а порой и единственным для достижения целей профилактического воздействия представляется путь использования именно оперативно-розыскных мер¹, поэтому роль органов ФСБ России, обладающих аппаратом конфиденциальных помощников, в профилактике террористических проявлений со стороны отдельных лиц трудно переоценить.

Таким образом, как представляется автору, степень долевого участия органов безопасности в реализации общегосударственной системы мер профилактики терроризма должна меняться при переходе от одного уровня этой системы к другому. Их роль в этой деятельности как одного из участников совокупного субъекта профилактики выражается обратной пропорцией от масштабов терророгенных детерминантов и степени вовлеченности людей в имеющие криминальную перспективу процессы. Это участие минимально (по удельному весу, а отнюдь не по значению) на политическом уровне и максимально — на уровне индивидуальном.

Библиография

1. Абдулатипов, Р. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации / Р. Абдулатипов, В. Михайлов, А. Чичановский. — М. : Славянский диалог, 1997.

¹ См. об этом, например: Туганов Ю. Н., Курсанова А. С. Организованные формы терроризма: новое в УК РФ и необходимость учета этих новелл в оперативно-розыскной деятельности // Оперативник (сыщик). 2015. № 4 (45). С. 23—25.

2. Белявская, О. А. Уголовная политика в Японии / О. А. Белявская. — М. : ИНИОН РАН, 1992.

3. Ингол, В. Н. Деятельность правоохранительных органов и спецслужб государств по борьбе с политическим терроризмом / В. Н. Ингол // www.superinf.ru

4. Петров, Э. И. Проблемы правового обеспечения предупреждения преступлений органами внутренних дел / Э. И. Петров // Преступность и законодательство. Преступность и правовое регулирование борьбы с ней. — М. : Криминологическая ассоциация, 1997.

5. Рубан, Л. С. Динамика конфликтного потенциала в полиэтническом регионе / Л. С. Рубан // Анализ систем на пороге XXI в. — Т. 4. — Кн. 1. — М. : Интеллект, 1997.

6. Туганов, Ю. Н. Организованные формы терроризма: новое в УК РФ и необходимость учета этих новелл в оперативно-розыскной деятельности / Ю. Н. Туганов, А. С. Курсанова // Оперативник (сыщик). — 2015. — № 4 (45). — С. 23—25.

7. Янгол, В. Н. Деятельность правоохранительных органов и спецслужб государств по борьбе с политическим терроризмом / В. Н. Янгол // URL: www.superinf.ru

The role of security bodies in the prevention of terrorism

© Chaika A.V.,

candidate of philosophical Sciences, graduate school of theology and religious studies of the DGTU, Rostov-on-don, counsel LLC Attorney

Abstract. This article examines matters relating to the prevention of terrorist acts, the author presents a model of levels of prevention of terrorism, the security organs of the Russian Federation, presented and disclosed the prevention of terrorist threats, Russian FSB organs and other State authorities, the author of the mechanism of preventive activities by the security authorities in implementing operational-investigative activities.

Keywords: security authorities, preventive measures, terrorist threats and uroni prevention, preventive mechanism is effects, terrorogennye processes and phenomena.

Правовое регулирование противодействия терроризму в Российской Федерации и некоторые направления совершенствования законодательства

© Щеплыкина И. В.,

доктор юридических наук, доцент

© Старшинов Я. В.,

юрист

Аннотация. В статье проводится анализ правового регулирования противодействия терроризму в Российской Федерации; на основании изучения результатов правоприменительной деятельности, документов международных организаций, состояния правового регулирования в Российской Федерации разработаны предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: терроризм, террористические преступления, транснациональная организованная преступность, правовое регулирование, совершенствование законодательства.

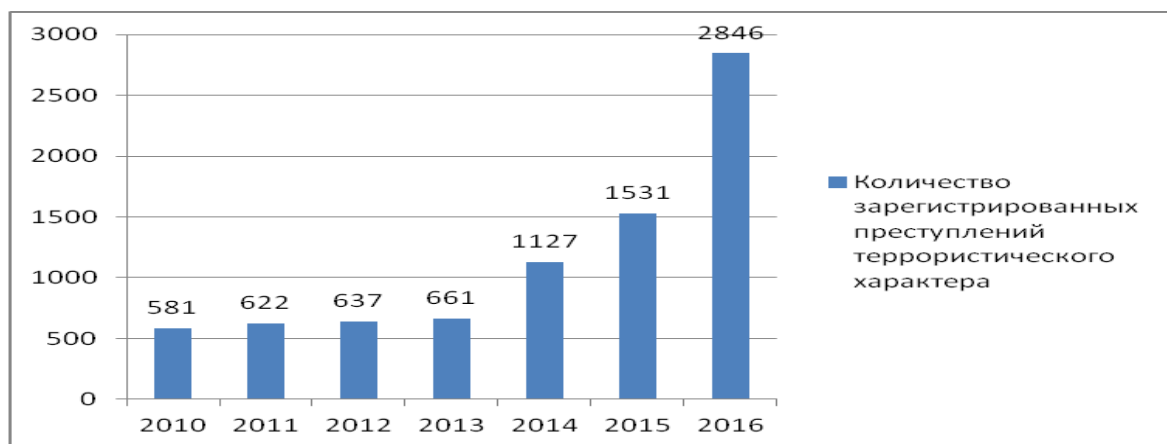
Рецензент — А. И. Поздняков, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор философских наук, профессор.

В Российской Федерации продолжается процесс совершенствования государственной политики в сфере противодействия терроризму с учетом ратифицированных документов международных организаций, действующего федерального законодательства и иных правовых актов, направленных на обеспечение защиты суверенитета и территориальной целостности Российского государства.

Совершенствование правового регулирования противодействия террористической и экстремистской деятельности должно носить системный характер. Развитие правового регулирования требует учета актуальных вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации, состояния

нормативно-правового обеспечения противодействия терроризму и экстремизму, а также современных проблем правоприменительной практики.

Несмотря на снижение уровня преступности в стране, в статистических данных Генеральной прокуратуры и МВД России в 2010—2016 гг. зафиксирован устойчивый рост количества зарегистрированных преступлений террористического характера (с 581 преступления в 2010 г. до 2 846 в 2016 г.). В сравнении с 2014 г. (1 128 зарегистрированных преступлений террористического характера) рост количества зарегистрированных преступлений составил 152% (см. диаграмму).



Динамика зарегистрированных преступлений террористического характера в Российской Федерации в 2010—2016 гг.

В ответ на вызовы и угрозы, определенные террористической деятельностью, продолжается процесс совершенствования правового регулирования противодействия терроризму. Расширение масштабов деятельности террористической организации «Исламское государство»¹, способствовало принятию Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В УК РФ введено три новых состава преступления: ст. 205.3 «Прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности», ст. 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нем»; ст. 205.5 «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации». Данные законодательные нормы были разработаны в целях выявления, предупреждения и пресечения участия российских граждан в вооруженных конфликтах на стороне террористических организаций, а также формирования террористических сетей на территории Российской Федерации².

Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были ужесточены санкции за совершение террористических преступлений, уточнена субъективная сторона диспозиции терроризма. Введена новая редакция ч. 3, 4 ст. 205.1 УК РФ, охватывающая пособничество террористической деятельности, организацию и руководство преступлениями, предусмотренными ст. ст. 205, 205.3, ч. 3—4 ст. 206, ч. 4 ст. 211 УК РФ. В КоАП РФ введена ст. 15.27.1 «Оказание финансовой поддержки терроризму».

До 2014 г. в законодательстве был предусмотрен порядок ведения перечня общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Феде-

ральным законом «О противодействии экстремистской деятельности». С принятием Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 505-ФЗ на федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности возложена обязанность вести единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими.

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 468-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были расширены права органов федеральной службы безопасности по формированию доказательственной базы по уголовным делам о преступлениях террористической направленности.

В целях реагирования на террористические преступления, совершенные в отношении российских граждан за рубежом, были внесены изменения в уголовно-процессуальное законодательство³. На основе нововведений осуществлено проведение всестороннего, объективного и полного расследования террористического акта, произошедшего 31 октября 2015 г. на борту воздушного судна Airbus A320. В соответствии с законом правоохранительным органам предоставлено право проведения отдельных процессуальных действий за пределами территории Российской Федерации в случае совершения иностранными гражданами или лицами без гражданства преступления вне пределов Российской Федерации, если оно направлено против интересов Российской Федерации.

Федеральными законами от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ и № 375-ФЗ определены полномочия органов местного самоуправления в области противодействия терроризму, уточнены основания введения правового режима контртеррористической операции,

¹ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № АКПИ14-1424С.

² Красинский В. В. Трансформация современного терроризма // Современное право. 2017. № 9. С. 108—113.

³ Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности».

ужесточена уголовная ответственность за совершение преступлений террористической направленности. УК РФ был дополнен новыми составами преступлений: ст. 205.6 «Несообщение о преступлении», ст. 361 «Акт международного терроризма».

Совершение террористического акта 19 декабря 2016 г. в столице Турции городе Анкаре, при котором погиб Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в Турецкой Республике А. Г. Карлов, подтвердило необходимость нахождения в уголовном законодательстве состава преступления, предусмотренного ст. 361 УК РФ¹.

Несмотря на постоянный процесс совершенствования правового регулирования противодействия терроризму, в законодательстве имеются правовые лакуны и противоречия.

В условиях глобализации транснациональная организованная преступность является закономерным результатом развития преступной деятельности в обществе, ее организованных сфер и представляет собой более латентную и опасную систему организованной преступной деятельности.

До принятия Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности для обозначения данного феномена широко использовался термин «международные связи». Возможность использования данного термина в исследуемом контексте вызывает сомнение, поскольку данные отношения в незаконной сфере не могут быть подтверждены официальными международными договорами и соглашениями. Напротив, субъекты международного права готовят такие документы в сфере противодействия транснациональной организованной преступности².

¹ Кибальник А. Г., Суворов В. А. Акт международного терроризма — новое преступление против мира и безопасности человечества // Уголовное право. 2016. № 6. С. 37—42.

² Щеблыкина И. В., Звягинцев В. В. Транснациональная организованная преступность как угроза безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств: некоторые проблемы теории и практики // Пространство и время. 2014. № 4 (18). С. 250.

В логическом несоответствии находятся название и содержание ст. 4 «Международное сотрудничество Российской Федерации в области борьбы с терроризмом» Федерального закона «О противодействии терроризму».

В ч. 1 ст. 4 речь идет о сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями в области *противодействия* терроризму, что является общим понятием по отношению к частному — *борьбе*.

Основной организационной ресурсной и материально-технической подсистем обеспечения терроризма является финансирование террористической деятельности³. Изучение уголовно-правового механизма противодействия финансовому обеспечению терроризма свидетельствует о наличии спектра конкурирующих норм, негативно влияющих на правоприменительную деятельность.

В настоящее время уголовно-правовой инструментарий противодействия финансированию терроризма представлен рядом конкурирующих составов преступлений, закрепленных в ч. 1, 4 ст. 205.1 «Содействие террористической деятельности» УК РФ, ч. 1 ст. 208 «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем» УК РФ, ч. 2 ст. 361 «Акт международного терроризма» УК РФ.

Максимальные санкции за осуществление финансирования терроризма, предусмотренные российским уголовным законодательством, значительно разнятся. За совершение преступления, квалифицированного: по ч. 1.1 ст. 205.1 УК РФ — лишение свободы на срок от 8 до 15 лет; по ч. 4 ст. 205.1 УК РФ — лишение свободы на срок от 15 до 20 лет либо пожизненное лишение свободы; по ч. 1 ст. 208 УК РФ — лишение свободы на срок от 10 до 20 лет; по ч. 2 ст. 361 УК РФ — лишение свободы на срок от 5 до 10 лет. В целях устранения

³ Дамаскин О. В., Красинский В. В. Современный терроризм: состояние и противодействие : научно-практическое пособие. М., 2017. С. 12.

проблем правоприменительной деятельности предлагается включить в УК РФ отдельную статью, предусматривающую уголовную ответственность за финансирование террористической деятельности.

С учетом транснационального характера терроризма, участия российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства в террористической деятельности за рубежом, прибывающих с территории Российской Федерации, Р. С. Ивановым предлагается дополнить ст. 322 «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации» УК РФ ч. 4, в которой необходимо закрепить квалифицированный состав за совершение деяний, предусмотренных ч. 1—3 настоящей статьи, в целях совершения преступлений, предусмотренных ст. ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 277, 360, 361¹.

Представляется, что закрепление в качестве квалифицирующего признака «террористической деятельности» в ч. 4 ст. 322 УК РФ наиболее полно будет отражать потребности правоприменительной практики.

Требуют согласования законодательно закрепленные концептуальные основы механизма противодействия террористическим преступлениям. В настоящее время юридическое оформление получили несколько перечней террористических преступлений, определенных базовым законом «О противодействии терроризму», уголовным законодательством, а также подзаконными правовыми актами².

Такое решение свидетельствует о нарушении системного подхода. Вместо четких и однозначных критериев определения тер-

рористической деятельности создан спектр конкурирующих норм, что влечет трудности в правоприменительной практике.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности формирует четкие ориентиры в формировании правовых основ национального законодательства и при реализации международного сотрудничества по противодействию различным видам транснациональной организованной преступности, как для Российской Федерации, так и для государств — участников Конвенции.

Ратификация Конвенции определяет целесообразность использования терминологии, представленной в универсальном документе. Исходя из этого, для определения специфики участия в организованной преступной деятельности граждан (подданных) иностранных государств либо лиц без гражданства целесообразно применять термин «транснациональный», распространив данный подход на террористические организации, именуемые «международными».

Представляется, что процесс совершенствования правового регулирования противодействия терроризму определяет принятие следующих мер правового характера:

— закрепление в Федеральном законе «О противодействии терроризму» и ст. 205.1 УК РФ единого перечня террористических преступлений;

— включение в УК РФ отдельной статьи, предусматривающей уголовную ответственность за финансирование террористической деятельности;

— изложение названия ст. 361 «Акт международного терроризма» УК РФ в следующей редакции «Акт транснационального терроризма»;

— дополнение ст. 322 УК РФ новым квалифицирующим признаком, устанавливающим уголовную ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации в целях осуществления террористической деятельности;

— изложение ст. 4 Федерального закона «О противодействии терроризму» в следующей редакции «Международное сотру-

¹ Иванов Р. С. Противодействие терроризму в пограничной сфере Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2016.

² В соответствии с Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 13 декабря 2016 г. № 797/11/2 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» в перечень преступлений террористического характера без дополнительных условий включены: ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 205.6, 208, ч. 4 ст. 211, ст. 277, 360, 361 УК РФ.

ничество Российской Федерации в области противодействия терроризму».

Таким образом, нейтрализация современных вызовов и угроз, продуцируемых террористической деятельностью, определяет необходимость создания комплексной системы правового регулирования. Закрепление терминологического аппарата позволит выработать единые концептуальные основы противодействия терроризму и способствует своевременному реагированию на террористическую деятельность транснационального характера. Такая работа уже делается. Так, 29 декабря 2017 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал Федеральный закон № 445-ФЗ, в соответствии с которым ужесточена уголовная ответственность за склонение, вербовку, иное вовлечение в совершение террористических преступлений, а также финансирование терроризма и другие формы пособничества в террористической деятельности.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Современный терроризм: состояние и противодействие. Научно-практическое пособие / О. В. Дамаскин, В. В. Красинский. — М., 2017.
2. Иванов, Р. С. Противодействие терроризму в пограничной сфере Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Иванов. — М. : Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016.
3. Кибальник, А. Г. Акт международного терроризма – новое преступление против мира и безопасности человечества / А. Г. Кибальник, В. А. Суворов // Уголовное право. — 2016. — № 6. — С. 37—42.
4. Красинский, В. В. Трансформация современного терроризма / В. В. Красинский // Современное право. — 2017. — № 9. — С. 108—113.
5. Щеблыкина, И. В. Транснациональная организованная преступность как угроза безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств: некоторые проблемы теории и практики / И. В. Щеблыкина, В. В. Звягинцев, // Пространство и время. — 2014. — № 4 (18).

Legal regulation of counterterrorism in the Russian Federation and some areas for improvement legislation

© Scheblykina I. V.,
doctor of legal Sciences, associate Professor
© Starshinov Y. V.,
lawyer

Abstract. In the article examines the legal regulation of counteraction to terrorism in the Russian Federation, on the basis of studying the results of enforcement, documents of international organization, status of legal regulation in the Russian Federation developed proposals in improving legislation.

Keywords: terrorism, terrorist crime, transnational organized crime, legal regulation, improving legislation.

Порядок применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации

© Щербак С. И.,

кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье изложены результаты научного анализа правового регулирования применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации с учетом вновь принятых постановления Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 г. № 1572 и распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 г. № 2855-р.

Ключевые слова: государственная граница; специальные средства; военнослужащие; пограничные органы; порядок применения специальных средств.

Рецензент — В. В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

На официальном интернет-портале правовой информации 19 декабря 2017 г. были размещены и, следовательно, официально опубликованы Правила применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности пограничных органов федеральной службы безопасности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 г. № 1572¹ (далее — постановление № 1572). В этот же день Российская газета сообщила об издании распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 г. № 2855-р (далее — распоряжение № 2855-р), которым в соответствии со ст. 36 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» (далее — Закон о границе) утвержден Перечень специальных средств, состоящих на вооружении пограничных органов федеральной службы безопасности.

¹ В примечании к данному документу определен срок начала его действия—27 декабря 2017 г. Указанным постановлением признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 634 «Об утверждении перечня специальных средств, состоящих на вооружении органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, и Правил применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации».

В последнее время довольно часто публикуется информация о принятых новых правилах применения оружия, боевой техники и специальных средств представителями власти, а также их научный анализ². В значительной степени это свидетельствует о позитивных тенденциях в развитии правового регулирования и становлении правового государства в нашей стране.

Обращение к данному вопросу связано с тем, что применение принуждения, в том числе и с использованием специальных средств, в силу психоэмоциональных реакций негативно воспринимается человеком. В большинстве случаев потерпевшие полагают, что воздействие к ним применялось необоснованно. Несовершенство правового регулирования, а также недостаточно обоснованные действия порождают споры и последствия, которые несомненно подрывают авторитет органов государственной власти. О том, какие другие негативные последствия могут наступить, свидетельствует информация в СМИ³.

² Калинин С. И., Корякин В. М. Применение специальных средств военнослужащими внутренних войск, сотрудниками полиции МВД России и военнослужащими военной полиции: сравнительно-правовой анализ // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 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. — № 3. — 2016, и др.

³ Например, 26 декабря 2011 г. Куйбышевский районный суд Петербурга на заседании в понедельник

Правила применения принуждения, оружия и специальных средств представителями власти должны соответствовать современным общественным отношениям, уровню развития техники, медицинским критериям и гарантировать соблюдение законности лицами, защищающими личность, общество и государство. Международное сообщество обращает внимание на то, что работа должностных лиц по поддержанию правопорядка имеет большую социальную важность и что поэтому необходимо поддерживать на должном уровне и, при необходимости, улучшать условия труда и положение этих должностных лиц. В частности в принятых в 1990 г. Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (далее — Основные принципы)¹, внимание правительств и правоохранительных органов обращается на необходимость принятия и осуществление норм о применении должностными лицами по поддержанию правопорядка силы и огнестрельного оружия против людей. Также рекомендуется разрабатывать как можно более широкий арсенал средств и обеспечивать должностных лиц по поддержанию

приговорил бывшего прапорщика петербургской милиции Вадима Бойко, известного по прозвищу «жемчужный», к 3,5 годам лишения свободы условно. Суд признал Бойко виновным в превышении должностных полномочий на митинге оппозиции 31 июля 2010 г. По данным следствия, Бойко 31 июля 2010 г., находясь при исполнении служебных обязанностей, в ходе обеспечения общественного порядка и безопасности во время несанкционированных публичных мероприятий без достаточных оснований схватил рукой местного жителя за волосы, после чего нанес ему не менее одного удара в висок резиновой дубинкой (<http://www.interfax.ru/society/txt.asp?id=223766>).

Другой пример. 1 января в 6:30 утра военнослужащий контингента российских миротворческих сил выстрелил в автомобиль гражданина Молдовы, который не подчинился его требованиям остановиться на КПП в зоне безопасности Приднестровья (<http://www.rosbalt.ru/exussr/2012/01/01/930755>).

¹ Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (1990) // Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, Куба, 27 августа—7 сентября 1990 г.

правопорядка различными видами оружия и боеприпасов, позволяющими дифференцированно применять силу:

— не приводящими к смерти, но нейтрализующими видами оружия, применяемыми в надлежащих ситуациях, в целях все большего сужения сферы использования средств, способных убить или ранить;

— средствами самозащиты такими, как щиты, каски, пуленепробиваемые транспортные средства для уменьшения необходимости использования любого рода оружия.

Практически все данные рекомендации находят отражение в российском законодательстве. Так, в значительной степени Основным принципам соответствуют принятые в последнее десятилетие новые правила применения боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы, изложенные в Федеральном законе «О полиции»; в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»; в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной охране»; в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности»; в Федеральном законе «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»; в Федеральном законе «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Процесс обновления правовых норм, регламентирующих основание и порядок применения средств принуждения представителями власти продолжается. Вновь принятые постановление № 1572 и распоряжение № 2855-р подготовлены во исполнении требований Закона о ФСБ и Закона о Государственной границе² и направлены на совершенствование правового регулирования

² В соответствии со ст. 30, 35 и 36 пограничные органы при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории имеют право применять оружие, боевую технику, специальные средства, физическую силу и служебных собак.

применения специальных средств военнослужащими при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности пограничных органов. Внимание к специальным средствам обусловлено рядом требований, которые адресованы сотрудникам правоохранительных органов и военнослужащим, выполняющим правоохранительные задачи. Так, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка¹ в ст. 3 рекомендует: «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». Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 80 требует: «При применении оружия и боевой техники сотрудники, командиры пограничных кораблей (летательных аппаратов) обязаны прилагать усилия к уменьшению возможного ущерба и сохранению жизни людей в ходе преследования и задержания нарушителя (судна-нарушителя) и (или) недопущению наступления иных тяжелых последствий (попадание пуль (снарядов, ракет) в третьих (посторонних) лиц, другие суда и летательные аппараты)»². Специальные средства должны стать альтернативой огнестрельному оружию и другим летальным средствам принуждения³.

Общие положения о правилах правового регулирования применения специальных средств содержатся в ст. 36 Закона о Государственной границе, которая определяет: «При выполнении обязанностей по защите

Государственной границы в пределах приграничной территории, а также по обеспечению собственной безопасности пограничных органов военнослужащие применяют специальные средства (наручники или подручные средства для связывания, резиновые палки, слезоточивые вещества, светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для принудительной остановки транспорта), физическую силу, включая боевые приемы борьбы, и служебных собак в порядке, установленном Федеральным законом «О федеральной службе безопасности». Полный перечень специальных средств, состоящих на вооружении пограничных органов, основания и правила их применения военнослужащими пограничных органов, а также военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов при защите Государственной границы устанавливаются Правительством Российской Федерации».

Обратим внимание, что в первом предложении ст. 36 Закона о Государственной границе содержится краткий перечень специальных средств, а во втором — Правительству Российской Федерации предлагается установить полный. Это предписание реализовано посредством издания Распоряжения № 2855-р. Таким образом, «полный» перечень специальных средств, состоящих на вооружении пограничных органов федеральной службы безопасности, выглядит следующим образом:

- 1) наручники различного конструктивного исполнения;
- 2) резиновые палки различного конструктивного исполнения;
- 3) слезоточивые вещества, разрешенные к применению в составе патронов к газовому оружию, механических распылителей, аэрозольных устройств и других устройств гражданского оружия самообороны;
- 4) светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, в том числе комбинированного действия (патроны, гранаты, выстрелы, системы и другие устройства);
- 5) устройства для принудительной остановки транспорта, автоматические заградители и их аналоги;

¹ Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 80 «Об утверждении Правил применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации».

³ Вооруженность военнослужащих специальными средствами, адекватными решаемым задачам, позволило бы выполнять обязанности, не создавая конфликтных ситуаций. Более подробно об этом см.: Щербак С. И. Правовые основы применения оружия военнослужащими при охране государственной границы // Военное право. 2010. № 4.

б) электрошоковые устройства контактного и дистанционного действия различного исполнения;

7) специальные средства, содержащие взрывчатые вещества.

Следует отметить, что представленный выше перечень только условно можно назвать полным. Уточнение, что названные средства могут быть «различного исполнения», подтверждает инвариантность исполнения возможных конкретных специальных средств, а, следовательно, их «различные» свойства. Специальные средства, содержащие взрывчатые вещества, тем более могут иметь различный характер воздействия, и соответственно относится к различным категориям специальных средств. Представляется, что в Распоряжении № 2855-р представлены их типовые наименования. Можно только вообразить как с развитием науки и техники могут изменяться искомые средства.

К настоящему времени сложилась относительно устойчивая научная трактовка понятия и видов специальных средств. Специальные средства — это совокупность технических средств и устройств, используемых представителями власти на основе законодательных и подзаконных нормативных актов для обеспечения безопасности личного состава и граждан, оказания активного или пассивного воздействия на правонарушителей с целью пресечения их противоправных действий¹.

Специальные средства могут быть использованы для:

— защиты личного состава от воздействия огнестрельного и холодного оружия, ударов палками, металлическими прутьями, бросаемых камней и других предметов;

— отражения нападения правонарушителей, пресечения их неповиновения и ограничения физического сопротивления;

— активного воздействия на правонарушителей путем болезненного раздражения слизистой оболочки глаз и верхних дыхательных путей;

— психологического воздействия на правонарушителей мощным световым и акустическим импульсами;

— экстренного открывания дверей и разрушения других преград;

— принудительной остановки автотранспортных средств.

По предназначению специальные средства, по устоявшейся классификации, делятся на группы:

а) первая — средства индивидуальной защиты — предназначены для защиты личного состава от воздействия огнестрельного и холодного оружия, ударов металлическими предметами, палками, металлическими прутами и т.д. (шлемы, бронежилеты, противоударные и броневетровые щиты);

б) вторая — средства активной обороны — призваны не только защитить сотрудников, но и активно воздействовать на правонарушителей с целью пресечения их противоправных действий (палки специальные, средства ограничения подвижности, ручные газовые гранаты и патроны с газовыми гранатами, карабины специальные, аэрозольные газовые баллоны);

в) третья — средства обеспечения специальных операций — предназначены для достижения положительных результатов по задержанию преступников в различных условиях принудительной остановки автотранспорта, оказания психологического воздействия на преступников (распылители высокого давления, светозвуковые гранаты, средство остановки транспорта, водометы, специальные окрашивающие средства, средство сковывания движения).

Исходя из сопоставления возможных средств, и тех, которые могут законным образом использовать военнослужащие погра-

¹ Модная ныне Википедия содержит следующее определение: «Специальные средства несмертельного действия (в некоторых источниках — специальные средства нелетального действия, спецсредства) — комплекс механических, химических, электрических и светозвуковых устройств, используемых правоохранительными органами и спецслужбами для психофизического, травматического и удерживающего действия на правонарушителя, временного вывода его из строя, а также армейским спецназом для захвата противника живым. Как правило, спецсредства используются правоохранительными органами для задержания правонарушителей, пресечения с их стороны активного сопротивления, освобождения заложников, пресечения и ликвидации групповых хулиганских проявлений и массовых беспорядков».

ничных органов, возникает вопрос: вправе ли они применять для пресечения правонарушений шлемы, бронежилеты, противотаранные щиты, в том числе и для нанесения ими ударов по телу правонарушителя, поскольку в «полном» перечне они не упомянуты. Также вызывает интерес то обстоятельство, что в соответствии с Законом о Государственной границе служебные собаки отнесены к специальным средствам, но в перечне, предусмотренном распоряжением № 2855-р, служебные собаки не указаны¹. По мнению автора, в таком «полном» определении перечня специальных средств, заложена проблема — вероятность обжалования действий военнослужащих пограничных органов по причине применения ими не предусмотренных распоряжением № 2855-р специальных средств.

Следует отметить также, что Распоряжение № 2855-р предоставляет право применять электрошоковые устройства. Появление современных средств, позволяющих поражать на расстоянии нескольких метров, поможет военнослужащим более эффективно пресекать противоправные действия, особенно в условиях скопления людей и выполнять требование законодательства о минимизации ущерба (не использовать огнестрельное оружие).

Анализируя постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 г. № 1572, которым утверждены Правила, устанавливающие порядок применения специальных средств при выполнении обязанностей по защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечению собственной безопасности пограничных органов федеральной службы безопасности, прежде всего, обратим внимание на соотношение понятий: постановление № 1572 утверждает правила, а правила устанавливают порядок применения специальных

средств при выполнении обязанностей по защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечению собственной безопасности пограничных органов федеральной службы безопасности.

Анализируя текст Правил, следует отметить, что правовых норм, определяющих непосредственно порядок действий военнослужащего по применению специальных средств, в нем крайне мало². Наряду с немногочисленными правилами, устанавливающими порядок, в Правилах преимущественно содержатся иные положения:

— приведены наименования подразделений (группы) пограничных органов, которые могут применять специальные средства — пограничные наряды, осмотровые группы, экипажи пограничных кораблей и иных подразделений (групп) (п. 2);

— содержится перекрестная отсылка: абз. 9 п. 4 Правил устанавливает, что «военнослужащие пограничных органов имеют право применять специальные средства во всех случаях, когда Федеральным законом «О федеральной службе безопасности» и Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» разрешено применение оружия, а п. 3 Правил — «Военнослужащие пограничных органов имеют право лично или в составе пограничных нарядов, осмотровых групп, экипажей пограничных кораблей и иных подразделений (групп) применять специальные средства на основаниях и в порядке, которые предусмотрены ст. 14.2 и 14.5 Федерального закона «О федеральной службе безопасности». Некорректность приведенных положений заключается в том, что Закон о ФСБ (абз. 4 ст. 14) однозначно определяет: «Военнослужащие органов федеральной службы безопасности, участвующие в защите Государственной границы Российской Федерации в пределах пригра-

¹ Решение этого казуса отыскивается в постановлении № 1572, абз. 2 п. 3 которого восполняет пробел, отмеченный в распоряжении № 2855-р: «В случаях, предусмотренных пунктами «а»—«и» части первой статьи 14(5) Федерального закона «О федеральной службе безопасности», могут применяться служебные собаки».

² Для сравнения можно использовать постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 80 «Об утверждении Правил применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации».

ничной территории, применяют боевую технику, оружие, специальные средства и физическую силу в соответствии с Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Представляется, что авторы текста Правил не сделали уточнение — применение специальных средств для обеспечения собственной безопасности пограничных органов федеральной службы безопасности осуществляется в соответствии с порядком, установленным ст. 14.2 Закона о ФСБ. Порядок применения специальных средств при выполнении обязанностей по защите Государственной границы регламентируется Законом о Государственной границе и постановлением № 1572. Кстати, аналогичные сложности (многообразие порядков) существуют и в правовом регулировании применения оружия¹;

— п. 4 определяет виды специальных средств и основания (случаи, типовые ситуации) при наличии которых разрешается применять конкретное средство, а также повторяет положение абз. 2 ст. 14.5 Закона о ФСБ, разрешающее военнослужащим применять специальные средства во всех случаях, когда Федеральным законом «О федеральной службе безопасности» и Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» разрешено применение оружия;

— установлен перечень должностных лиц, которые могут давать приказы и распоряжения на применение специальных средств: старшие пограничных нарядов, осмотровых групп, командиры (начальники) или их непосредственные начальники (п. 5 Правил);

— установлена обязанность начальника пограничного органа или уполномоченного им должностного лица пограничного органа в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов, уведомлять прокурора, а в отношении иностранных граждан (подданных иностранных государств) и лиц без гражданства и МИД России о каждом случае причинения

гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения военнослужащими пограничных органов специальных средств (п. 6 Правил);

— напоминает (п. 7 Правил) об ответственности за нарушение настоящих Правил;

— п. 8 Правил содержит существенно новое положение — разрешает военнослужащим иных органов федеральной службы безопасности, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории применять имеющиеся на вооружении специальные средства в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящими Правилами.

Основным в Правилах является определение случаев, при наличии которых может применяться то или иное специальное средство.

В соответствии с Правилами военнослужащие пограничных органов имеют право применять специальные средства:

— *наручники* — в случаях:

в) для пресечения сопротивления, оказываемого военнослужащему органов федеральной службы безопасности;

г) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

е) для доставления в служебные помещения органов федеральной службы безопасности, других государственных органов лиц, совершивших преступления или административные правонарушения, для конвоирования и охраны задержанных лиц, а также для пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления военнослужащему органов федеральной службы безопасности, причинения вреда окружающим или себе;

— *резиновые палки* — в случаях:

а) для отражения нападения на граждан, сотрудников органов федеральной службы безопасности, объекты, специальные грузы и транспортные средства органов федеральной службы безопасности;

¹ Щербак С. И. Современные тенденции правового регулирования порядка применения оружия военнослужащими // Военное право. 2016. № 4(40).

б) для пресечения преступления или административного правонарушения;

в) для пресечения сопротивления, оказываемого военнослужащему органов федеральной службы безопасности;

г) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

д) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление или воспрепятствовать исполнению военнослужащим органов федеральной службы безопасности возложенных на него служебных обязанностей;

ж) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков;

з) для пресечения массовых беспорядков и блокирования движения групп лиц, совершающих противоправные действия;

и) для защиты объектов органов федеральной службы безопасности и пресечения действий групп лиц, нарушающих их деятельность;

— *слезоточивые вещества* — в случаях:

а) для отражения нападения на граждан, сотрудников органов федеральной службы безопасности, объекты, специальные грузы и транспортные средства органов федеральной службы безопасности;

б) для пресечения преступления или административного правонарушения;

в) для пресечения сопротивления, оказываемого военнослужащему органов федеральной службы безопасности;

г) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

д) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление или воспрепятствовать исполнению военнослужащим органов федеральной службы безопасности возложенных на него служебных обязанностей;

ж) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков;

з) для пресечения массовых беспорядков и блокирования движения групп лиц, совершающих противоправные действия;

и) для защиты объектов органов федеральной службы безопасности и пресечения действий групп лиц, нарушающих их деятельность;

— *светозвуковые устройства отвлекающего воздействия* — в случаях:

а) для отражения нападения на граждан, сотрудников органов федеральной службы безопасности, объекты, специальные грузы и транспортные средства органов федеральной службы безопасности;

г) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

ж) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков;

з) для пресечения массовых беспорядков и блокирования движения групп лиц, совершающих противоправные действия;

и) для защиты объектов органов федеральной службы безопасности и пресечения действий групп лиц, нарушающих их деятельность;

— *устройства для принудительной остановки транспорта* — в случаях:

а) для отражения нападения на граждан, сотрудников органов федеральной службы безопасности, объекты, специальные грузы и транспортные средства органов федеральной службы безопасности;

з) для пресечения массовых беспорядков и блокирования движения групп лиц, совершающих противоправные действия;

и) для защиты объектов органов федеральной службы безопасности и пресечения действий групп лиц, нарушающих их деятельность;

— *электрошоковые устройства* — в случаях:

а) для отражения нападения на граждан, сотрудников органов федеральной службы безопасности, объекты, специальные грузы и транспортные средства органов федеральной службы безопасности;

б) для пресечения преступления или административного правонарушения;

в) для пресечения сопротивления, оказываемого военнослужащему органов федеральной службы безопасности;

г) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

д) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление или воспрепятствовать исполнению военнослужащим органов федеральной службы безопасности возложенных на него служебных обязанностей;

ж) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков;

з) для пресечения массовых беспорядков и блокирования движения групп лиц, совершающих противоправные действия;

и) для защиты объектов органов федеральной службы безопасности и пресечения действий групп лиц, нарушающих их деятельность;

— *специальные средства, содержащие взрывчатые вещества* — в случаях:

г) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

д) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление или воспрепятствовать исполнению военнослужащим органов федеральной службы безопасности возложенных на него служебных обязанностей;

ж) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков;

к) для обезвреживания, уничтожения взрывных устройств, взрывоопасных объектов (предметов) и других аналогичных устройств и предметов, а также муляжей таких устройств и предметов.

— *служебные собаки* — в случаях:

а) для отражения нападения на граждан, сотрудников органов федеральной службы безопасности, объекты, специальные грузы и транспортные средства органов федеральной службы безопасности;

б) для пресечения преступления или административного правонарушения;

в) для пресечения сопротивления, оказываемого военнослужащему органов федеральной службы безопасности;

г) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

д) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление или воспрепятствовать исполнению военнослужащим органов федеральной службы безопасности возложенных на него служебных обязанностей;

е) для доставления в служебные помещения органов федеральной службы безопасности, других государственных органов лиц, совершивших преступления или административные правонарушения, для конвоирования и охраны задержанных лиц, а также для пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления военнослужащему органов федеральной службы безопасности, причинения вреда окружающим или себе;

ж) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков;

з) для пресечения массовых беспорядков и блокирования движения групп лиц, совершающих противоправные действия;

и) для защиты объектов органов федеральной службы безопасности и пресечения действий групп лиц, нарушающих их деятельность.

Обобщая результаты анализа Правил, отметим, что они конкретизируют правовые положения Закона о ФСБ и Закона о границе, однако ключевого элемента — порядка применения специальных средств (который заявляется в п. 1 Правил) в них не содержится.

Попробуем разобраться, что собой представляет порядок применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации и где он изложен.

Руководствуясь законами логики, анализируя тексты правовых предписаний, приходим к суждению: если специальные средства применяют военнослужащие, то и соблюдать порядок должны они. В соответ-

ствии с положениями законодательства цель установления порядка заключается в регулировании правоотношений путем возложении на лиц, применяющих специальные средства (военнослужащих и их начальников), обязанности создать условия, при которых необходимость в их применении отпадет либо причиненный вред будет минимизирован. Возложение на военнослужащих данной обязанности предполагает предоставление их «контрагентам», т.е. гражданам, в отношении которых оружие применяется, соответствующих прав: знать кто предъявляет властные требования; какие действия необходимо совершить для прекращения правонарушения; получить при необходимости первую помощь и др.

Порядок применения специальных средств по своей сущности представляет совокупность последовательных действий, как обязательных, так и факультативных, которые военнослужащий обязан совершить при наличии определенного законом основания (случая и условий)¹ для пресечения противоправного поведения физического лица.

Ответ на вопрос «А где же содержится порядок применения военнослужащими специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации?», мы находим в п. 3 Правил: «Военнослужащие пограничных органов имеют право лично или в составе пограничных нарядов, осмотровых групп, экипажей пограничных кораблей и иных подразделений (групп) применять специальные средства на основаниях и в порядке, которые предусмотрены статьями 14(2) и 14(5) Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

Следовательно, для соблюдения порядка применения специальных средств при защите Государственной границы необходимо руководствоваться нормами, содер-

жащимися не в Правилах, а в ст. 14.2 «Порядок применения оружия, специальных средств и физической силы» Закона о ФСБ. Анализируя содержание действий, которые требуется осуществить в целях соблюдения порядка, устанавливаем последовательность действий военнослужащих пограничных органов, при возникновении необходимости применения оружия, в соответствии с которой они обязаны:

1. Предупредить лиц, в отношении которых предполагается применение специальных средств, о том, что перед ними законные представители власти – военнослужащие пограничных органов.

2. Объявить лицам, в отношении которых предполагается применение специальных средств, о своем намерении их применить. Военнослужащие имеют право не предупреждать о своем намерении применить специальные средства, если промедление в их применении создаст непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан, сотрудников органов федеральной службы безопасности либо может повлечь иные тяжкие последствия, а также при отражении нападения на объекты, специальные грузы и транспортные средства органов федеральной службы безопасности.

3. Предоставить лицам, в отношении которых предполагается применение специальных средств, возможность и время для выполнения законных требований военнослужащего.

4. Применить специальные средства с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых они применяются, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом военнослужащие обязаны стремиться к минимизации любого ущерба.

5. Оказать лицам, получившим телесные повреждения в результате применения специальных средств, первую помощь, а также принять меры по предоставлению им медицинской помощи в возможно короткий срок.

6. Доложить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего органа безопасности о случае применения специальных средств, в результате ко-

¹ Щербак С. И. Правовые основы применения оружия военнослужащими при охране Государственной границы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 1; Щербак С. И. Основания применения оружия военнослужащими при несении караульной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 5.

того причинен вред здоровью гражданина или причинен материальный ущерб гражданину либо организации и не позднее 24 часов с момента появления реальной возможности представить соответствующий рапорт.

7. Уведомить прокурора о случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения военнослужащими специальных средств в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов.

Исходя из общих принципов правового регулирования отношений с участием военнослужащих органов безопасности, запрещается совершать действия, унижающие достоинство личности.

Обратим внимание на то, что Правила одновременно устанавливают основания и порядок применения специальных средств при обеспечении собственной безопасности пограничных органов федеральной службы безопасности. Судя по содержанию текста, они аналогичны тем, которые установлены для защиты Государственной границы.

Несомненно, что программы подготовки военнослужащих пограничных органов предусматривают формирование необходимых профессиональных качеств для успешного применения ими оружия и специальных средств, однако, представляется, что по аналогии с Федеральным законом «О полиции» целесообразно было бы для всех представителей власти, уполномоченных применять физическую силу, служебных животных, специальные средства и огнестрельное оружие законодательно установить обязанность проходить специальную, в том числе правовую подготовку, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с их применением. Знание оснований и порядка применения специальных средств может и должно стать гарантией законности действий военнослужащих, принимающих участие в защите Государственной границы.

Сложность задач, возникающих в ходе оперативно-служебной деятельности пограничных органов, определяется, в значительной степени, социально-политическими и экономическими факторами. И по этой причине арсенал вооружения исторически используемого пограничниками (стрелковое огнестрельное оружие), оказывается непригодным для адекватной реакции на противоправные действия. Представляется, что специальные средства могут повысить эффективность служебной деятельности лиц, участвующих в защите и охране Государственной границы Российской Федерации. По этой причине знание правовых основ (оснований и порядка) применения специальных средств окажет существенную помощь в обеспечении безопасности государства, интересов общества, прав и свобод личности.

Библиография

1. Калинин, С. И. Применение специальных средств военнослужащими внутренних войск, сотрудниками полиции МВД России и военнослужащими военной полиции: сравнительно-правовой анализ / С. И. Калинин, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 2.
2. 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.
3. Магомедов Ф. Б. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов / Ф. Б. Магомедов // Административное право и процесс. — 2013. — № 10. С. 73—76.
4. Щербак, С. И. Правовые основы применения оружия военнослужащими при охране Государственной границы / С. И. Щербак // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — № 1. — 2011. — С. 31—33.
5. Щербак, С. И. Современные тенденции правового регулирования порядка применения оружия военнослужащими / С. И. Щербак // Военное право. — 2016. — № 4(40).

The order of application of special means at protection of State border of the Russian Federation

© Shcherbak S. I.,
candidate of legal Sciences, associate Professor

Abstract. The article presents the results of scientific analysis of legal regulation of application of special means at protection of state border of the Russian Federation, taking into account the newly adopted decree of the Government of the Russian Federation of December 16, 2017 No. 1572 and the Government of the Russian Federation of December 16, 2017 No. 2855-R.

Keywords: state border; special tools; military personnel; border bodies; the order of application of special means.

Военные аспекты административного права

Отчуждение от человека в бюрократических структурах (на примере военных организаций)

© Глухов Е. А.,

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

Аннотация. В статье анализируется такое качество бюрократической системы как отчуждение (дистанцирование) должностного лица от человека — клиента бюрократической организации. Автор выявляет положительные и отрицательные стороны указанного явления, их влияние на принимаемые чиновниками решения. Приводятся примеры формализма и механического выполнения инструкций.

Ключевые слова: чиновник, формализм, рутин, педантичность, нетиповые ситуации, подмена целей, управление, единоначалие, военнослужащий, ритуализм.

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

Бюрократии свойственно повышение активности по мере роста бесполезности.

Евгений Амбарцумов.

Бюрократический аппарат возник много лет назад как орган управления властителя и был предназначен для оказания ему помощи в вопросах управления и учета, а также для взаимодействия народа с властью, т.е. для решения жалоб и проблем населения. Лично руководитель, каким бы мудрейшим он не был, не может управлять в одиночку большой страной или организацией. Не может он сам в совершенстве знать все тонкости разнообразных вопросов управления подчинённым социумом: их нормативную регламентацию, научно-технические достижения, характер взаимодействующих с ним субъектов и т.п. Во всём этом ему призван содействовать его штаб, аппарат управления, состоящий из узких специалистов — профессионалов в данных сферах правоотношений и технических работников.

Для согласования работы чиновников и подразделений аппарата стали вводиться инструкции, регламенты, наставления и т.п. Поэтому ключевыми характеристиками такого рода бюрократического управления являются детальная регламентация всех видов деятельности чиновника в руководящих

документах, а также обезличенность отношений с клиентами. Согласно модели управления, разработанной М. Вебером, идеальный чиновник должен быть не только профессионалом в своей специальности, но и беспристрастным, объективным, т.е. чтобы никакой иной интерес не мешал ему исполнять свой публичный долг перед работодателем или государством. В том числе и поэтому непосредственному общению с людьми бюрократы предпочитают изучение различного рода справок, отчётов и рапортов. Согласно старому высказыванию, сердце бюрократии принадлежит не людям, но бумагам¹. Однако в результате кроме беспристрастности происходит дегуманизация и превращение человека в стандартное «дело» на столе у чиновника.

Обезличенность подхода к населению помогает соблюдать равноправие, работать беспристрастно. Однако та же обезличенность лишает при этом людей их уникаль-

¹ В настоящее время с развитием компьютерных технологий многие ранее бумажные документы переходят в онлайн, в электронную форму, но от этого они не теряют своей важности для чиновника.

ности, сострадания и даже ощущения справедливости, т.к. понятие справедливости зависит не только от категории «законно-незаконно», но и от нюансов конкретной ситуации. В руках же бюрократа любая проблема человека, даже самая редкая и индивидуальная, подстраивается под единый для всех шаблон и решается принятым ранее образом. Даже если принятый ранее шаблон уже неприменим к новым общественным отношениям.

Бюрократическая система изначально не настроена на множество различных нестандартных ситуаций. Существующие инструкции зачастую регламентируют, как действовать чиновнику в самых распространённых, заранее известных и простых случаях. Однако чем больше и сложнее организация, тем чаще она сталкивается с нестандартными, трудноразрешимыми проблемами. Если для каждой ситуации вырабатывать предписания, то их число возрастёт настолько, что затормозит процессы деятельности. Если проблемы разнообразны, быстро изменяются и выступают в различных аспектах и взаимосвязях, то использование принципа специализации ведёт к преждевременному параличу управляющей системы и блокирует оперативность при принятии решений.

Примером максимального, абсолютного отчуждения представителя власти от человека является деловая корреспонденция Освенцима, приведенная бывшим узником немецких концлагерей и впоследствии знаменитым психологом Бруно Беттельхеймом. Он приводит несколько отрывков из писем химического треста «Фарберн» в Освенциме:

«В связи с предполагаемыми опытами с новыми снотворными таблетками, мы были бы признательны Вам за предоставление некоторого числа женщин»... «Мы получили Ваш ответ, но считаем чрезмерной цену в 200 марок за женщину. Мы предлагаем не более 170 марок за голову... Нам нужно примерно 150»... «Получили заказанных 150 женщин. Несмотря на их истощенное состояние, они нам подойдут. Будем сообщать Вам о ходе эксперимента»... «Испытания проведены. Все подопытные умерли.

Вскоре мы войдём с Вами в контакт относительно новой партии»¹.

Всю сложность и многообразие реальных общественных дел бюрократ стремится втиснуть в рамки набора неких стандартных ситуаций, очерченных предписаниями и инструкциями, пытается подогнать действительность под своё ограниченное её понимание и приспособить для удобства обращения с ней в бюрократической системе. Для этого у него имеются специально подготовленные клише, алгоритмы, планы, схемы, которые являются сугубо шаблонными, не предусматривают иных, нетиповых ситуаций. Общение бюрократа с внешним миром происходит посредством различных предписаний и инструкций, становящихся единственным источником, по которому происходит ориентация на текущий день. «Поэтому даже ясная как день действительность кажется чиновнику иллюзорной по сравнению с действительностью, заведомо известной в актах»².

Функционерское сознание бюрократа предполагает отключение гражданских чувств и нравственных принципов при выполнении служебных обязанностей или даже их полную атрофию. В своих действиях подобный чинуша руководствуется лишь формальными указаниями инструкций и соображениями карьеры. Требования жизни, не укладывающиеся в инструкцию, не отражаются на его служебных действиях³.

Мелкие чиновники, не наделённые правом принимать решения, с маниакальной настойчивостью требуют точнейшего заполнения всевозможных анкет и представления различных справок вне зависимости от их пользы. И не допускают ни малейшего отклонения от привычного стандарта. В качестве примера можно привести историю об ирландце Майкле Патрике О'Брайене, которого одиннадцать месяцев продержали на пароме, курсирующем между Гонконгом и Макао. У него не было необходимых доку-

¹ Беттельгейм Б. Просвещенное сердце // Человек. 1992. № 2—6.

² Маркс К., Энгельс Ф. К критике гегелевской философии права. Т. 1. М. 1955. С. 271.

³ Оболонский А. В. Бюрократия и государство. Очерки. М.: Институт государства и права РАН, 1996.

ментов, чтобы сойти на берег ни на одном, ни на другом конце переправы, и никто из чиновников портов этих стран не хотел ему их выдать.

И наоборот, реализация многих прав зависит от предоставления просителем определённого набора документов. И совсем не важно, необходим ли конкретный документ для принятия чиновником решения или вообще не влияет на это решение. Главное, что этот документ есть в Перечне, значит, его нужно требовать обязательно.

Так, например, показателен в этом отношении судебный процесс по заявлению бывшего военнослужащего Б. об оспаривании действий командования и жилищной комиссии, связанных с отказом в постановке его на жилищный учет (и как следствие, непредоставление ему жилья). Из материалов дела следует, что Б. обращался в жилищную комиссию с заявлением о постановке его на жилищный учет дважды: в декабре 2014 г. и в марте 2015 г. В первый раз в удовлетворении его заявления было отказано по мотиву отсутствия у него права на получение жилья, во второй раз – по мотиву не предоставления им полного набора документов, в частности, во второй раз он не представил копию своего паспорта с отметками о регистрации по месту жительства. Формализм заключается в том, что, во-первых, копия паспорта уже была представлена заявителем в жилищную комиссию вместе с предыдущим комплектом документов тремя месяцами ранее и хранилась там, а во-вторых, что Верховный Суд РФ поддержал позицию командования и признал такие действия законными¹.

Надо признать, что слепое выполнение инструкций (приказов) приводит к искажению смысла главной функции, срыву выполнения реальных и насущных задач в угоду формализма и доведения до совершенства малозначительных частностей. В качестве примера можно привести подход многих командиров, заключающийся в концентрации своего внимания на красиво оформленный план или отчет, а не реальном

состоянии дел. Любой проверяющий обязательно проверит у преподавателя конспект, но даже не попытается послушать, правильно ли говорит этот преподаватель, интересно ли он подает материал.

В отличие от коммерческих структур, где легко можно связать качество управленческого труда с получением прибыли, т.е. наглядно оценить управление, в государственном секторе эффективность или неэффективность работы руководителей так явно не видна. Да и государственная бюрократия не заинтересована в повышении качества своей работы.

Практически все продавцы в магазинах научились улыбаться, когда их руководители поняли, что от клиента зависит их заработок. А зачем быть любезным чиновнику? Можно обратиться в другой магазин, к иному оператору связи, но получить нужный документ можно только в одном определённом законодательством госучреждении, т.е. здесь нет и не может быть конкуренции. Значит, потенциальный клиент не сможет уйти в другую организацию за получением нужного документа, и всё равно отдаст свое время и деньги именно здесь. Кроме того, а как иначе чиновнику показать свою власть?

Потребность чувствовать себя значимым заложена в человеке на биологическом уровне. Этот фактор ещё более стимулирует чиновника изображать свою важность и нужность путём введения искусственных запретов для сторонних лиц, повышать свой авторитет (т.н. комплекс «вахтёра»).

Объективной основой бюрократии является её оторванность от остальной части населения и получение власти над ней. Она возникает из монополии чиновника на компетентность, оставляющую за «простыми» людьми лишь роль просителей и управляемых коллективов.

У любой бюрократии, в какой бы сфере она не проявлялась, есть искушение воспользоваться своим положением, своим превосходством над рядовым гражданином, не входящим в элиту общества. Так, например, при президенте Д. Кеннеди было отдано распоряжение составить план эвакуации на случай ядерного нападения. Без ведома президента США были разработаны два

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15 сентября 2016 г. № 204-КГ16-3.

плана. В одном забота была проявлена, прежде всего, о генералах Пентагона, и его показали Объединенному комитету начальников штабов. Согласно другому плану преимуществами пользовались гражданские лица, и его представили кабинету министров. Поскольку оба плана были сверхсекретными, те, кто ознакомился с одним из них, не были ознакомлены с другим. Если бы дело действительно дошло до боевой тревоги, неразбериха произошла бы чудовищная. Человек, составляющий планы, включил себя одним из первых в оба списка¹.

Вышеприведённый пример иллюстрирует ещё одну из самых негативных в деятельности бюрократа черт — формализм.

В качестве очередного исторического примера приведём слова из доклада советского партийного деятеля Е. М. Ярославского на VIII съезде ВКП (б) о причине роста дезертиров из Красной Армии в связи с бюрократизацией порядка получения пайка: «Нужно зарегистрироваться в районном комиссариате, затем в городском комиссариате, затем обратиться в главное хозяйственное управление, потом в окружное хозяйственное управление. Из окружного хозяйственного управления получается разрешение выдать паёк из такого-то интендантского склада, где, в конце концов, ничего не оказывается»².

Стандартная процедура принятия решений зачастую, проходя все положенные согласования по инстанциям, занимает столь много времени, что само решение становится уже устаревшим и ненужным. Для описания этой ситуации Р. Мертон ввёл специальный термин — «бюрократический ритуализм», обозначающий такую поглощённость правилами и установлениями, которая ставит под угрозу достижение целей организации³. Должно быть многие из читателей

сталкивались с такими ситуациями. Это и возврат проекта приказа командира (начальника) ввиду несоблюдения полей (отступов) на данном служебном документе, и необходимость заболевшему военнослужащему самому долгое время ходить со своим рапортом о болезни (с просьбой освободить его от исполнения обязанностей) по всем прямым начальникам, собирая их подписи, и обязательная уголовно-процессуальная проверка дознавателем любой травмы военнослужащего даже явно не криминального характера, и т.п.

Поскольку первая задача чиновника — обеспечение соблюдения единых, общих для всех формальных правил, то эти правила превращаются в самоцель. Рациональная форма приобретает черты бессмысленного ритуала. А содержание подменяется формой. Снижается уровень понимания возникающих проблем.

Наверное, каждый офицер сталкивался с такой довольно типичной ситуацией.

Военнослужащий заболел, не сильно (например, насморк, болит горло, «сорвал голос» и т.п.), как это часто бывает с наступлением холодного времени года. Но при этом военнослужащий очень ответственный, переживает за свой участок работы, понимает, что его отсутствие отрицательно скажется на выполнении каких-либо важных мероприятий. Поэтому он с недоумением к врачам не обращается и продолжает ходить на службу, благо болезнь не приковала его к постели и позволяет трудиться в должности.

Вообще, можно только приветствовать такое поведение военнослужащего. Но в реальности к чему оно приводит? Как известно, не менее двух раз в неделю все военнослужащие должны заниматься спортивно-массовой работой, строевой подготовкой по расписанию и т.п. Следовательно, несмотря на недомогание, такой военнослужащий должен встать в строй и выполнять строевые приемы (в т.ч. и на холоде), получать оценку за выполнение нормативов по физической подготовке. И поскольку он не числится больным, командир подразделения должен представить его на эти занятия, иначе уже он сам окажется правонарушителем.

¹ Лоуренс Питер. Принцип Питера, или почему дела идут вкривь и вкось. М. : Прогресс, 1990. С. 207.

² VIII съезд ВКП(б). Стенограмма заседания военной секции 20 и 21 марта 1919 г. и закрытого заседания съезда 21 марта 1919 г. // Известия ЦК КПСС. 1989. № 9. С. 134—175.

³ Осипов Г. В. Социологический словарь. М. : Инфра-М, 2008. С. 38.

А поскольку справка о заболевании отсутствует, то и причина неявки де-факто заболевшего военнослужащего не уважительная.

Поэтому военнослужащему проще и выгоднее просто действительно взять «больничный лист» и не заниматься служебными делами, чтобы не объясняться потом относительно пропуска занятий по строевой или физической подготовке, неприбытия на развод или на иные, хоть и не столь значимые, но скрупулезно выполняемые мероприятия. Вот и получается, что даже благие порывы военнослужащего губятся бездушной инструкцией и обязательностью ритуала, по сути правильного, но не терпящего исключений. Особенно огорчает и то, что бюрократического стиля должностные лица не допускают исключений из инструкций даже ради блага самой военной организации или всей бюрократической системы.

Есть одна мудрая притча о слоне: Однажды собрались вместе пять седовласых мудрецов, чтобы определить истину: «В чём суть слона?». Все они были из разных стран и ни один из них разу них в жизни не видел этого животного. Первый, погладив бок слона, сказал, что слон — это стена. Второй, пощупав хобот, был уверен, что слон — это животное, похожее на змею. Третий погладил бивни и заявил, что слон — это копыё. Четвёртый, обхватив ногу слона, воскликнул: «Да это же дерево!». И, наконец, пятый наткнулся на широкое ухо слона. Внимательно исследовав его, он сказал: «Это веер!».

Все эти блестящие умом старики оказались слепыми, поскольку каждый из них был сосредоточен на деталях. Бюрократ ведёт себя так же. Он столько внимания уделяет мелочам, что не в состоянии увидеть картину в целом, реагирует на мелочи, а не на глобальные опасности.

Таким образом, для бюрократа задачи государственные превращаются в задачи канцелярские. Всю сложность реальных общественных дел бюрократия стремится втиснуть в рамки неких стандартных ситуаций, загнать действительность под своё ограниченное ее понимание.

Бюрократия, первоначально предназначенная для наиболее удобного и выгодного достижения целей организации, на деле часто отходит от них и не только работает вхолостую, но и тормозит все развитие организации. Она доводит формализацию деятельности до абсурда, ограждаясь от реальности некогда заведенными ритуалами. Фактически при этом бюрократия начинает жить в нереальном, виртуальном, придуманном ею же мире, где существуют бумаги, визы, распоряжения, согласования, а не реальные личности и организации¹.

Всё это приводит к тому, что для чиновника главным становится не достижение заданного результата, для которого и создана вся управленческая изначально, а сам процесс своей управленческой деятельности.

Трудности, возникающие в бюрократических структурах, связаны с преувеличением значимости стандартизованных правил, процедур и норм, точно определяющих, как сотрудникам решать свои задачи, реализовывать запросы других подразделений организации, взаимодействовать с клиентами и населением. Вследствие этого организация утрачивает гибкость в отношениях с внешней средой: обычные граждане ощущают неадекватность реакции на их запросы и требования, поскольку их проблемы решаются строго в соответствии с установленными нормами без учёта сложившейся ситуации. Если представители общественности указывают бюрократу на излишнюю приверженность нормам, он ссылается на соответствующее правило или инструкцию, спущенную ему сверху, может быть, даже давным-давно. При этом бюрократ не может быть наказан, так как формально он действует абсолютно правильно, по инструкции, т.е. ничего не нарушает.

Беспрекословность выполнения приказа, единоначалие (и как следствие запрет критики начальника), строгое соблюдение инструкций приводят к тому, что чиновники проникаются мыслью о непогрешимости правил в этих инструкциях. Такая позиция служащих, в свою очередь, ведёт к тому, что

¹ Фролов С.С. Социология организаций. М., 2012.

нормы и правила из средств достижения организационных целей превращаются в самоцель. Происходит то, что Р. Мертон называет «подменой целей». Инструментальный и формальный аспекты бюрократической должности считаются более важными, чем: само содержание работы. Кроме того, эти нефункциональные аспекты системы подкрепляются, когда в качестве реакции, например на протесты вынужденных с ним общаться посетителей, бюрократ защищает себя, действуя ещё более формальным и косным образом¹.

Такое явление называют «итальянской забастовкой». Этот метод забастовочной борьбы весьма эффективен, так как работать строго по инструкциям практически невозможно и вкупе с бюрократическим характером должностных инструкций и невозможностью учесть в них все нюансы трудовой деятельности, такая форма протеста приводит к существенному спаду производительности и, соответственно, к снижению эффективности работы. При этом с «итальянской забастовкой» трудно бороться с помощью антизабастовочных законов, а привлечь к ответственности инициаторов практически невозможно, так как формально они действуют в строгом соответствии с законом.

В бюрократических канцеляриях рутина всемогуща. Всякое новое дело решается по прежнему, «примерным» делам; на всякий вновь возникающий вопрос уже заготовлен составленный наперёд ответ. Бюрократия вырождается легко в педантократию; рутина рождает формализм. Трудно научиться в департаментах и канцеляриях пониманию жизни, но легче научиться в них писанию бумаг. Лучший чиновник тот, кто лучше владеет формой; лучшая бумага та, которая наиболее соответствует форме². Бюрократия форму и единообразие возводит в культ; она приносит ей в жертву содержание и цели

своего создания, ради формы она и существует.

Порядок в делах, разумеется, необходим, и качества педанта очень ценны и даже незаменимы, особенно на технических должностях. Однако они отнюдь недостаточны (а зачастую и просто излишни) для занятия ответственных и тем более руководящих постов. Одна из драм бюрократического управления как раз и состоит в том, что служебные карьеры, порой головокружительные, сделали именно такие «паучки». Люди с психологией начальника канцелярии занимали министерские, а то и более высокие кресла, определяя политику целых отраслей, а иногда и всей страны³.

Привыкшие к определённому способу приложения своих знаний, к рутине, бюрократы оказываются беспомощными, когда сталкиваются с реальными проблемами социальной жизни, не поддающимися решению на основе предписанных, заранее известных правил. Вот почему разумная инициатива противоречит системе основополагающих правил функционирования бюрократии, несовместима с ней.

Бесполезно критиковать то, что бюрократ педантично соблюдает жесткие правила и предписания. Такие правила необходимы. Эти правила являются единственным средством обеспечить верховенство закона при ведении государственных дел и защитить граждан от деспотического произвола⁴.

Во времена СССР в среде чиновничества действовал неформальный «кодекс административной морали». Разумеется, он был плох и нёс с собой массу человеческих и организационных издержек. Но всё же нормы этого кодекса как-то сдерживали разгул бюрократической безнаказанности, заставляли чиновников показывать заинтересованность в решении проблем населения, отступаться от бездушных правил ради благих целей. С распадом КПСС исчез партийный контроль за деятельностью чиновников, исчезла и внешняя сила, способная ради це-

¹ Альпидовская М. Л. Институциональная сущность бюрократии // Региональная экономика: теория и практика. 2006. № 10.

² Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб. : изд. юридического книжного склада «Право», типолитография А. Е. Ландау, 1904.

³ Оболонский А. В. Бюрократия и государство : очерк. М. : Ин-т государства и права РАН, 1996.

⁴ Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность. М. : Дело, 1993. С. 89.

лесообразности отступать от требований инструкций. Следовательно, российская бюрократия в государственном аппарате стала менее подконтрольна, нежели номенклатура в СССР, и стала развиваться по своим правилам.

Таким образом, строгое соблюдение формальных правил может иметь как положительные (например, предсказуемость), так отрицательные последствия с точки зрения организационных целей — косность и способность легко приспосабливаться, формализм и ритуализм. Прибавляя к проиллюстрированной ситуации российскую ментальность неуважения правовых норм, в обществе становятся доминирующими неформальные регуляторы общественных отношений — коррупция, личные связи, nepotизм.

Кроме того, автор считает целесообразным ввести в УВС ВС РФ норму о праве командира отступать от требований нормативных правовых актов (или хотя бы не наказывать их за такое отступление) при условии целесообразности такого поведения

для военной организации и отсутствия нарушения прав иных граждан и юридических лиц.

Библиография

1. Альпидовская, М. Л. Институциональная сущность бюрократии / М. Л. Альпидовская // Региональная экономика: теория и практика. — 2006. — № 10.
2. Беттельгейм, Б. Просвещенное сердце / Б. Беттельгейм // Человек. — 1992. — № 2—6.
3. Гессен, В. М. Вопросы местного управления / В. М. Гессе. — СПб.: типолитография А. Е. Ландау, 1904.
4. Мизес, Л. Бюрократия. Запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность / Л. Мизес. — М.: Дело, 1993.
5. Оболонский, А. В. Бюрократия и государство: очерки / А. В. Оболонский. — М.: Институт государства и права РАН, 1996.
6. Осипов, Г. В. Социологический словарь / Г. В. Осипов. — М.: Инфра-М, 2008.
7. Питер, Л. Принцип Питера, или почему дела идут вкривь и вкось / Л. Питер. — М.: Прогресс, 1990.
8. Фролов, С. С. Социология организаций / С. С. Фролов. — М., 2012.

The alienation of man in the bureaucratic structures (for example, military organizations)

© Glukhov E. A.,

PhD in law, Colonel of justice, the Saint-Petersburg military Institute of national guard troops.

Abstract. The article analyzes the quality of bureaucracy as alienating (distancing) the officers of the man – client-bureaucratic organization. The author reveals positive and negative sides of this phenomenon, their impact on take Chi-case decisions. Examples of mechanical formalism and of the compliance with the instructions.

Keywords: official, formalism, routine, thoroughness, the atypical situation, the substitution objectives, management, unity of command, a soldier, ceremonialism.

Военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации как участники избирательного процесса

© Зорин О. Л.,

подполковник, кандидат юридических наук, доцент, Военный учебно-научный центр Военно-воздушных сил «Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина» (г. Воронеж)

© Машин В. Н.,

полковник, кандидат педагогических наук, доцент, Военный учебно-научный центр Военно-воздушных сил «Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина» (Воронеж)

© Сагитов Р. А.,

курсант, Военный учебно-научный центр Военно-воздушных сил «Военно-воздушная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина» (Воронеж)

Аннотация. Авторами научной статьи осуществлен исторический анализ и проблемные вопросы в сфере правового регулирования реализации избирательных прав военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, предложены меры по их устранению.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, военнослужащий.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

В российской правовой науке отмечается, что становление выборных начал в истории нашего государства с участием военнослужащих (т.е. ратных людей), если сделать взгляд в прошлое, имеет ряд этапов, со своими характерными особенностями, обусловленных политической ситуацией конкретной исторической эпохи¹.

I этап. Выборы в Русском государстве в IX—XV вв. В данном периоде, характеризуемом как период становления государственности и зарождения армии, процесс участия ратных людей в выборах проявил себя при проведении процедуры «призвания» князя (лица, призываемого населением для возглавления войска при ведении войны).

Общими чертами, характеризующими схожесть процедуры «призвания» князя с современными выборами с участием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, является то, что решение принимается не одним лицом, не группой должностных лиц, а населением, с участием ратных людей.

II этап выборов в нашем Отечестве с участием ратных людей, дружинников — это XVI—XVII вв. Данный период характеризуется тем, что воины обладали некоторыми правами выборщиков органов управления государством, в то же время, основной категорией избирателей являлись жители данного княжества, города.

Окончательное оформление выборов как официального способа формирования местных властей связано с организацией местного самоуправления в середине XVI в. Выборные должности в XVI—XVII вв. многочисленны и разнообразны: старосты губные, земские, целовальники земские, губ-

¹ Сыромолотова Ю. С. Генезис развития отечественного законодательства об избирательных правах военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 10. С. 101.

ные, подсудные, тюремные, таможенные; губные дьяки, сотские, пятидесятские и др. Список выборных лиц варьировался, но в них могли участвовать и ратные люди.

III этап с участием лиц, находящихся на военной службе, включает период XVIII в. (связанный с Петровскими преобразованиями), когда существовало два пути развития избирательного права. Первое — учреждение новых выборных институтов, не имеющих аналогов в прошлом. Второе — адаптация к новым условиям жизни традиционных выборных институтов.

Выборность как способ формирования органов и замещения постов в XVIII в. применялась в целях формирования правительственных комиссий по совершенствованию законодательства; выборность характерна для формирования властей местного уровня — ратуш, земских изб, магистратов, дворянских предводителей, городских голов, бурмистров, старост земских, деревенских, волостных. Этот период характеризовался обособлением и формированием судебной власти посредством выборов.

Основные права лиц, находящихся на военной службе, могли быть реализованы при выборах в законодательные комиссии. Юридическим основанием выборов являлся указ высшей власти страны.

IV этап выборов с участием военнослужащих российского государства включает период XIX—XX вв. Этот период характерен тем, что лица, совершившие преступления и проступки по государственной и общественной службе, могли подвергнуться лишению избирательных прав. Данное правило было также закреплено в Воинском уставе о наказаниях 1875 г. и Военно-Морском уставе о наказаниях 1875 г. Исключенные с военной службы, как с лишением, так и без лишения чинов, теряли право на участие в выборах. Незаконопослушные, неблагонадежные военнослужащие, совершившие тяжкие преступления и проступки, лишались избирательных прав пожизненно или временно.

V этап выборов. 17 октября 1905 г. Николай II издал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», обещающий предоставить гражданские свободы

и избирательные права тем классам населения, которые были лишены этого по прежнему закону. Именной Высочайший Указ от 11 декабря 1905 г. «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений» составил правовую основу выборов в I и II Государственные думы. В Положении о выборах в Государственную думу содержались ограничения, касающиеся избирательного корпуса. Закон о выборах в Государственную думу закреплял круг лиц, не принимавших участия в выборах. Из избирательного корпуса исключались: женщины; лица, не достигшие 25-летнего возраста; обучавшиеся в учебных заведениях; воинские чины армии и флота, состоящие на действительной воинской службе; бродячие инородцы; иностранные подданные. Лишение студентов и военнослужащих избирательных прав было обусловлено нежеланием втягивать эти группы населения в политическую жизнь.

Избирательное право рассматриваемого периода характеризуется тщательным подбором круга избирателей. Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 г. предусматривало категории населения, которые лишались избирательных прав. Это касалось женщин, молодежи до 25 лет, студенчества, кочевых народов, некоторых национальных меньшинств и военнослужащих.

VI этап выборов с участием военнослужащих Русской армии включает период формирования избирательного законодательства Временным правительством (1917 г.). Образованное после свержения самодержавия Временное правительство провозгласило в обращении к гражданам отмену сословных, национальных и вероисповедных ограничений, немедленную подготовку к созыву Учредительного собрания на общедемократических началах.

Новым для избирательного законодательства России стало признание за военнослужащими права участия в выборах, включая порядок выборов на фронте и в тылу.

Основополагающие начала избирательного права закреплены в ст. 1 Положения о выборах в Учредительное собрание. Впервые в истории российского избирательного

права провозглашались всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании с применением начал пропорционального представительства. Основаниями лишения граждан избирательных прав являлись: осуждение к каторге, заключение в исправительном доме, тюрьме или крепости с лишением или ограничением права состояния; осуждение за кражу, мошенничество. Избирательного права лишались военнослужащие-дезертиры, а также осужденные за другие воинские преступления; члены царствовавшего дома Романовых.

С приходом к власти сторонников РСДРП(б) Учредительное собрание было распущено и не вызвало протест у большинства военнослужащих и граждан страны, желавших прихода к власти партии, способной прекратить войну, начать новую жизнь¹.

В дальнейшем, свое развитие и становление отечественное законодательство об избирательных правах военнослужащих получило после Октябрьской революции, а также в послевоенный и постперестроечный периоды.

VII этап выборов. После прихода к власти большевиков ситуация в корне изменилась. Конституция (Основной Закон) 1918 г. вновь устанавливала неравноправие различных социальных групп населения по их классовой принадлежности. Так, в ходе выборов в высшие органы власти пять голосов крестьян приравнивались к одному голосу рабочего. А, например, если «пролетарским» солдатам и офицерам Красной армии эти права еще предоставлялись, то офицеры — выходцы из дворянства этих прав лишались полностью.

Не внесла изменений в указанный порядок и Конституция Союза ССР 1924 г.

VIII этап выборов. «Сталинская» Конституция Союза ССР 1936 г. по содержанию своих избирательных норм по праву называлась одной из самых демократичных конституций того времени.

В это время были отменены практически все существовавшие ранее цензы в от-

ношении военнослужащих. Согласно ст. 138 Основного закона граждане, состоящие в рядах Вооруженных Сил СССР, пользовались правом избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР, также как и в местные Советы депутатов трудящихся других союзных республик.

Конституция Союза ССР 1978 г. сохранила права военнослужащих избирать и быть избранными, ставшая логическим продолжением норм Конституции 1936 г.

В «перестроечный» период развития советского избирательного законодательства (1989—1991 гг.) 27 октября 1989 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон РСФСР «О выборах депутатов местных советов народных депутатов РСФСР», который каких-либо коренных изменений не внес и реализация избирательных прав военнослужащими осуществлялась в прежнем порядке.

В процессе перехода от советского к постсоветскому избирательному праву основным событием явилось принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. заложившая фундамент построения новой, отличной от советской, системы государственного устройства.

В связи с этим, избирательное законодательство предоставило право всем гражданам, в том числе и военнослужащим, участвовать в региональных и местных выборах. При этом не допускаются ограничения их активного или пассивного избирательного права по мотивам, связанным с характером, условиями, продолжительностью, местом их службы или местом пребывания, а также местом жительства до призыва (поступления) на военную службу и другим мотивам, за исключением ограничений, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством².

¹ Более подробно об истории развития избирательных прав Российских военнослужащих см.: Сыромотова Ю. С. Указ. соч. С. 101—106.

² Воробьев Е. Г. Домилий военнoслужаших и их активное избирательное право // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 11. С. 117—118; № 12. С. 79.

На современном этапе развития российского государства вопросы реализации избирательных прав военнослужащих регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», федеральными законами от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 20 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 30 мая 1997 г. № 535 «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, работников органов прокуратуры Российской Федерации и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации».

Права, свободы и гарантии военнослужащих определяются также федеральными законами «О статусе военнослужащих», «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», законом Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации¹.

¹ В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие, согласно Конституции Российской

Также в соответствии с п. 3 ст. 27 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Центризбирком России своим постановлением периодически утверждает Методические рекомендации по реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации².

Кроме того, директивой Министра обороны Российской Федерации от 21 апреля 2016 г. № Д-20 «О подготовке к избирательным кампаниям 2016—2018 годов в Вооруженных Силах Российской Федерации» регламентируются вопросы, связанные с участием в выборах и референдумах военнослужащих, членов их семей и лиц гражданского персонала, а также содействия воинских частей избирательным комиссиям в реализации их полномочий.

Учитывая особый статус военнослужащих и характер выполняемых задач, в реализации ими указанных прав имеется ряд особенностей, а именно:

— военнослужащие вправе в ходе избирательной кампании в свободное от исполнения обязанностей военной службы

Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации и нормативным правовым актам органов местного самоуправления имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме, а также в других формах осуществления местного самоуправления. Традиционно, военнослужащие Российской Федерации принимают активное участие в выборах. К примеру, в голосовании по выборам депутатов Государственной Думы России в 2016 г. на избирательных участках Войск воздушно-космической обороны и Военно-воздушных сил приняли участие 99,25% личного состава (99,96% военнослужащих, 98,02% гражданского персонала, 99,2% членов семей военнослужащих).

² Так, в прошлом году постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 июня 2016 г. № 14/116-7 были утверждены Методические рекомендации по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва.

время мирно, без оружия участвовать в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и иных мероприятиях, проводимых вне территории воинской части;

— военнослужащим запрещено членство в политических партиях. Они могут состоять и участвовать, не находясь при исполнении обязанностей военной службы, в деятельности лишь тех общественных, в том числе религиозных, объединений, которые не преследуют политические цели;

— при выборах в органы местного самоуправления, на местном референдуме в списки избирателей не включаются и не учитываются при определении числа избирателей военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, а также курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования (о чем более предметно поговорим ниже);

— военнослужащие, находящиеся вне места дислокации воинской части и не имевшие возможности получить открепительное удостоверение, могут быть решением участковой избирательной комиссии включены в список избирателей на избирательном участке по месту их временного пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую избирательную комиссию не позднее чем за три дня до дня голосования;

— лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, не могут быть назначены членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса;

— военнослужащим при исполнении ими своих служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы.

В то же время, дальнейшее развитие избирательного права военнослужащих в Российской Федерации требует решения ряда вопросов.

И. С. Назарова и В. М. Шеншин справедливо указывают, что конституционно-правовой статус военнослужащего представляет собой нормативное оформление в конституционном законодательстве реального положения военнослужащего в российском обществе и имеет особенности, которые характерны для всех элементов, составляющих данный статус. Важнейшим элементом такого статуса являются права и свободы, которые представляют собой комплекс прав — личных, политических, социально-экономических, культурных. Однако Конституция Российской Федерации допускает возможность ограничения прав и свобод федеральным законом 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. Не следует рассматривать данные конституционные предписания как нормы, которые ущемляют конституционные права и свободы военнослужащих. Во-первых, анализируемые законодательные положения направлены на защиту интересов общества и государства. Во-вторых, ограничения конституционных прав и свобод компенсируются комплексом социальных гарантий, предоставленных государством военнослужащему¹.

Ограничения касаются сферы реализации различных категорий прав и свобод, в частности, политических прав. В соответствии с п. 5 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, которые расположены на территории муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было

¹ Назарова И. С., Шеншин В. М. Особенности избирательного права военнослужащих // Военное право. 2015. № 3 (35). С. 37—44.

расположено на территории муниципального образования, не включаются в список избирателей, участников референдума, и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления, на местном референдуме. Данное правило применяется и в отношении курсантов военных образовательных учреждений до заключения с ними контракта, т.е. отнесенных к категории военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, как мы указывали выше.

Однако, ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Как видно, никаких ограничений указанным законом для военнослужащих не названо, соответственно, существует некоторая неопределенность в сфере регулирования механизма обеспечения избирательных прав представителей Вооруженных Сил России.

В связи с этим предлагаем или на законодательном уровне разрешить военнослужащим-призывникам голосовать на местных выборах, или установить дополнительные гарантии реализации активного избирательного права данной категории военнослужащих, а именно:

— *во-первых*, возможно предоставление военнослужащим краткосрочного отпуска для участия в выборах в органы местного самоуправления. Отпуск предусмотрен п. 2 ст. 28 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237. Но для участия в выборах надо урегулировать в действующем законодательстве порядок предоставления такого отпуска и оплаты проезда к месту жительства и обратно военнослужащему, проходящему военную службу по призыву;

— *во-вторых*, теоретически можно предусмотреть процедуру уведомления о предстоящих выборах командира воинской части, где проходит службу по призыву военнослужащий, который имеет право участвовать в выборах в органы местного самоуправления. В то же время осуществление такой процедуры представляется достаточно сложным — как для избирательной комиссии, организующей выборы, так и для самого военнослужащего;

— *в-третьих*, следующим путем преодоления выявленного ограничения может стать разработка и внедрение в избирательный процесс современных информационных технологий, обеспечивающих дистанционное участие военнослужащих в выборах из мест прохождения службы в местах их проживания до призыва на военную службу: SMS-голосование, голосование посредством сети Интернет. В этом случае возникнет необходимость законодательного урегулирования данных форм голосования и разработки значительного числа подзаконных актов. С другой стороны, воинская часть может находиться вне зоны покрытия мобильной связи или в силу режима ее секретности там может не быть сети Интернет, что вызовет определенные трудности для участников голосования.

Представляется возможным продумать и такие варианты: от «удаленного» голосования из специально оборудованных мест на общих («открытых») избирательных участках до голосования в закрытом (автономном) режиме на «закрытых» избирательных участках в воинских частях с последующей передачей результатов избирательным комиссиям.

В научной литературе отмечается и противоположная точка зрения об ограничении избирательных прав военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, на всех уровнях выборов. На взгляд М. С. Матейковича, это является вполне допустимым ограничением всеобщего избирательного права, обеспечивающим защиту публичных интересов избирательного корпуса: свободу выборов, равенство избирательных прав, а также невмешательство Вооруженных Сил, чья функция — защита су-

веренитета Российской Федерации, в политическую жизнь общества. Такое ограничение должно компенсироваться широким набором дополнительных гарантий для военнослужащих, главным образом в социально-экономической сфере¹.

Таким образом, вопросы включения при проведении муниципальных выборов в списки избирателей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, место жительства которых не было расположено на территории соответствующего муниципального образования, требуют продолжения изучения и принятия решений на законодательном уровне.

Не урегулирована проблема, связанная с организацией голосования военнослужащих, когда они внезапно массово убывают из расположения части для выполнения соответствующего приказа (в том числе на учения) на территории других муниципальных образований или других субъектов Российской Федерации.

Полагаем, стоит подумать о возможности решения этого вопроса путем организации избирательных участков на территории другого субъекта Российской Федерации по месту пребывания военнослужащих в день голосования. Но для этого необходимо закрепить в федеральном законодательстве порядок организации таких участков.

В данном случае предполагается, что командир воинской части письменно обращается в организующую выборы избирательную комиссию, а организующая выборы избирательная комиссия обращается в избирательную комиссию того субъекта Российской Федерации, где будут находиться военнослужащие, с просьбой организовать голосование для них. Избирательная комиссия этого субъекта Российской Федерации сама организует и проводит голосование таких избирателей, либо поручает это нижестоящей избирательной комиссии. Или же предусмотреть также внедрение в избирательный процесс современных информа-

ционных технологий, обеспечивающих дистанционное участие данных военнослужащих в выборах. И здесь тогда можно обойтись и без предварительных заявок со стороны командиров (начальников).

Имеется проблема систематизации избирательного законодательства. В настоящее время назрела необходимость осуществления соответствующей компоновки нормативного материала о выборах посредством его систематизации (в форме инкорпорации, консолидации или кодификации) и *одновременным проведением антикоррупционной экспертизы*. Этим обеспечится не только системность права, которая позволит привести нормативные акты в единую и цельную структуру, а также возможность учитывать действующие нормативные правовые акты при издании новых, согласованность нормативных актов, их прозрачность при применении, ликвидация повторений и отмена устаревших норм, надлежащий выбор наиболее эффективных средств регулирования общественных отношений в области обеспечения избирательных прав граждан, включая военнослужащих.

Обычно в понятие систематизации законодательства включаются четыре самостоятельные формы правовой деятельности:

— учет нормативных актов, т.е. сбор государственными органами, предприятиями, учет фирмами и другими учреждениями и организациями действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе, хранение, а также выдача справок заинтересованным органам, учреждениям, отдельным лицам по их запросам;

— инкорпорация законодательства, т.е. подготовка и издание различного рода сборников и сборников нормативных актов;

— консолидация законодательства, т.е. подготовка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм разрозненных актов, изданных по одному вопросу;

— кодификация законодательства, т.е. подготовка и принятие новых актов (типа кодексов), в которые помещаются как

¹ Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 67.

оправдавшие себя нормы прежних актов, так и новые нормативные предписания¹.

Отечественному законодательству в той или иной мере присущи три первых формы систематизации. Однако, в современный период модернизации политической системы России осуществление кодификации избирательного законодательства объективно необходимо, так как до настоящего времени в Российской Федерации отсутствовал единый нормативный правовой акт, регулирующий выборы и избирательный процесс. Как правило, существует множество различных по юридической силе нормативных правовых актов, регламентирующих эти вопросы (федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, приказы и директивы министра обороны Российской Федерации и др.).

Необходимость создания Избирательного кодекса Российской Федерации обусловлена, в первую очередь, существенными недостатками российского избирательного законодательства — общая бессистемность законодательства, его громоздкость и противоречивость. В избирательных законах тяжело ориентироваться, многие их нормы могут трактоваться различным образом, что приводит к конфликтам и, в конечном счете, к нарушению избирательных прав граждан (как и военнослужащих Российской армии). Избирательные кодексы имеются в различных странах: во Франции, в Бельгии, Аргентине, Бразилии, Египте, Камеруне, на Филиппинах, Мадагаскаре. В Мексике аналогичный законодательный акт носит название «Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов». В Испании Органический закон 5/1985 от 19 июня 1985 г., хотя и не называется кодексом, практически представляет собой избирательный кодекс. Приняты избирательные кодексы (кодексы о выборах) и в ряде постсоветских государств: Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстане. Особенно ценным для

Российской Федерации является опыт кодификации избирательного законодательства в федеративных государствах — Аргентине, Бразилии и Мексике. Этот опыт доказывает совместимость кодификации с федеративным устройством государства².

Библиография

1. Воробьев, Е. Г. Домилий военнотружущих и их активное избирательное право / Е. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. — 2014. — № 11. — С. 113—118; — № 12. — С. 79—85.
2. Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России. — М. : ГОЛОС, 2011.
3. Корякин В. М. Введение в теорию военного права : монография / В. М. Корякин // Российский военно-правовой сборник. — 2007. — № 9.
4. Кудашкин, А. В. Кодификация российского военного законодательства – актуальная задача военного строительства на современном этапе / А. В. Кудашкин // Российский военно-правовой сборник. — 2004. — № 2.
5. Матейкович, М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации / М. С. Матейкович. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — 304 с.
6. Назарова, И. С., Особенности избирательного права военнотружущих / И. С. Назарова, В. М. Шеншин // Военное право. — 2015. — № 3. — С. 37—44.
7. Сыромолотова, Ю. С. Генезис развития отечественного законодательства об избирательных правах военнотружущих Вооруженных Сил Российской Федерации / Ю. С. Сыромолотова // Российский военно-правовой сборник. — 2007. — № 10. С. 101—106.

¹ Корякин В. М. Введение в теорию военного права : монография // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 9; Кудашкин А. В. Кодификация российского военного законодательства — актуальная задача военного строительства на современном этапе // Российский военно-правовой сборник. 2004. № 2.

² Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России. М. : ГОЛОС, 2011. С. 24.

Military personnel of the Armed Forces of the Russian Federation as participants of electoral process

Zorin O. L.,

lieutenant- colonel, candidate of the law sciences, associate Professor, MESC AF «N. E. Zhukovsky and Y.A. Gagarin Air Force Academy» (Voronezh)

Mashin V. N.,

colonel, candidate of pedagogical sciences, associate Professor, MESC AF «N. E. Zhukovsky and Y. A. Gagarin Air Force Academy» (Voronezh)

Sagitov R. A.,

cadet, MESC AF «N. E. Zhukovsky and Y. A. Gagarin Air Force Academy» (Voronezh)

Abstract. The authors of the scientific article has carried out the historical analysis and problematic issues in the sphere of legal regulation of implementation of electoral rights of the military personnel of the Armed Forces of the Russian Federation, measures for their elimination are proposed.

Keywords: elections, electoral right, serviceman.

О некоторых аспектах доказывания цели уклонения от административного надзора

© Петрова О. В.,

начальник отделения по методическому обеспечению производства дознания Управления организации дознания ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, подполковник полиции

Аннотация. В статье рассмотрены практические вопросы, возникающие при расследовании уклонения от административного надзора, влияние продолжительности и причин отсутствия по месту жительства, пребывания или фактического нахождения поднадзорного лица на доказывание цели уклонения.

Ключевые слова: уголовная ответственность, административный надзор, особенности привлечения к ответственности

Рецензент — Н. А. Данилова, доктор юридических наук, профессор.

В целях регулирования правоотношений, возникающих в сфере предупреждения повторных преступлений отдельных категорий лиц, освобожденных из мест лишения свободы, Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» возрожден институт административного надзора. С 1 июля 2011 г. УК РФ и КоАП РФ дополнены нормами, предусматривающими ответственность за уклонение от административного надзора (ст. 314.1 УК РФ), и за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, предусмотренных данным законом (ст. 19.24 КоАП РФ).

Спустя три с половиной года, для обеспечения действенного функционирования института административного надзора возникла необходимость принятия дополнительных правовых мер, направленных на усиление ответственности за несоблюдение поднадзорным лицом установленных ему административных ограничений, в связи с чем был принят и 31 декабря 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 514-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым ст. 19.24 КоАП РФ дополнена частью 3, ужесточающей ответственность за

повторное несоблюдение поднадзорным лицом установленных ему судом ограничений, а ст. 314.1 УК РФ дополнена частью 2, предусматривающей ответственность за неоднократное несоблюдение административных ограничений или ограничений, сопряженное с совершением отдельных категорий административных правонарушений. Также названным законом конкретизирован субъект преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 314.1 УК РФ, а именно — «поднадзорное лицо». Формулировка диспозиции старой редакции статьи при буквальном её толковании не позволяла применять уголовно-правовые нормы воздействия к лицам, уклонившимся от административного надзора, если таковой установлен не при освобождении из мест лишения свободы по заявлению исправительного учреждения, а по инициативе органов внутренних дел. С момента вступления в законную силу указанных изменений, то есть с 31 декабря 2014 г., субъектом преступления, предусмотренного ст. 314.1 (как по ч. 1, так и по ч. 2 данной статьи), может выступать любое лицо, в отношении которого судом установлен административный надзор.

В дальнейшем назрела проблема осуществления надзора в отношении лиц, не имеющих постоянного места жительства и места пребывания, так называемых «лиц без определенного места жительства». Для

решения этого вопроса Федеральными законами от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», от 18 июля 2017 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в статью 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» в нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок осуществления административного надзора, и ч. 1 ст. 314.1 УК РФ введен термин «место фактического нахождения поднадзорного лица». Данные нормы призваны устранить пробел в правовом регулировании порядка установления и осуществления административного надзора в отношении такой категории лиц.

Наряду с совершенствованием норм, регулирующих порядок осуществления надзора и ответственность за его нарушение, постепенно расширяется круг субъектов, в отношении которых устанавливается надзор.

Так, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ к категории поднадзорных отнесены лица, совершившие в возрасте старше 18 лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, и страдающие расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости.

Федеральными законами от 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ и от 29 июля 2017 г. № 252-ФЗ круг лиц, в отношении которых устанавливается надзор, дополнен категорией лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, если эти лица отбывали наказание за совершение преступлений террористической или экстремистской направленности, а также по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, а также в отношении совершеннолетних лиц, освобождаемых из мест лишения свободы и отбывавших наказание за совершение двух и более преступлений в сфере незаконного

оборота наркотических средств и психотропных веществ (ч. 1 ст. 228, ст. 228.3, ч. 1 ст. 231, ч. 1 ст. 234.1 УК РФ). Представляется, что последняя категория будет представлять достаточно весомую часть поднадзорных лиц, а меры, принимаемые к ним, действительно будут способствовать предупреждению преступлений.

С одной стороны, столь пристальное внимание к функционированию административного надзора связано с повышением роли предупреждения преступлений, с другой стороны — работоспособностью данного правового института и выполнением им своего предназначения.

Нельзя не отметить практическое значение Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2016 г. № 21 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьей 314.1 УК РФ» при решении вопросов квалификации преступлений, связанных с нарушением порядка осуществления административного надзора. Однако многие принципиально важные вопросы остались за рамками разъяснений суда, в частности, связанные с установлением и последующим доказыванием признаков уклонения от административного надзора.

Из диспозиции ст. 314.1 УК РФ следует, что преступными являются действия лица, своевременно не прибывшего без уважительных причин к избранному им месту жительства или пребывания при освобождении из мест лишения свободы или самовольно оставившего это место при наличии цели уклонения от административного надзора.

Рассматривая вопрос об уголовной ответственности за неприбытие лица к избранному им месту жительства (пребывания), многие исследователи рассматривают объективную сторону преступления, дискутируя о причинах неприбытия, их оправданности, субъективном и объективном характере¹, не уделяя должного внимания це-

¹ Астахова А. О. О содержании понятия «уклонение от административного надзора» в контексте объективной стороны состава преступления, предусмотренного статьей 314.1 УК РФ // Вестник Сибирского

ли уклонения от надзора. Между тем, необходимость установления цели уклонения обусловлена тем, что отсутствие уважительных причин неприбытия лица к избранному им месту жительства в срок не образует состава преступления, если не будет доказано, что деяние совершено в целях уклонения от административного надзора.

Например, в действиях поднадзорного лица, которое при отсутствии уважительных причин, освобождаясь из мест лишения свободы, вместо того, чтобы прибыть по адресу, указанному в предписании, едет к своим друзьям, родственникам, знакомым, но при этом сообщает органам внутренних дел по месту своего нахождения об установленном в отношении него административном надзоре, отсутствует состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 314.1 УК РФ. В данном случае в действиях поднадзорного лица усматриваются признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ, цель уклонения от надзора отсутствует ввиду отсутствия намерения избежать контроля со стороны органов внутренних дел.

В данной связи особого внимания заслуживает принципиальный подход к вопросу установления и доказывания цели уклонения от надзора В. Ю. Перепелкина, отмечающего, что большинство уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 314.1 УК РФ, обречено на прекращение в случаях, если поднадзорное лицо выдвинет версию об отсутствии у него умысла на уклонение от надзора. И в перспективе, прогнозирует автор, административный надзор может превратиться в фикцию, ввиду отсутствия реальных карательных мер за его неисполнение¹.

юридического института ФСКН России. 2016. № 4 (25). С. 137.

¹ Перепелкин В. Ю. Особенности уголовной ответственности за уклонение от административного надзора // XII Державинские чтения в Республике Мордовия. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Саранск, 22 апреля 2016 г.) / [редкол.: Г. П. Кулешова и др.]; Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). Саранск : ЮрЭкс-Практик, 2016. С. 64.

На наш взгляд, несмотря на то, что доказывание цели уклонения от административного надзора сопряжено с определенными сложностями, вводить уголовную ответственность за неприбытие или оставление места своего жительства (пребывания) без разрешения органов внутренних дел, как предлагает В. Ю. Перепелкин, представляется неоправданным. Поясним свою позицию, во-первых, подобная норма будет дублировать ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ, во-вторых, сам по себе факт непроживания лица по заявленному им адресу без разрешения органов внутренних дел не представляет собой повышенной степени общественной опасности, которым должно обладать уголовно-наказуемое деяние. Общественная опасность проявляется именно в умышленном уклонении от надзора, то есть в сокрытии, препятствовании органам внутренних дел осуществлять контроль над поведением поднадзорного лица.

Не случайно в диспозиции ч. 1 ст. 314.1 УК РФ цель уклонения от надзора сформулирована как признак, квалифицирующий деяние. Подчеркивая важность указанной цели, Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет, что «не является уголовно наказуемым неприбытие поднадзорного лица к избранному им месту жительства в срок или самовольное оставление этого места в связи с необходимостью навестить тяжело больного близкого родственника, получить неотложную медицинскую помощь и т.п., при отсутствии в него намерения избежать контроля со стороны органов внутренних дел» (п. 3).

В данной связи возникает вопрос относительно продолжительности нахождения поднадзорного лица вне места своего жительства. По мнению С. В. Расторопова и Д. М. Апкаева, если поднадзорный задержался по уважительной причине, то незначительное время опоздания к избранному им месту жительства должно определяться в каждом конкретном случае на основе оценки всех обстоятельств дела, но не более 48 часов².

² Расторопов С. В., Апкаев Д. М. Объективная сторона уклонения от административного надзора (ст.

Поддерживая правомерность позиции авторов, тем не менее, полагаем более целесообразным принять за основу не продолжительность нахождения поднадзорного лица вне места своего жительства, а наличие (отсутствие) необходимости его пребывания в месте разрешения личных обстоятельств. Если эти обстоятельства разрешились в первые дни выезда и необходимость дальнейшего пребывания вне населенного пункта, определенного судом, отпала, а поднадзорное лицо не сообщило в органы внутренних дел по месту нахождения об установленном в отношении него надзоре и не приняло мер к незамедлительному возвращению к месту жительства, то его действия следует квалифицировать как самовольное оставление места своего жительства.

По этому поводу в вышеуказанном постановлении Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъясняет, что на наличие цели уклонения от надзора «могут указывать фактические обстоятельства, свидетельствующие в каждом конкретном случае о намерении соответствующего лица препятствовать осуществлению контроля либо избежать контроля со стороны органов внутренних дел, за соблюдением установленных ему судом административных ограничений или ограничений, указанных в ч. 1 ст. 4 Федерального закона об административном надзоре, а также за выполнением обусловленных этими ограничениями обязанностей, перечисленных в ч. 1 ст. 11 данного Федерального закона» (п. 3).

При этом, на наш взгляд, не стоит отождествлять намерение поднадзорного лица препятствовать или избежать контроля со стороны органов внутренних дел с несоблюдением установленных судом ограничений, невыполнением обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», поскольку за подобные действия ответствен-

ность предусмотрена ст. 19.24 КоАП РФ. В этой связи трудно согласиться с позицией Л. Е. Чистяковой, предлагающей квалифицировать как уклонение от надзора «посещение поднадзорным лицом баров, кафе, ресторанов, где продаются спиртные напитки или иные места, посещение которых ему запрещено судом, либо же посещение в запрещенное для него время знакомых, родственников, друзей, распитие там спиртных напитков и совершение иных антиобщественных действий при наличии такой цели у поднадзорного лица»¹. Представляется, что указанные нарушения совершаются не в целях уклонения от надзора, и соответственно, подпадают под признаки административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 19.24 КоАП РФ.

На наш взгляд, намерение препятствовать или избежать контроля со стороны органов внутренних дел должно выражаться в сокрытии от надзорных органов места своего жительства, пребывания, или фактического нахождения, чтобы они не смогли наблюдать за его поведением, соблюдением установленных ему судом ограничений. Представляется, что именно эти обстоятельства подлежат установлению и доказыванию по уголовному делу.

Среди правоприменителей нередко бытует мнение о том, что, если поднадзорное лицо в запрещенное для него время покидает место жительства и совершает преступление, оно подлежит привлечению к ответственности, в том числе и за уклонение от административного надзора.

С этой позицией также нельзя согласиться, так как, покидая место своего жительства в ночное время, поднадзорное лицо не преследует цели уклониться от надзора, а лишь нарушает установленные ему судом ограничения, за что должно быть привлечено к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.24 КоАП РФ. В случае совершения преступления указанное лицо должно нести ответственность по соответствующей статье УК РФ.

314.1 УК РФ) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 2. С. 25.

¹ Чистякова Л. Е. Методика расследования уклонения от административного надзора : учебно-метод. пособие. М. : Юстицинформ, 2016. С. 18.

Не менее дискуссионным является вопрос установления умысла на уклонение от надзора лица, самовольно оставившего место своего жительства, пребывания, нахождения, в связи с невозможностью дальнейшего проживания, пребывания в нем. Например, в случае аварийного состояния жилья (отсутствие отопления в зимний период, водоснабжения и пр.), либо ссоры с родственниками. Указанные обстоятельства не связаны с целью уклонения от надзора, а обусловлены другими причинами, вместе с тем в некоторых случаях они препятствуют осуществлению органами внутренних дел наблюдению за поднадзорным лицом.

Рассмотрим конкретные примеры.

В рамках производства по уголовному делу № 541217, возбужденному по ст. 314.1 УК РФ отделом дознания УМВД России по Красносельскому району г. Санкт-Петербурга в отношении Б., который, будучи поднадзорным лицом, самовольно оставил место своего жительства, установлено, что он вынуждено покинул место жительства, определенное судом из-за конфликта с женой, о чем сообщил сотруднику полиции при даче объяснения. Кроме того, местонахождение Б. сотрудникам полиции изначально было известно, он не скрывал, что проживает в том же доме, только в другой квартире. По уголовному делу принято решение о его прекращении на основании п. 2 ч.1 ст. 24 УПК РФ¹.

По уголовному делу № 618321, возбужденному отделом дознания УМВД России по Калининскому району г. Санкт-Петербурга установлено, что З., являясь поднадзорным лицом, 20 февраля, поругавшись со своей женой, ушел из дома и вернулся только к 8 марта того же года. Несмотря на то, что все это время он проживал у своего знакомого, где злоупотреблял спиртными напитками, пропустил явку к инспектору по надзору и, по сути, выбыл из-под контроля правоохранительных органов, уголовное дело возвращено для производства дополнительного дознания, ввиду недостаточности доказательств наличия у З.

цели, направленной на уклонение от надзора².

Отделом дознания Всеволожского района Ленинградской области обоснованно прекращено уголовное дело № 654289, возбужденное по ст. 314.1 УК РФ, по причине отсутствия умысла подозреваемого на уклонение от административного надзора, так как в ходе дознания установлено, что поднадзорное лицо предупредило сотрудников полиции, о своем временном отъезде к знакомым в Санкт-Петербург для поиска работы, при этом 4 раза в месяц являлось к инспектору по надзору. Не имея возможности приехать, как правило, в связи с отсутствием денежных средств, звонил инспектору по телефону³.

Приведенные выше примеры достаточно наглядно указывают на то, какие обстоятельства в первую очередь подлежат выяснению для установления цели уклонения от административного надзора.

Кроме выяснения причин, по которым поднадзорное лицо не прибыло к месту своего жительства или самовольно оставило его, представляется важным, исследовать дальнейшее поведение лица, его поступки, отношение к соблюдению правил административного надзора.

Случаи, когда лицо после освобождения из мест лишения свободы находится по другому адресу или выезжает за пределы территории, установленной ему судом, однако при этом сообщает в органы внутренних дел о своем прибытии и наличии установленного в отношении него административного надзора, не могут квалифицироваться по ст. 314.1 УК РФ в связи с отсутствием у лица умысла на уклонение от надзора. Противоположные ситуации, когда по каким либо причинам поднадзорное лицо переезжает в место, не являющееся местом его жительства, и не информирует об этом органы внутренних дел, свидетельствуют о наличии у него умысла (цели) уклонения от административного надзора.

¹ Архив ОД УМВД России по Красносельскому району г. Санкт-Петербурга.

² Архив ОД УМВД России по Калининскому району г. Санкт-Петербурга.

³ Архив ОД УМВД России по Всеволожскому району Ленинградской области.

Рассмотренная проблема установления и доказывания умысла на уклонение от административного надзора достаточно серьезно затрудняет работу дознавателей по расследованию преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 314.1 УК РФ, и указывает на необходимость разработки научно обоснованных криминалистических рекомендаций.

Библиография

1. Астахова, А. О. О содержании понятия «уклонение от административного надзора» в контексте объективной стороны состава преступления, предусмотренного статьей 314.1 УК РФ / А. О.

Астахова // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. — 2016. — № 4.

2. Перепелкин, В. Ю. Особенности уголовной ответственности за уклонение от административного надзора // XII Державинские чтения в Республике Мордовия : Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Саранск, 22 апреля 2016 г.) / редкол.: Г. П. Кулешова и др.; Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). — Саранск : ЮрЭкс-Практик, 2016.

4. Расторопов, С. В. Объективная сторона уклонения от административного надзора (ст. 314.1 УК РФ) / С. В. Расторопов, Д. М. Апкаев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2015. — № 2.

5. Чистякова, Л. Е. Методика расследования уклонения от административного надзора : учебно-метод. пособие / Л. Е. Чистякова. — М. : Юстицинформ, 2016.

On some aspects of proof the purpose of evasion of administrative supervision

© Petrova O. V.,

head of the Department for methodological support of the inquiry Management of the organisation of the preliminary investigation of Central administrative board of Internal affairs in Saint-Petersburg and Leningrad region, lieutenant colonel of police

Abstract. Issues arising in the investigation in evading administrative supervision, the effect of the duration and causes of absence at the place of residence, stay or actual location of the bottom an adorable person to prove the goal of evasion.

Keywords: criminal liability, administrative supervision, especially prosecution.

Административно-правовое регулирование и военное строительство в эпоху перемен

© Рудичева Н. И.,

доцент Военного университета, кандидат физико-математических наук, доцент

Аннотация. В статье анализируются трендовые проблемы, поднятые на Международной научно-практической конференции «Законодательство об управлении экономическим развитием: состояние и перспективы совершенствования». Установлено, что в настоящее время назрела необходимость пересмотра парадигмы административного права. Показана целесообразность перемещения некоторых доктринальных категорий в позитивное право. Автор приходит к выводу о том, круг субъектов административной ответственности должен быть расширен, в том числе за счёт военно-финансовых органов. Предложено расширить концепцию ретроспективной юридической ответственности: ввести новую категорию «вина неэффективности», изменить субъектный состав правонарушителей.

Ключевые слова: правовая парадигма, администрирование, публично-правовое образование, коллективный субъект, административная ответственность, вина, финансовый орган, административно-казуальные процедуры, экономические казусы законодательства, эффективность решения.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Настоящая работа основана на двух взаимосвязанных источниках — заметках, сделанных в ходе обсуждения современных проблем административного права и науки управления на традиционных Лазаревских чтениях в Институте государства и права, и ссылках на казусы позитивного военного права. Они не претендуют на полноту и последовательность изложения, поскольку это задача полноценного исследования. Но представляется, что их совместное существование создаёт дискурсивное пространство.

Автор надеется, что обсуждение этих заметок будет полезным для специалистов военного права и даст эвристический импульс для изучения перспектив управления военного строительства.

1. Смена парадигмы административного права

27 октября 2017 г. в рамках Международной научно-практической конференции «Законодательство об управлении экономическим развитием: состояние и перспективы совершенствования» планировалось рассмотреть проблемы администрирования именно в контексте «их совершенствования». Однако трендовые вопросы, вынесенные на обсуждение, выходят за рамки тра-

диционного понимания предмета административного права, то есть, чтобы сформировать внятные ответы, следует пересмотреть саму концепцию административного права применительно к современным условиям.

К примеру, в докладе профессора А. И. Стахова¹ указывалось на необходимость определения границ и структуры сферы экономической деятельности как объекта административно-правового регулирования. По мнению автора доклада, границы администрирования определяются конституционными нормами о правах и законных интересах лиц по использованию своих способностей и имущества для получения прибыли. Советская парадигма административного права, естественно, такую постановку проблемы исключала, так как в условиях построения коммунизма ни о каких частных интересах речи не шло. С точки зрения профессора А. И. Стахова, необходимо также учитывать реалии, складывающиеся в сфере административного процесса. Так, формулируя понятие административно-

¹ Доклад «Основные направления формирования и перспективы развития современного административного и административно-процессуального законодательства».

процессуального законодательства как «массив актов, регламентирующих действия публичной администрации ... по разрешению административных дел, а также ... действия судов по разрешению судебных административных дел» Александр Иванович выделил два его основных элемента. Это — административное производство публичных, в том числе исполнительных органов по разрешению административных дел, и административное судопроизводство, нормы которого регламентируют действия судов (судей). Предложено также типизировать административные процедуры. В частности, внесудебное производство включает административные процедуры:

- предоставление права;
- обязывание;
- стимулирование;
- санкционирование;
- ограничение и принуждение;
- защита (юстиции).

Внесудебное производство включает также административно-казуальные процедуры.

Судопроизводство, как утверждает проф. А. И. Стахов, систематизировано лишь отчасти. Поэтому в зависимости от содержания дел такие процедуры можно стратифицировать на:

- 1) судебную административную защиту (административные споры);
- 2) производство по делам о применении мер принуждения;
- 3) производство по делам о применении мер административного ограничения.

Позитивное право также должно пополниться рядом законов, в том числе содержащими конституирующие нормы контрольно-надзорного, учётно-регистрационного и лицензионно-разрешительного производства. Материальную часть КоАП РФ предлагается модернизировать в Кодекс Российской Федерации об административной ответственности.

В докладе Александра Ивановича административная ответственность «не привязывалась» к проблеме статуса субъекта публичной ответственности. Однако формулировать административную ответственность в отрыве от её носителя сегодня некоррект-

но. Так, по мнению профессора В.Е. Чиркина, необходимо определиться с вопросом о месте юридического лица публичного права в законодательстве. Учитывая возросшую роль этого субъекта, упоминание о нём можно было бы разместить в Конституции, как это и есть в конституциях некоторых стран, утверждает этот ученый¹.

В доктрине административного права «субъекты административного права — реальные участники административно-правовых отношений, — обладая административно-правовым статусом, участвуют в организации публичного управления (государственного и муниципального), в самой управленческой деятельности, а также в процессе управления (административных процедурах)»². Д. Н. Бахрах и его соавторы ставят знак равенства между субъектами и участниками. Но так ли это? И насколько реальны публично-правовые образования как субъекты административной ответственности?

Теория административного права охотно оперирует понятием коллективного субъекта. По мнению Д. Н. Бахраха, «это группы людей, являющиеся организациями, которые выступают во внешних отношениях как самостоятельный субъект права; порядок их создания и деятельность регламентированы нормативными правовыми актами. В административно-правовых отношениях коллективные субъекты права действуют от своего имени; законы и иные нормативные правовые акты предоставляют им права и возлагают на них конкретные обязанности». Возникает вопрос: здесь «организация» — это юридическое лицо или структурное подразделение без образования юридического лица, как оно понимается в цивилистике?

Ранее мы уже поднимали вопрос о транзите категории «коллективный субъект» в позитивное право³.

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М. : НОРМА, 2007.

² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М. : Норма, 2007.

³ Рудичева Н. И. Заметки об административной ответственности в финансовой сфере : сб. статей по

Предположим, что структурные подразделения органов публичной власти (департаменты, службы и проч.) — коллективные субъекты. Могут ли они быть субъектами публичных, в том числе, бюджетных правоотношений, правонарушений и, соответственно, административной ответственности?

Ст. 1 БК РФ даёт определение публичных правоотношений, регулируемых им. В их составе есть «отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности». Сопоставляя состав участников бюджетного процесса и субъектов, составляющих проекты бюджетов, исполняющих бюджеты и проч., мы видим, что это — одни и те же лица. Вот только статус одних — конституционно-правовой, а других — административно-правовой. Понятно, что нормы административного регулирования к первым не относятся.

Другая группа лиц, представленная финансовыми органами, может быть субъектами бюджетного правонарушения. Так, согласно ст. 306.1 БК РФ субъектами бюджетных нарушений являются отдельные участники бюджетного процесса, а именно:

- финансовый орган,
- главный распорядитель бюджетных средств,
- распорядитель бюджетных средств,
- получатель бюджетных средств,
- главный администратор доходов бюджета,
- главный администратор источников финансирования дефицита бюджета.

КоАП РФ содержит карательные санкции — штрафы и дисквалификация для

должностных лиц финансовых органов. Однако сами финансовые органы (коллективные субъекты) не являются субъектами ответственности. (К ним могут применяться только меры бюджетного принуждения, предусмотренные БК РФ).

Совпадение субъекта правонарушения и применения меры принуждения в одном лице — особенность БК РФ. В КоАП РФ они могут не совпадать: субъектом правонарушения, например, в соответствии со ст. 15.15.3—15.15.4 являются главные распорядители, а наказание применяется к должностным лицам. Их совпадение в лице федерального министра предусмотрено только для Минобороны России, поскольку в п. 31 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, установлено, что Министр обороны «является главным распорядителем средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Минобороны России». В то же время Приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 190-н утверждён Перечень главных распорядителей бюджетных средств, в котором под кодом 187 значится Министерство обороны Российской Федерации. То есть в Указе под распорядителем понимается должностное лицо, а в Перечне — само министерство как юридическое лицо. В Перечень подведомственных Минобороны России распорядителей бюджетных средств и администраторов доходов бюджета¹ включено 48 учреждений, а не их должностных лиц. Среди них — Управление финансового обеспечения Минобороны России по г. Москве и Московской области, по Владимирской, Воронежской, Тверской, Ивановской, Калининградской областям. А дальше ещё интереснее. В Заметках об административной ответственности в финансовой сфере нами приводится следующая таблица видов и субъектов правонарушений в бюджетном процессе².

материалам IX и X Международных научно-практических конференций, посвященных памяти Ю. М. Козлова (февраль 2016 и 2017 гг.) / отв. ред. и сост. Э. П. Андрухина. М. : Проспект, 2017.

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1266 «О распорядителях бюджетных средств и администраторах доходов бюджета».

² Рудичева Н. И. Указ. соч.

Вид правонарушения	Административное		Бюджетное	
	Статья КоАП	Субъект правонарушения	Статья БК РФ	Субъект правонарушения
Нецелевое использование бюджетных средств	15.14	финансовые органы — должностные и юридические лица	306.4	финансовые органы
Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита	15.15.2	финансовые органы — должностные и юридические лица	306.5	финансовые органы
Нарушение условий предоставления субсидий	15.15.5	Получатели субсидий и гл. распорядители		
Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде	15.15.14	Главный распорядитель		
Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом	15.15.1	финансовые органы — должностные и юридические лица	306.6	финансовые органы
Нарушение запрета на размещение бюджетных средств	15.15.12	финансовые органы		
Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства	15.15.16	Банк или иная кредитная организация		
Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга	15.15.13	финансовые органы		
Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания	15.15.15	финансовые органы		
Нарушение условий предоставления бюджетного кредита	15.15.2	Кредиторы и заёмщики — должностные и юридические лица	306.7	финансовые органы
Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов	15.15.3	должностные лица — финансовые органы	306.8	финансовые органы
Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций	15.15.4	должностные лица — финансовые органы, юридические лица		
Нарушение порядка представления бюджетной отчетности	15.15.6	финансовые органы		
Нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий	15.15.8	финансовые органы		
Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи	15.15.9	финансовые органы		
Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет	15.15.7	Казённое учреждение		
Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств	15.15.10	финансовые органы		
Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств	15.15.11	финансовые органы		

Тут следует сделать примечание. В отдельных статьях КоАП РФ правонарушители не указаны вообще, что не соответствует принципу определённости наказания. В таблице они обозначены как финансовые органы.

Транзит категории «коллективный субъект», а применительно к бюджетному процессу это финансовый орган, позволит решить проблему определённости наказания. Напомним, что финансовые органы Минобороны России это — территориальные финансовые органы округов, среди которых есть как казённые учреждения (юридические лица), так и филиалы управлений финансового обеспечения, то есть постановка вопроса о едином субъекте ответственности — коллективном здесь вполне корректна. В противном случае, к примеру, по ст. 15.15.7 КоАП можно привлечь только первых, хотя процессуальная компетенция у них идентична.

2. Экономические последствия принятия решений

Профессор Н. М. Казанцев видит проблемы администрирования с точки зрения формирования экономических казусов в правовой среде¹. По мнению автора доклада, «понятие правовой среды сформировалось в последнее десятилетие, причем сначала не в правовой науке, а в менеджменте и экономике отраслевых рынков. Правовая среда — это не только законодательство, но и фактически действующие правила, обычаи и практика их применения, а также незаконодательные обычаи и фактические правила отношений с должностными лицами действующей власти. Наконец, это фактически применяемые императивы и ценности правосознания частных и публичных лиц, концепции, идеи, приоритеты, которые реализуются при выработке и формулировании правовых принципов и норм²». Экономический казус правовой среды, или экономической казус права — это казус, спорные слу-

чай или ситуация прямого или косвенного экономического ущерба, не только материального вреда, которая складывается вследствие применения публичной властью норм действующего законодательства, а также её следования традициям, обычаям, доктринам, постулатам, принципам, соглашениям, предположениям, гипотезам, принятым в праве или в иных науках либо привносимым в законодательство, в право из иных наук и сфер деятельности человека.

Экономический казус законодательства — ситуация отношений, действий и состояний, спорная в описании, идентификации и правовой квалификации, по которой правоприменение сообразно нормам действующего законодательства влечет экономический ущерб субъектам этой ситуации, публично-го права или субъектам правовой среды».

Анализируя изменения, вносимые в налоговое законодательство, проф. Н. М. Казанцев пришел к выводу о том, что «непредусмотренность законом экономического казуса не означает, что можно написать более совершенный закон, где будет предусмотрен этот и любой экономический казус, и можно будет квалифицировать его как правонарушение или деяние иного качества. Свобода экономической деятельности по мере развития самой экономики и ее отраслей и рынков влечет обратную ситуацию — число непредусмотренных законом ситуаций будет увеличиваться. Причем наиболее быстрыми темпами будут развиваться именно те новые сферы, в которых законом не установлены негативные квалификации. ... Поэтому экономический казус возникает не столько из-за отсталости и несовершенства закона, сколько вследствие самого процесса экономического развития, порождающего усложняющиеся сетевые общество, экономику и, увы, сетевое государство, в котором иерархия единоначалия в государственном органе уступает место сетевым структурам чиновничества, как это имеет место в странах общей с Россией правовой семьи романо-германского права. Формируется новый тип вины, дополнительной к криминальной, административной и гражданской, появляется вина неэффективности, или экономическая вина, последствия кото-

¹ Доклад на конференции: «Экономические казусы российского законодательства».

² Казанцев Н. М. Экономические казусы российской правовой среды // Законодательство и экономика. 2016. № 2.

рой будут сказываться не только в экономике, но и в финансовой и в административной сферах государства».

Вернёмся к проблеме военного строительства как системе «взаимосвязанных социально-политических, нормативно-правовых, экономических, идеологических, информационно-психологических, собственно военных и других мероприятий государства, осуществляемых им в интересах создания и развития его военной организации»¹. Сегодня относительная самостоятельность правового регулирования этой сферы деятельности находится под вопросом, так как развитие конституционализма «выравнивает» правовое положение субъектов финансово-хозяйственной деятельности. Мы не можем говорить о военнослужащих, должностных лицах Минобороны России, военных организациях как о самостоятельных субъектах правовых отношений. В позитивном праве они — государственные служащие, налогоплательщики, получатели и распорядители бюджетных средств, администраторы государственных доходов. Следовательно, проблемы правовой среды, в том числе связанные с формированием сетевых структур, размыванием «единоначалия», распространяются на собственно военное строительство. Если мы видим формирование нового типа вины — вины неэффективности экономических решений, то целесообразно говорить и о формировании новой ответственности или пересмотреть концепцию материальной ответственности, расширив её субъектный состав и объекты посягательства.

Н. М. Казанцев приводит положительный пример расширения дискреции судьи за пределы, предусмотренные налоговым законодательством, а именно принципов определения цены товаров, работ или услуг для целей налогообложения в соответствии со ст. 40 НК РФ, если имеет место экономический казус. Но сразу же отмечает «прозрачность» его практического применения, так как «у современных российских юристов практически нет подготовки в сфере теории отраслевых рынков или индустри-

альной экономики, к тому же недостаточно знаний в области теории вероятности и математической статистики. В результате возникает парадокс: судейский корпус не имеет необходимого образования для понимания результатов экономической экспертизы сколько-нибудь сложных экономических казусов. Поэтому он подходит к их решению методом краткосрочного фискального интереса, который в условиях сложной современной экономики, как правило, вредит долгосрочным интересам общества и государства. В результате национальные интересы страны, интересы национальной экономики сужаются до служебных интересов отдельного государственного органа».

Представляется, что на страницах нашего издания неплохо было бы обсудить как сами экономические казусы, возникающие в сфере военного строительства (а это — и перемещение товаров через таможенную границу, и налоговые споры по определению налогооблагаемой базы, и порядок проведения конкурсов, и outsourcing², и вопросы стратегического планирования), так и их последствия.

Библиография

1. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — М. : Норма, 2007. — 816 с.
2. Чиркин, В. Е. Юридическое лицо публично-го права / В. Е. Чиркин. — М. : Норма, 2007.
3. Казанцев, Н. М. Экономические казусы российской правовой среды // Предпринимательство и право. Информационно-аналитический портал. lexandbusiness.ru.
4. Рудичева Н. И. Заметки об административной ответственности в финансовой сфере / Н. И. Рудичева // 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. Андрухина. — М. : Проспект, 2017. — 465 с.

² Аутсорсинг (англ. outsourcing) — это использование внешнего источника (для выполнения отдельных функций организации). В настоящее время широко применяется в Вооруженных Силах, в том числе в форме аутстаффинга (англ. out — «вне» + англ. staff — «персонал») — возможности использования рабочей силы другого предприятия.

¹ <http://knowledge.su/v/voennoe-stroitelstvo>

Administrative-legal regulation and military construction in an era of change

© **Rudicheva N. I.**,

Associate Professor of Military University, PhD

Abstract. The article analyzes trend problems of the International Scientific and Practical Conference «Legislation on the management of economic development: the state and prospects for improvement». It is established that at the present time there is a need to revise the paradigm of administrative law. The expediency of moving some doctrinal categories into a positive law is shown. The author comes to the conclusion that the circle of subjects of administrative responsibility should be expanded, including at the expense of military financial authorities. It is proposed to expand the concept of retrospective legal responsibility: to introduce a new category of «fault of inefficiency», to change the subject composition of offenders

Keywords: legal paradigm, administration, public legal entity, the collective entity of administrative responsibility, fault, members of the financial structures, administrative and casual procedures, the economic incidents of the legislation, efficiency of decision.

Гражданско-правовые аспекты военного права

Проблемные аспекты закупок в области военно-технического сотрудничества

© Кудашкин В. В.,

статс-секретарь АО «Рособоронэкспорт», доктор
юридических наук

Аннотация. Статья посвящена разработке методологических подходов, позволяющих решить проблему неоднозначности распространения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на конкретные отношения, связанные с военно-техническим сотрудничеством. Предлагаемый подход может быть использован для квалификации иных, помимо военно-технического сотрудничества, отношений, указанных в п. 4 ст. 1 Закона о закупке, на которые данный закон не распространяется.

Ключевые слова: закупка, военно-техническое сотрудничество, государственный оборонный заказ, выставка, кооперация, продукция военного назначения.

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

Подпунктом 4 п. 4 ст. 1 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках) определено, что он не регулирует отношения, связанные с закупкой в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (далее — военно-техническое сотрудничество или ВТС). Следует обратить внимание на особенности построения названной законодательной нормы — Закон о закупках исключается из регулирования не собственно области ВТС, а отношений, которые связаны с областью военно-технического сотрудничества.

В силу этого для определения сферы применения Закона о закупках необходимо разобраться с двумя группами отношений:

— первая группа — отношения, формирующие собственно область военно-технического сотрудничества, в рамках которой Закон о закупках не применяется. При этом отсутствие прямого указания в Законе о закупках о его нераспространении на область ВТС не требует каких-либо особых доказательств, что в области ВТС он не действует. Этот постулат очевиден;

— вторая группа — отношения, которые связаны с областью ВТС. Подчеркнем, что это не отношения, формирующие область ВТС, но связь этих отношений с областью ВТС также исключает применения к ним Закона о Закупках.

Казалось бы с первой группой отношений более-менее все ясно. Но это на первый взгляд. К какой группе, например, относится субкооперационная цепочка, сформированная для исполнения контрактных обязательств перед инозаказчиками (2—5 уровни): к области ВТС или отношениям, связанным с областью ВТС? А может, уже начиная со второго уровня кооперации функционируют отношения, вообще никак не связанные с областью ВТС, которые не относятся ни к первой, ни ко второй группе отношений?

Для ответа на этот вопрос в пример приводится сфера государственного оборонного заказа, государственный контроль за бюджетными средствами в которой пронизывает всю кооперацию через открытие всеми участниками кооперации счетов в уполномоченных банках, и осуществление расчетов только через эти счета. По аналогии, соответственно, в области ВТС вся ко-

операционная цепочка, выстраиваемая для исполнения контрактных обязательств перед инозаказчиками, попадает в область военно-технического сотрудничества и, как следствие, не подлежит регулированию Законом о закупках. Так ли это на самом деле? Никаких доказательств и обоснований такой точки зрения не приводится. Для ответа на этот вопрос необходимо сформировать методический подход определения отношений, которые связаны с закупкой в области ВТС.

Какой подход применен в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Закон о ГОЗ). В ч. 4.1 ст. 3 Закона о ГОЗ определено, что кооперация головного исполнителя — совокупность взаимодействующих между собой лиц, участвующих в поставках продукции по государственному оборонному заказу в рамках сопровождаемых сделок. В кооперацию входят головной исполнитель, заключающий государственный контракт с государственным заказчиком, исполнители, заключающие контракты с головным исполнителем, и исполнители, заключающие контракты с исполнителями. Из определения становится очевидным, что применительно к сфере ГОЗ применен метод тотального охвата всех субъектов хозяйственной жизни и их договорных отношений, опосредующих исполнение государственного оборонного закона, и подпадающих под жесткий государственный контроль за движением бюджетных денежных средств. В основе метода — принцип связанности всех кооперационных связей любого уровня с исполнением государственного оборонного заказа, подлежащих контролю со стороны государства. Каковы критерии, позволяющие выделить из множества договорных отношений, в которых участвует любое оборонное предприятие как активный участник экономической жизни, те из них, которые подпадают под государственный контроль. Ответ мы находим в ч. 7 ст. 3 Закона о ГОЗ: под контроль попадают контракты, заключенные в письменной форме головным исполнителем с исполнителем или между исполнителями на поставки продукции, необходимой головному исполнителю, исполнителю для выполнения госу-

дарственного оборонного заказа. Из нормы следуют два критерия: 1) субъектный критерий — субъекты кооперации по выполнению ГОЗ; 2) целевой критерий — договоры должны быть направлены на выполнение ГОЗ независимо от уровня удаленности субъекта кооперации от головного исполнителя ГОЗ. Два законодательно закрепленных критерия формирует содержание принципа связанности договорных отношений с выполнением ГОЗ, которые формируют область государственного регулирования и контроля за бюджетными финансовыми потоками.

Обе сферы — ГОЗ и ВТС — близки друг к другу. Предмет обеих сфер одинаков — продукция военного назначения. Частично область военно-технического сотрудничества входит в государственный оборонный заказ. Только в сфере ГОЗ законодатель четко определил договорные отношения, которые через связь с выполнением государственного оборонного заказа создают определенность в сфере охвата государственным контролем конкретных отношений. В области ВТС ситуация иная — отсутствуют законодательно установленные критерии, позволяющие однозначно и четко определить какие отношения связаны с областью ВТС, и, как следствие, не подпадают под действие Закона о закупках, а какие не связаны и, соответственно, регулируются данным законом.

Вместе с тем в силу тождественности предмета правового регулирования ГОЗ и ВТС логично для определения области ВТС и связанных с ней отношений, изъятых из регулирования Закона о закупках, по аналогии применить принцип и критерии, на которых построено регулирование в области ГОЗ.

Что это значит применительно к ВТС и применимой нормы Закона о закупках? Анализ показывает, что есть различие в двух предметных сферах взаимодействующих Законов о ВТС и о закупках.

К предметной сфере Закона о ВТС, в том числе относятся закупки в области военно-технического сотрудничества.

К предметной сфере Закона о закупках относятся отношения, связанные с закупкой

в области ВТС в части исключения регулирования данного закона в этой области.

Сферы—1) закупка в области ВТС и 2) отношения, связанные с закупкой в области ВТС, — различны и не тождественны.

К закупкам в области ВТС относятся закупки, обеспечивающие непосредственно поименованные в законодательстве элементы военно-технического сотрудничества. В силу их нормативного закрепления в Указе Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» (далее — Указ № 1062) нет неопределенности в вопросе исключения распространения на них Закона о закупках. К ним относятся закупки, обеспечивающие:

— ввоз продукции военного назначения для нужд федеральных органов исполнительной власти, имеющих в своем составе войска и воинские формирования, в рамках государственного оборонного заказа¹;

— временный ввоз продукции военного назначения для демонстрации на международных выставках или проведения испытаний²;

— приобретение организациями — разработчиками и производителями продукции военного назначения оборудования и материалов для подготовки к поставке иностранному заказчику ПВН³;

— ввоз запасных частей, агрегатов, узлов, приборов, комплектующих изделий, специального, учебного и вспомогательного имущества, технической документации к ранее закупленной продукции военного назначения, проведение работ по освидетельствованию, эталонированию, продлению срока эксплуатации, техническому обслуживанию, ремонту, утилизации и других работ, обеспечивающих комплексное сер-

висное обслуживание ранее закупленной продукции военного назначения⁴;

— ввоз ПВН и выполнение работ для обеспечения эксплуатации продукции военного назначения советского производства и разработки, находящейся в государствах — участниках СНГ⁵;

— ввоз ПВН для выполнения гарантийных обязательств по контракту на поставку продукции военного назначения иностранному заказчику⁶;

— ввоз ПВН для нужд организаций — разработчиков и производителей продукции военного назначения⁷;

— страхование перевозимой ПВН и перевозку ПВН для исполнения обязательств перед инозаказчиками⁸.

Как уже отмечалось, все вышеперечисленные случаи прямо поименованные в Указе 1062, относятся непосредственно к области ВТС, и соответствующие закупки регулируются законодательством в области ВТС, а не Законом о закупках.

Неопределенность возникает со второй сферой, формируемой при взаимодействии двух законодательств, — определение отношений, связанных с закупкой в области военно-технического сотрудничества, прямо не поименованных в законодательстве о ВТС, на которые, соответственно, не распространяется регулирование Закона о закупках.

Предлагаемый методический подход заключается в том, чтобы применить критерии, законодательно закрепленные в области ГОЗ, для области военно-технического сотрудничества. Напомним их:

1) субъектный критерий — субъекты кооперации по выполнению ГОЗ;

⁴ Там же, п. 3.

⁵ Там же, абз. 3, п. 3.

⁶ Там же, абз. 4, п. 3.

⁷ Там же, абз. 5, п. 3.

⁸ Там же, П. 26; постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2001 г. № 216 «Об утверждении Положения о выборе организаций — перевозчиков продукции военного назначения и страховых организаций, в которых субъекты военно-технического сотрудничества осуществляют страхование перевозимой продукции военного назначения».

¹ Подп. «б» п. 2 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062.

² Там же, подп. «в» п. 2.

³ Там же, п. 2.2.

2) целевой критерий — договоры должны быть направлены на выполнение ГОЗ независимо от уровня удаленности субъекта кооперации от головного исполнителя ГОЗ.

Ввиду тождественности предметов правового регулирования вполне обоснованно применение указанных критериев в качестве базовых, но не исчерпывающих, т.к. сфера ГОЗ более компактна и однородна с точки зрения охватываемых отношений. Военно-техническое сотрудничество объективно включает в себя большее разнообразие договорных отношений, сопровождаемых, в том числе, закупочными процедурами, ввиду специфики опосредуемых общественных отношений.

В чем это проявляется? В области ГОЗ из-под действия Закона о закупках выведены только открытие головным исполнителем поставок продукции по государственному оборонному заказу, исполнителем, участвующим в поставках продукции по государственному оборонному заказу, в уполномоченном банке отдельного счета и заключение ими с уполномоченным банком договоров о банковском сопровождении сопровождаемой сделки в соответствии с Федеральным законом «О государственном оборонном заказе». Единственное, вполне конкретное и однозначное исключение из общего правила соблюдения всеми подконтрольными государствами организациями ОПК (субъектами кооперации по ГОЗ) требования о проведении закупок товаров, работ и услуг, имеющих как непосредственное, так и опосредованное отношение к выполнению государственного оборонного заказа в соответствии с Законом о закупках.

Что касается военно-технического сотрудничества, такая однозначность в вопросе исключения действия Закона о закупках существует только применительно к области ВТС. При этом сохраняется полная неопределенность сферы применения указанного закона к отношениям, связанным с областью военно-технического сотрудничества. Принципиальная разница в том и состоит, что в сфере ГОЗ из-под регулирования Закона о закупках выведена только одна группа отношений, связанных с ГОЗ, — открытие счетов субъектами кооперации в

уполномоченных банках и их сопровождение, а в сфере военно-технического сотрудничества из-под такого регулирования выведены абсолютно все отношения, связанные с закупкой в области ВТС. Так сформулирована норма Закона о закупках.

Все эти отношения включают в себя 2 группы: 1) отношения, связанные с исполнением контрактных обязательств, и 2) отношения, не связанные с непосредственным исполнением внешнеторговых контрактных обязательств, но обеспечивающие осуществление ВТС.

Для определения первой группы отношений возможно применение субъектного и целевого критериев, аналогичных действующим в сфере ГОЗ.

Субъектный критерий определяет, что Закон о закупках не действует в отношении осуществления закупок всеми участниками исполнения внешнеторговых контрактных обязательств перед инозаказчиками о поставке им ПВН. Это относится ко всем уровням кооперации, обеспечивающим изготовление и поставку инозаказчикам продукции военного назначения. С первым уровнем кооперации все ясно, т.к. исполнители контрактных обязательств определяются решением Правительства Российской Федерации, Минпромторга России либо ФСВТС России¹. Чтобы понять относятся ли второй и последующие уровни кооперации к исполнению контрактных обязательств, необходимо применение в совокупности с первым второго — целевого — критерия. Договоры последующих уровней кооперации должны быть направлены на исполнение конкретных контрактных обязательств перед инозаказчиками. Наиболее очевидным признаком связанности договора с та-

¹ См. п. 2.1, 2.2 Положения о порядке рассмотрения обращений иностранных заказчиков и согласования проектов решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству о поставках продукции военного назначения, реэкспорте или передаче третьим странам продукции военного назначения, поставленной иностранным заказчиком, и о передаче третьим странам продукции военного назначения, изготовленной по российским лицензиям, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062.

кими обязательствами является прямая ссылка в них на соответствующие заключенные уполномоченными субъектами ВТС контракты с иностранными заказчиками, во исполнение которых заключен данный договор. Следует также учитывать и аспект размытости ВТС-овской составляющей на каждом — после второго — уровне кооперации. Очевидно, что договор исполнителя, указанного в решении Правительства Российской Федерации, Минпромторга России, ФСВТС России с субъектом ВТС относится к области ВТС. Каждый последующий договор, заключаемый с привлекаемым для исполнения контрактных обязательств контрагентом, связан с областью ВТС. Соответственно, закупки, обеспечивающие заключение такого договора, не попадают под действие Закона о закупках.

Относятся ли к таким договорам комплексные договоры, предусматривающие поставки не только для исполнения контрактных обязательств перед инозаказчиками, но и иных обязательств, к примеру, исполнение обязательств по производству гражданской продукции? Нет, не относятся. Исключение из Закона о закупках распространяется только на отношения, связанные с областью ВТС. Если договорные отношения связаны не только с этой областью, но и другой, их уже невозможно квалифицировать в качестве связанных только с областью ВТС. Такая ситуация возникает при закупках продукции общегражданского назначения, используемой для производства как военной, так и гражданской продукции. Если экономически оправданно, то закупки такой продукции могут быть отдельно оформлены во исполнение контрактных обязательств перед инозаказчиками, и такие закупки не будут подпадать под действие Закона о закупках. Если это невозможно сделать, то закупки продукции для исполнения смешанных обязательств (в интересах иностранных заказчиков ПВН и производства гражданской продукции) будут осуществляться в строгом соответствии с Законом о закупках.

Вторая группа отношений, требующая анализа на предмет неприменения к ним Закона о закупках, — это отношения, не свя-

занные с непосредственным исполнением внешнеторговых контрактных обязательств перед инозаказчиками, но обеспечивающие осуществление ВТС. К ним относятся отношения, возникающие при участии в выставках, показах, осуществлении маркетинговой деятельности, работе представительств Ростеха в иностранных государствах, различного рода консультационные услуги, реклама и т.д.

Для выявления таких отношений также применимы с определенной спецификой субъектный и целевой критерии.

Применение субъектного критерия позволяет отнести к субъектам закупочных процедур государственного посредника, Ростех, субъектов ВТС, а также иные находящиеся под контролем государства организации, поименованные в Законе о закупках. Все ясно и очевидно применительно к закупкам продукции и услуг субъектами ВТС. Но почему аналогичное исключение в применении Закона о закупках действует и в отношении иных организаций? Потому что связи, в которых участвуют такие организации, имеют свое происхождение в области военно-технического сотрудничества. Они не абстрагированы от этой области, порождены сферой ВТС и обеспечивают устойчивость системы военно-технического сотрудничества. Неважно, что уже со второго уровня кооперации во второй группе (отношения, связанные с закупкой в области ВТС) предметом закупки возможно уже не является собственно продукция военного назначения, но договорные отношения, которые появляются в результате, связаны с областью военно-технического сотрудничества, так как обеспечивают функционирование конкретных элементов системы военно-технического сотрудничества.

Квалификацию такой связи дает целевой критерий. Возникающие в результате закупки договорные отношения должны быть направлены на обеспечение функционирования системы ВТС. Функционирование системы ВТС формирует область военно-технического сотрудничества. Взаимодействующие с этой областью связи иных договорных отношений и есть сфера, на которую не распространяет свое действие Закон о закупках.

Как определить практическую связанность договорных отношений с областью ВТС? Все элементы, формирующие область ВТС, мы находим в Указе № 1062.

Прежде всего, к ним относятся элементы, координируемые и контролируемые государством, такие как¹:

а) поиск иностранных заказчиков и проведение переговоров с ними²;

б) подготовка и подписание контрактов³;

в) исполнение обязательств по контрактам⁴.

Формируют область военно-технического сотрудничества и элементы специальной правоспособности субъектов ВТС, так как в рамках практического осуществления предоставленных полномочий данных субъектов реализуются государ-

ственные интересы (внешнеполитические, геополитические, экономические и т.д.) при продвижении ПВН в иностранные государства. При этом следует подчеркнуть, что связанные с областью ВТС отношения, своим происхождением должны иметь первичные ВТСовские отношения. То есть быть производными от них и направленными на реализацию исключительно отношений, формирующих область ВТС. Если такой связи опосредованных отношений с областью ВТС нет, то отсутствуют и правовые основания исключения Закона о закупках из регулирования таких отношений. К полномочиям в рамках специальной правоспособности субъектов ВТС, осуществление которых через формирование договорных отношений в рамках кооперации формирует связанность таких отношений с областью ВТС, относятся⁵:

а) проведение в иностранных государствах поиска заказчиков и проведение с ними переговоров;

б) осуществление рекламной и иной маркетинговой деятельности, участие в выставках (показах) продукции военного назначения;

в) подписание в установленном порядке в пределах своей компетенции контрактов с иностранными заказчиками, осуществление командирования российских специалистов для работы за рубежом и принятие в Российской Федерации в установленном порядке иностранных делегаций (специалистов);

г) осуществление в установленном порядке внешнеторговых операций в отношении продукции военного назначения в соответствии с заключенными контрактами.

Рассмотрим ситуацию на частном примере — проведение международной выставки вооружения и военной техники⁶.

¹ П. 17 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062.

² В соответствии с п. 18 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденного Указом № 1062, поиск иностранных заказчиков и проведение переговоров с ними включают в себя осуществление рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности, в том числе показов образцов продукции военного назначения, объявление согласованного с Федеральной службой по военно-техническому сотрудничеству уровня внешнеторговых цен на эту продукцию, подписание документов о намерениях.

³ В соответствии с п. 19 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденного Указом № 1062, подготовка контрактов включает в себя разработку, экспертизу и согласование их проектов с иностранными заказчиками, а также согласование проектов договоров с российскими организациями — разработчиками и производителями продукции военного назначения.

⁴ В соответствии с п. 24 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденного Указом № 1062, выполнение обязательств по контракту включает в себя реализацию обязательств перед иностранным заказчиком, лицензирование ввоза и вывоза продукции военного назначения, проведение взаиморасчетов с иностранным заказчиком и российскими организациями — разработчиками и производителями продукции военного назначения.

⁵ Пункт 11 Положение о порядке предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2007 г. № 339 «Об утверждении Положения о проведении международных выставок образцов продукции военного назначения на территории Российской Федерации и об участии россий-

Организатор выставки заключает договоры на аренду выставочных площадей и в последующем передает в субаренду организациям ОПК отдельные части арендованной им выставочной площади. Каждый из субарендаторов — участников выставки в целях формирования единой экспозиция образцов продукции военного назначения, объединенных единым замыслом, заключает договоры на застройку субарендованных площадей и оказание информационных, технических и других услуг. Договорные отношения, возникающие в этом случае, непосредственно связаны с областью ВТС. Процедуры закупки, предшествующие заключению таких договоров, также связаны с областью ВТС и, соответственно, не регулируются Законом о закупках.

Квалификационными критериями отношений, связанных с областью ВТС, в рассматриваемой ситуации являются:

1) наличие уполномоченного на проведение выставки специального субъекта — организатора выставки, который определяется в решении Правительства Российской Федерации и (или) ФСВТС России, утвердившим соответствующие перечни¹;

2) непосредственная связь договорных отношений всех уровней с конкретной выставкой, включенной в соответствующий перечень².

Квалификационным признаком указанной связи должно являться прямое указание в каждом договоре любого уровня на исполнение обязательств по договору в интересах проведения международной выставки ВиВТ (желательно с указанием с привязкой к конкретному пункту перечня, утвержденного Правительством Российской Федерации либо ФСВТС России).

ских организаций в таких выставках на территориях иностранных государств».

¹ Пункт 2 Положения о проведении международных выставок образцов продукции военного назначения на территории Российской Федерации и об участии российских организаций в таких выставках на территориях иностранных государств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2007 г. № 339.

² Там же. П. 6.

Таким образом, анализ норм законодательства о закупках и о военно-техническом сотрудничестве позволяет сделать следующие выводы:

1. К предметной сфере Закона о закупках относятся отношения, связанные с закупкой в области ВТС в части исключения регулирования данного закона в этой области. Сферы — закупка в области ВТС и отношения, связанные с закупкой в области ВТС — различны и не тождественны.

2. В сфере военно-технического сотрудничества из-под регулирования Закона о закупках выведены все отношения, связанные с закупкой в области ВТС. Эти отношения включают в себя 2 группы: 1) отношения, связанные с исполнением контрактных обязательств перед инозаказчиками о поставке им ПВН, и 2) отношения, не связанные с непосредственным исполнением внешне-торговых контрактных обязательств перед инозаказчиками, но обеспечивающие осуществление ВТС.

3. Закон о закупках не действует в отношении осуществления закупок всеми участниками исполнения внешне-торговых контрактных обязательств перед инозаказчиками о поставке им ПВН. Это относится ко всем уровням кооперации (субъектный критерий). Договоры всех уровней кооперации должны быть направлены на исполнение конкретных контрактных обязательств перед инозаказчиками. Связанные с областью ВТС отношения, своим происхождением должны иметь первичные втсовские отношения. То есть быть производными от них и направленными на реализацию исключительно отношений, формирующих область ВТС. Если такой связи опосредованных отношений с областью ВТС нет, то отсутствуют и правовые основания исключения Закона о закупках из регулирования таких отношений (целевой критерий). Наиболее очевидным признаком связанности договора с обязательствами в области ВТС является прямая ссылка в них на соответствующие заключенные уполномоченными субъектами ВТС контракты с иностранными заказчиками, во исполнение которых заключен данный договор.

4. Закупки продукции для исполнения смешанных обязательств (в интересах иностранных заказчиков ПВН и производства гражданской продукции) должны осуществляться в строгом соответствии с Законом о закупках.

5. Исключение в применении Закона о закупках действует не только в отношении субъектов ВТС, но и в отношении иных организаций, участвующих в реализации конкретных элементов системы военно-технического сотрудничества, т.к. связи, в которых участвуют такие организации, имеют свое происхождение в области военно-технического сотрудничества.

6. Возникающие в результате закупки договорные отношения должны быть направлены на обеспечение функционирования системы ВТС. Функционирование системы ВТС формирует область военно-технического сотрудничества. Взаимодействующие с этой областью связи иных договорных отношений и есть сфера, на которую не распространяет свое действие Закон о закупках. Связанные с областью ВТС отношения своим происхождением должны иметь первичные ВТСовские отношения. То есть быть производными от них и направленными на реализацию исключительно отношений, формирующих область ВТС.

7. Практическую связанность договорных отношений с областью ВТС формируют:

1) элементы, координируемые и контролируемые государством, к которым относятся:

— поиск иностранных заказчиков и проведение переговоров с ними;

— подготовка и подписание контрактов;

— исполнение обязательств по контрактам;

2) элементы специальной правоспособности субъектов ВТС.

8. Квалификационным признаком договорных отношений, связанных с областью ВТС, является указание в договоре на исполнение обязательств в интересах конкретного элемента системы ВТС, включенного в законодательство о военно-техническом сотрудничестве.

9. В целях единообразного применения Закона о закупках целесообразно положения о закупках, организаций, подпадающих под действие Закона о закупках и участвующих в осуществление военно-технического сотрудничества, дополнить приложением (разделом), содержащим квалификационные признаки, применение которых позволяет определить отношения, связанные с областью военно-технического сотрудничества, что, как следствие, исключает применение к таким отношениям Закона о закупках.

Problematic aspects of procurement in the field of military-technical cooperation

© Kudashkin V. V.,

secretary of state JSC «Rosoboronexport», doctor of legal sciences

Abstract. The article is devoted to development of the methodological approaches, which allow solving the issue of ambiguity of dissemination of the Federal law of July, 18 2011, No. 223-FZ «On procurement of goods, works and services to certain types of legal entities» on the specific relations, which are connected to military cooperation. Proposed approach may be taken to qualify other relations, besides military cooperation, stipulated in p. 4 Clause 1 of the Law On procurement, on which the Law doesn't apply.

Keywords: procurement, military cooperation, state defensive order, exhibition, cooperation, military products.

О внедрении закрытых электронных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства

© **Свининых Е. А.**,

кандидат юридических наук, доцент

© **Моисеев Д. В.**,

кандидат юридических наук, доцент кафедры

«Гражданское право и гражданский процесс»

Российского университета транспорта

Аннотация. В рамках статьи рассматриваются новеллы законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Авторы дают характеристику закрытым способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме, рассматривают их достоинства и недостатки, а также причины включения положений об этих закупочных процедурах в законодательство о контрактной системе.

Ключевые слова: государственные закупки; электронные закупки; государственный оборонный заказ; способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); закупочные процедуры; государственный контракт на поставку товаров для обеспечения обороны и безопасности государства.

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

1. Понятие закрытых электронных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

Как известно, 21 декабря 2017 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон об электронных закупочных процедурах). Данный Закон вносит серьезные изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) в части способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В частности, Законом об электронных закупочных процедурах вводятся такие закупочные процедуры, как закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме (далее — закрытые

электронные процедуры). Примечательно, что первоначально законопроект № 623906-6 не содержал соответствующих положений. Они были перенесены в него из проекта федерального закона № 318825-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», также прошедшего третье чтение в Государственной Думе в декабре 2017 г.

В Законе об электронных закупочных процедурах закреплены следующие характерные черты закрытых электронных процедур.

Во-первых, при применении таких процедур информация о закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений принять участие в закрытых закупочных процедурах, а также закупочной документации ограниченному кругу лиц, отвечающих законодательно предусмотренным требованиям и способных осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок.

Во-вторых, применение закрытых электронных процедур осуществляется в соответствии с комплексом правил — правил, установленных для электронных процедур и тра-

диционных, «бумажных» закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), но с учетом закрепленных в Законе о контрактной системе особенностей.

Для более полного описания второй характерной черты необходимо указать, что проведение закрытых электронных процедур обеспечивается на специализированной электронной площадке (т.е. соответствующей установленным Законом о контрактной системе требованиям информационной системе, доступ к которой осуществляется с использованием защищенных каналов связи и на которой проводятся закрытые конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме. — Прим. авт.) оператором такой площадки. Требования к операторам специализированных электронных площадок и специализированным электронным площадкам устанавливаются Правительством Российской Федерации. Оно же утверждает перечень операторов, отвечающих установленным требованиям.

Характеризуя специализированные электронные площадки и их операторов, стоит отметить следующее. Несмотря на то, что Закон об электронных процедурах пока находится на рассмотрении в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации сработало «на опережение» и воспользовалось предоставленным ему полномочием определять особенности осуществления конкретной закупки (ст. 111 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»). В своем постановлении от 27 ноября 2017 г. № 1428, действующим до 1 июля 2018 г., оно установило, что при осуществлении любых закупок Минобороны России, ФСБ России, СВР России, подведомственными им государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями должны применяться закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)¹. Причем такие закупки осу-

ществляются по выбору заказчика в порядке, установленном либо для закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, сведения о которых составляют государственную тайну, либо для закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, если такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта. Согласно п. 3 постановления Правительства Российской Федерации № 1428 заказчика при осуществлении закупки должны проводить закрытый аукцион с применением автоматизированной системы торгов государственного оборонного заказа (далее — АСТ ГОЗ). Специализированная электронная площадка АСТ ГОЗ была торжественно открыта 7 февраля 2017 г.² Учредителями ее оператора — ООО «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа» — являются ЗАО «Сбербанк-АСТ» и Государственная корпорация «Ростех». Можно с определенной долей уверенности предположить, что АСТ ГОЗ будет применяться в качестве единственной электронной площадки и при проведении закрытых электронных процедур.

В Законе об электронных закупочных процедурах раскрывается объем понятия «закрытые электронные процедуры». Его образуют следующие способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме:

- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- закрытый двухэтапный конкурс;
- закрытый аукцион.

Нетрудно заметить, что предусмотренные Законом об электронных закупочных процедурах закрытые электронные процедуры представляют собой электронную форму уже известных по пока еще действующей редакции Закона о контрактной си-

осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства».

² АСТ ГОЗ — электронная торговая площадка для государственного оборонного заказа // Новый оборонный заказ. Стратегии. 2017. № 2.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 1428 «Об особенностях

стеме закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Законом об электронных закупочных процедурах очерчен круг случаев, когда могут применяться закрытые электронные процедуры. Использование данных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) допускается во всех случаях, когда допускается применение закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ч. 2 ст. 84 Закона о контрактной системе). Закон об электронных закупочных процедурах расширяет перечень этих случаев. В него добавлены все закупки федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области обеспечения безопасности Российской Федерации, подведомственных им государственных учреждений, государственных унитарных предприятий¹. При осуществлении этих закупок не требуется согласования с ФАС России вопроса применения закрытых электронных процедур. Во всех остальных случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 84 Закона о контрактной системе, такое согласование потребуется.

Закон об электронных закупочных процедурах предусматривает запрет на взимание с участников закупки платы за аккредитацию на специализированной электронной площадке. Вместе с тем в отличие от положений о проведении электронного аукциона, содержащихся в первоначальной редакции Закона о контрактной системе и не до-

пускающих взимания оператором электронной площадки платы за его проведение (исключение составляют случаи взимания платы с лица, с которым заключается контракт (ч. 6 ст. 59 Закона о контрактной системе). — Прим. авт.), в Законе об электронных закупочных процедурах содержится норма, наделяющая Правительство Российской Федерации полномочием по предоставлению операторам специализированных электронных площадок права взимать плату за участие в закрытой электронной процедуре. Плательщиками могут быть участник такой процедуры и (или) лицо, с которым заключается контракт. Причем Правительство Российской Федерации вправе определять предельные размеры такой платы.

В Законе об электронных закупочных процедурах содержатся положения о наделинии Правительства Российской Федерации полномочиями по определению типовой формы заявки на участие в закрытой электронной процедуре, а также установлению требований к содержанию, составу и порядок разработки типовой документации о закупке. Такие типовая заявка, типовая документация должны будут применяться заказчиками и (или) участниками закупки в обязательном порядке.

На заказчика возлагается обязанность установить требование к обеспечению заявок при проведении закрытых электронных процедур. Участнику закупки предоставлено право выбора из двух возможных способов обеспечения заявки — внесения денежных средств на специальный счет, открытый им в банке из числа определенных Правительством Российской Федерации, и банковской гарантии.

Информация о процессе и результатах закрытых закупок не является публичной и не размещается в открытых реестрах и базах данных.

2. Цели внедрения закрытых электронных процедур в контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства

Из пояснительной записки к законопроекту № 318825-7, первоначально содержа-

¹ Перечень указанных органов, учреждений и предприятий будет утверждаться Правительством Российской Федерации. По словам главы комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по финансовому рынку А. Аксакова, в первую очередь в указанный перечень будут включены «оборонные предприятия, а может быть, и предприятия стратегического значения» (См.: Дронина И. Российский ответ на санкции Запада. URL: http://nvo.ng.ru/realty/2017-12-01/7_975_sanctions.html (дата обращения: 21.12.2017). Заметим, что в средствах массовой информации уже назван примерный перечень заказчиков, которые будут обязаны применять закрытые электронные процедуры. См.: Бутрин Д., Пушкарская А., Сапожков О. Черный ящик Белого дома // Коммерсант. 2017. 8 дек. С. 1).

шему положения о закрытых электронных процедурах, следует, что основной целью его разработки является защита конституционного строя, прав и законных интересов граждан и юридических лиц, обеспечения обороноспособности и безопасности Российской Федерации. Вследствие своей чрезмерной абстрактности данная формулировка цели не позволяет прояснить ни конкретных причин внедрения закрытых электронных процедур в контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ни истинных намерений разработчиков законопроекта. Не способствует этому и содержание постановления Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 1428, в котором не определены цели его принятия. Поиск проекта указанного постановления на сайте regulation.gov.ru оказался безрезультатен. Как следствие, не удалось обнаружить и пояснительную записку к этому проекту.

Лишь публикации в средствах массовой информации позволяют прояснить замысел разработчиков законопроекта № 318825-7. В своей статье А. Никольский, ссылаясь на свои источники, близкие к Минобороны России, указывает, что законопроект направлен на выведение контрагентов Минобороны России, ФСБ России и ряда других государственных органов из-под санкций, предусмотренных принятым в США в августе 2017 г. законом¹. По видимости, речь идет о Законе о противодействии противникам Америки посредством санкций (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*), ст. 231 которого допускает наложение санкций на лиц, совершающих существенные сделки с лицами и государственными органами, действующими в интересах «оборонного и разведывательного секторов Правительства Российской Федерации» или входящими в эти «сектора». В частности, в ст. 231 названного Закона упоминаются Главное разведывательное управление Генерального штаба Российской Федерации и ФСБ России.

¹ Никольский А. Все конкурсы по закупкам Минобороны, ФСБ и СВР до 1 июля 2018 г. будут закрытыми // Ведомости. 2017. 30 нояб. С. 1.

Таким образом, можно сделать вывод, что основные цели внедрения закрытых электронных процедур в контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства — обеспечение бесперебойности поставок продукции² и сохранение конкуренции участников закупки. Пусть уровень такой конкуренции станет очень низким, но он все равно будет выше по сравнению с закупками у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и традиционными «бумажными» закрытыми закупочными процедурами.

3. Достоинства и недостатки закрытых электронных процедур

Как правило, специалисты в области публичных закупок выделяют следующие достоинства конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме: усиление конкуренции между участниками закупок; заключение контрактов по более низким ценам в сравнении с контрактами, заключаемыми посредством применения «бумажных» закупочных процедур; снижение административных издержек и временных затрат на закупку; повышение прозрачности закупок. Усиление конкуренции между участниками закупки происходит в результате размещения извещения о закупке и иной закупочной документации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и охвата более широкого круга потенциальных участников закупки. Снижение административных издержек и временных затрат достигается за счет автоматизации закупочного процесса. Кроме того, автоматизация позволяет обеспечить соблюдение установленной последовательности проведения закупки. Повышение прозрачности закупок дает возможность усилить контроль в сфере публичных закупок³.

² Свининыных Е. А. Принцип обеспечения бесперебойности поставок продукции для государственных нужд в сфере обороны страны и безопасности государства // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2015. № 7. С. 80—92.

³ Gardenal, F. Public e-procurement — define, measure and optimize organizational benefits // International

Не все из вышеназванных достоинств закупочных процедур в электронной форме будут присущи закрытым электронным процедурам. Как уже упоминалось выше, при их применении информация о закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений, а также закупочной документации ограниченному кругу лиц. Следовательно, знать о проведении закрытых электронных процедур будут лишь приглашенные лица. По той причине сложно говорить о том, что применение таких процедур позволит усилить конкуренцию между участниками закупок, снизить закупочные цены, повысить прозрачность закупок. Единственное, чего можно ожидать, — это снижение административных издержек на закупку. Временные затраты могут быть сокращены при условии надлежащей технической реализации идеи ускорения закупочного процесса в тексте Закона о контрактной системе.

Электронным закупочным процедурам и их разновидности — закрытым электронным процедурам — свойственны и недостатки. Как правило, в научной литературе указываются проблемы, порождаемые применением электронного аукциона, а не любых электронных закупочных процедур. Это связано с популярностью и широким распространением электронного аукциона как способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В частности, к проблемным вопросам относят игнорирование заказчиками нестоимостных критериев оценки заявок участников электронного аукциона (например, качества закупаемой продукции, предлагаемого графика поставки товаров, квалификации участника закупки и др.), разрушение кооперационных связей заказчика с поставщиками, возникновение препятствий для получения выгоды от долгосрочного сотрудничества с поставщиком. Кроме того, применение электронных аукционов, по мнению ряда специалистов, создает предпосылки для заключения хозяй-

ствующими субъектами соглашений, ограничивающих конкуренцию¹.

Применительно к закрытым электронным процедурам можно говорить об усилении риска коррупционных проявлений со стороны заказчика. Этому будет способствовать предоставление заказчику дискреционных полномочий при определении круга лиц, которым будут рассылаться приглашения о принятии участия в закрытых электронных процедурах. Кроме того, ограниченный круг хозяйствующих субъектов, действующих на ряде рынков товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства, является благоприятным условием для заключения картельных соглашений. Ну и, пожалуй, самым серьезным недостатком закрытых электронных процедур является низкий уровень прозрачности информации об их проведении и, как следствие, конкуренции участников закупки. Это, безусловно, приведет к увеличению бюджетных расходов на закупку продукции, необходимой для обеспечения обороны страны и безопасности государства. В целях противодействия этому требуется принятие мер по усилению контроля в сфере закупок.

Библиография

1. Свиных, Е. А. Принцип обеспечения бесперебойности поставок продукции для государственных нужд в сфере обороны страны и безопасности государства / Е. А. Свиных // *Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение*. — 2015. — № 7. — С. 80—92.

2. Albano, G., Dimitri, N., Pacini, R., and Spagnolo, G. Information and competitive tendering // *Handbook of Procurement* / ed. by N. Dimitri, G. Piga and

¹ Tassabehji, R. Understanding e-auction use by procurement professionals: motivation, attitudes and perceptions // *Supply Chain Management: An International Journal*. Vol. 15. 2010. № 6. P. 425—437; Albano, G., Dimitri, N., Pacini, R., and Spagnolo, G. Information and competitive tendering // *Handbook of Procurement* / ed. by N. Dimitri, G. Piga and G. Spagnolo. Cambridge : Cambridge University Press, 2006. P. 143—167; Daly, S., Nath, P. Reverse auctions for relationship marketers // *Industrial Marketing Management*. Vol. 34. 2005. № 2. P. 157—166; Jap, S. Online Reverse Auctions: Issues, Themes, and Prospects in the Future // *Journal of the Academy of Marketing Science*. Vol. 30. 2002. № 4. P. 506—525.

Public Procurement Conference 2010 proceedings. — Seoul, 2010. P. 5—6. URL: <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/05e-Procurement/Paper5-1.pdf> (дата обращения: 21.12.2017).

G. Spagnolo. — Cambridge : Cambridge University Press, 2006. — P. 143—167.

3. Daly, S., Nath, P. Reverse auctions for relationship marketers // *Industrial Marketing Management*. — Vol. 34. — 2005. — № 2. — P. 157—166.

4. Gardenal, F. Public e-procurement – define, measure and optimize organizational benefits // *International Public Procurement Conference 2010 proceedings*. – Seoul, 2010. — P. 5—6. URL: <http://www.ipppa.org/IPPC4/Proceedings/05e-Procurement/Paper5-1.pdf> (дата обращения: 21.12.2017)

5. Jap, S. Online Reverse Auctions: Issues, Themes, and Prospects in the Future // *Journal of the Academy of Marketing Science*. — Vol. 30. — 2002. — № 4. — P. 506—525.

6. Tassabehji, R. Understanding e-auction use by procurement professionals: motivation, attitudes and perceptions // *Supply Chain Management: An International Journal*. — Vol. 15. — 2010. — № 6. — P. 425—437.

On introduction of closed e-procurement procedures into contract system in procurement of goods, works and services for ensuring state defense and security

Svininyh E. A.,

candidate of legal sciences, associate professor of the department of civil law

Moiseev D. V.,

candidate of legal Sciences, docent of Department «civil law and Civil process» Russian University of transport

Abstract. The article deals with the novella of Russian legislation on contract system in procurement of goods, works and services for ensuring state defense and security. The authors define closed e-procurement procedures, consider advantages and disadvantages of these procedures, describes the main reasons of introduction of norms on closed e-procurement procedures into legislation on contract system.

Keywords: government procurement; e-procurement; defense and security procurement; procurement procedure; defense contract; sensitive contract

О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей

© Харитонов С. С.,

кандидат юридических наук, профессор

Аннотация. В статье освещены теоретические вопросы договорной работы с участием военных организаций

Ключевые слова: договорная работа в воинских частях, правовое обеспечение договорной работы в воинских частях

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

Своевременное и качественное снабжение федеральных органов, обеспечивающих военную безопасность государства, материальными средствами на основе договоров для решения возлагаемых на них задач, является важным направлением деятельности должностных лиц и специалистов, которые, руководствуясь правовыми нормами, создают и воплощают договорные отношения на рынке публичных закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

С учетом систематических изменений законодательства в области договорной работы вопросы соблюдения законности принимаемых решений, ответственности и компетенции лиц, задействованных в договорной работе, в последние годы становятся предметом глубокого изучения со стороны ученых-юристов как на уровне исследований монографического характера¹, так и научных публикаций иного рода².

¹ Свиных Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография. М. : МПИ ФСБ России, 2015; Ванин В. В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, 2007.

² См., например, Корякин В. М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности. Военное право. 2013, № 2; Корякин В.М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал российского права. 2014. № 5; Паскарь С. В. Правовая экспертиза в госзакупках: методика проведения в военных организациях // Военное право. 2015. № 3.

Не остается без внимания тема формирования, размещения и исполнения государственного заказа у специалистов-практиков, предлагающих методические разработки в этой сфере³, а также судебных органов⁴.

Закономерно, что решение вопросов договорных отношений с участием уполномоченных органов, заказчиков и исполнителей нуждаются в правовом обеспечении (правовом сопровождении) со стороны квалифицированных юридических специалистов, которые отдельно либо в составе обособленных подразделений являются субъектами правовой работы.

Одним из направлений правовой работы в Вооруженных Силах Российской Федерации в целом, в центральных органах военного управления, объединениях, соединениях, воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — воинские части), в частности, является проведение правовой работы при организации и ведении договорной работы в воинских частях (п. 3 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 717).

³ См., например: Путеводитель по договорной работе. Государственный и муниципальный контракт; Путеводитель по контрактной системе в сфере закупок. Контракт // СПС КонсультантПлюс.

⁴ См., например: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 г.

Договорную работу в воинских частях можно рассматривать как совокупность юридически властных действий должностных лиц воинских частей, направленных на возникновение, изменение или прекращение правовых отношений в целях решения задач боевой готовности воинских частей посредством сопровождения мероприятий, проводимых при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Нацеленность договорной работы в воинских частях на проведение мероприятий, обеспечивающих поддержание боевой готовности, отличает договорную работу в коммерческих организациях, которая обеспечивает экономическое взаимодействие организации с другими.

Так, целью договорной работы в коммерческих организациях является достижение с помощью договорных инструментов и иных правовых средств максимальной экономической эффективности хозяйственной деятельности организации¹.

Содержание договорной работы с участием воинских частей образуют санкционированные нормативными правовыми актами действия должностных лиц воинских частей по формированию и реализации договорных связей на рынке публичных закупок товаров (включая работы и услуги) для обеспечения государственных нужд.

Цель, содержание и методы договорной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации характеризуют ее как разновидность управления. Она направлена на упорядочение, регулирование договорных отношений воинских частей с их контрагентами, на организацию их внутренней деятельности с учетом необходимости исполнения договорных обязательств.

В качестве основных условий организации договорной работы воинских частей можно выделить следующие:

— соблюдение требований действующего законодательства;

— улучшение экономических показателей и снижение объемов расходов воинских частей на финансовое, техническое и материально-бытовое обеспечение;

— уменьшение затрат на возмещение судебных издержек и вреда, причиненного в связи с незаконными действиями и решениями должностных лиц воинских частей (в том числе и за счет виновных в этом должностных лиц), выплатой неустоек (штрафов, пени) и других имущественных санкций;

— обеспечение защиты законных прав и интересов воинских частей, принятие мер по полному возмещению причиненного им ущерба;

— активное использование системы правовых средств для укрепления новых методов хозяйствования в условиях рыночной экономики.

Договорная работа имеет своей целью:

— упорядочивающее воздействие на субъектов договорной работы для достижения ее оптимальных результатов;

— установление правовых договорных отношений с организациями при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд посредством заключения договоров;

— обеспечение соблюдения этими организациями и воинскими частями договорных обязательств;

— использование мер принуждения в целях устранения нарушения этих обязательств;

— возмещение причиненных убытков и уплату штрафа за счет виновных контрагентов.

Изучение действующей нормативной базы в области договорной работы с участием воинских частей формирует мнение о стремлении государства обеспечивать материальными средствами нужды обороны централизованно, что, как представляется, вряд ли оправдано с учетом исключительно широкой номенклатуры закупок продукции военного, специального назначения и общего назначения, поскольку это ограничивает здоровую конкуренцию между производителями (особенно применительно к продукции общего назначения).

¹ О договорной работе в коммерческих организациях см.: Цветков И. В. Договорная работа : учебник. М. : Проспект, 2010.

Эффективность договорной работы должна достигаться:

— скоординированными действиями органов военного управления и должностных лиц всех уровней по достижению целей договорной работы с участием военных организаций;

— соблюдением законности при выполнении мероприятий в рамках договорной работы;

— обеспечением непрерывности и комплексного подхода в договорной работе;

— наличием подготовленных в профессиональном отношении кадров, имеющих профильное (как правило, юридическое и экономическое образование) образование и навыки договорной работы.

Договорная работа регулируется нормами нескольких отраслей права. Эти нормы содержатся в соответствующих федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, воинских уставах, приказах Министра обороны Российской Федерации и других правовых актах, которые в своей совокупности составляют правовую основу осуществления договорной работы.

Так, по мнению В. М. Корякина¹ в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности одновременно действуют:

а) *нормы государственного права*, регулирующие отношения по формированию основных направлений военной политики государства и определению потребности военной организации государства в товарах, работах и услугах;

б) *нормы административного права*, регулирующие вопросы распределения полномочий между органами государственной власти по закупкам продукции военного назначения, контроля и надзора в сфере государственных закупок;

в) *нормы гражданского права*, регулирующие отношения, связанные с размеще-

нием государственного заказа, заключения и исполнения государственных контрактов, гражданско-правовой ответственности участников контрактных отношений по закупкам товаров, работ и услуг для нужд военных организаций;

г) *нормы финансового права*, регулирующие бюджетные отношения по финансированию поставок товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных нужд в интересах обороны и военной безопасности.

Таким образом, правовое регулирование общественных отношений, связанных с государственными закупками в сфере обороны страны, имеет комплексный характер, поскольку здесь действуют одновременно нормы различных отраслей права, которые, активно взаимодействуя и дополняя друг друга, обеспечивают функционирование специального правового режима в отношении удовлетворения потребностей государства в товарах, работах, услугах военного назначения. Взятые в совокупности, указанные нормы относятся к военному праву как комплексной отрасли отечественной правовой системы².

На основании изложенного выше, дозволительно с высокой степенью уверенности утверждать, что под правовой основой договорной работы в воинских частях следует понимать всю совокупность связанных между собой нормативных правовых актов разной юридической силы, закрепляющих и регулирующих такой особый круг общественных отношений, как договорная работа.

В заключении можно констатировать, что на сегодня как на уровне законодательной власти, так и исполнительной проводится работа по совершенствованию нормативных актов в области договорной работы с участием воинских частей в целях создания внутренне согласованной, отвечающей общественным отношениям, складывающимся в этой сфере, системы, учитываю-

¹ Корякин В. М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности // Военное право. 2013. № 2.

² Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 40—49.

щей, в том числе, опыт правового регулирования обеспечения материальными средствами нужд обороны государства в других странах применительно к особенностям национального законодательства нашей страны.

Библиография

1. Ванин, В. В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Ростов н/Д, 2007. — 48 с.
2. Корякин, В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд / В. М. Корякин // Журнал российского права. — 2014. — № 5.

3. 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—49.

4. Корякин, В. М. Проблемы правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны и военной безопасности / В. М. Корякин // Военное право. — 2013. — № 2.

5. Паскарь, С. В. Правовая экспертиза в госзакупках: методика проведения в военных организациях / С. В. Паскарь // Военное право. — 2015. — № 3.

6. Свиных, Е. А. Закупки товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовые аспекты : монография / Е. А. Свиных. — М. : МПИ ФСБ России, 2015. — 247 с.

7. Цветков, И. В. Договорная работа : учебник / И. В. Цветков. — М. : Проспект. 2010. — 192 с.

On some theoretical and legal aspects of contract work involving military units

Kharitonov S. S.,
candidate of law, professor

Abstract. The article highlights theoretical issues of contractual work with the participation of military organizations

Keywords: contract work in military units, legal support of contractual work in military units

Социальные гарантии военнослужащих. Жилищное обеспечение

Экспансия принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих и размышления на тему судебного нормотворчества

© Гайдин Д. Ю.,

кандидат юридических наук, старший юрисконсульт подразделения ФСО России

Аннотация. В статье изложен анализ судебной практики по вопросам жилищного обеспечения военнослужащих, которым ранее предоставлялось жилье за счет государства, а также приводится авторская позиция по вопросу отнесения судебного прецедента к источникам права.

Ключевые слова: повторное жилищное обеспечение военнослужащих, сдача жилого помещения, отказ в жилищном обеспечении, судебная практика, Верховный Суд Российской Федерации, источники права.

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

По долгу службы автору настоящей статьи довелось на практике столкнуться с применением так называемого принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих. Постоянным читателям должно быть известно, что это за принцип, для несведущей аудитории поясним, что его содержание можно кратко сформулировать следующим образом: *если военнослужащий не может сдать ранее полученное от государства жилье, то он не имеет права на повторное жилищное обеспечение в порядке, предусмотренном федеральным законом «О статусе военнослужащих»* (курсив здесь и далее — автора). В общем-то, тема не новая. Но интерес автора вызвал не столько сам принцип, сколько источник его происхождения и область его применения. В настоящей статье приводится небольшой анализ судебной практики, в которой названный принцип получил и продолжает получать содержательное наполнение и границы применения.

После вступления в силу ЖК РФ порядок признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях получил современные очертания. Обращаться к указанному кодексу заставляла норма ранее действовавшей редакции п. 1 ст. 15 Феде-

рального закона «О статусе военнослужащих» о том, что военнослужащие, заключившие контракты о прохождении военной службы до 1998 г., обеспечиваются жильем на общих основаниях при продолжении военной службы по контракту более 5 лет. В соответствии с хорошо известными положениями ст. 53 и 54 ЖК РФ практиковалось обеспечение военнослужащих жильем для постоянного проживания при условии истечения 5 лет с момента ухудшения ими своих жилищных условий. При этом во внимание не принималось, что ухудшение было произведено с жилым помещением, ранее полученным от государства. Такой позиции придерживались суды, например, в решении Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2010 г. № ВКГПИ10-7 было указано, что по смыслу абз. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» признание военнослужащих нуждающимися в получении жилых помещений должно осуществляться в соответствии со ст. 51 ЖК РФ. Поэтому, если военнослужащий и члены его семьи отвечают требованиям указанной статьи, то оснований для отказа в признании их нуждающимися в получении жилых помещений при соблюдении положений ст. 54 ЖК РФ не имеется.

Как указывал участвовавший в том деле представитель Минобороны России, в зависимости от формулировки справки о сдаче ранее предоставленного жилого помещения (*а в ней допускалось указание, что жилье не сдано*), возникает либо одно из условий на право военнослужащего состоять на учете, либо основание для применения ст. 53 ЖК РФ о последствиях намеренного ухудшения жилищных условий.

А. А. Выскубин отмечал прецеденты признания судом несостоятельности доводов о том, что военнослужащий не может являться очередником на получение жилого помещения, так как право на жилое помещение реализовано им ранее. Как указывали суды в исследованных им решениях, за период военной службы у военнослужащего может возникнуть право на улучшение жилищных условий, поскольку с момента ухудшения жилищных условий, к которому относится и продажа ранее выделенной государством квартиры, прошел установленный срок. При реализации данного права путем уменьшения или увеличения площади предоставляемого жилого помещения должны учитываться ранее выделенные жилые помещения и льготы военнослужащих на дополнительную жилую площадь¹.

Однако жилищное обеспечение военнослужащих регулируется не только общими нормами, но и специальными. В контексте нашего повествования нельзя не указать на п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», который как раз и выступает фундаментом принципа однократного жилищного обеспечения военнослужащих. Практически в неизменном виде с 1 января 1998 г. данный пункт устанавливает, что однократным является *право на обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию*

здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при перемещении места жительства. Вполне ясная формулировка дает четкие границы распространения однократного жилищного обеспечения, и суды разрешали дела в соответствии с ними². Однако в последующем правовые позиции военных судов существенно изменились³ и не в последнюю очередь благодаря воззрениям правоведов.

Так, в 2010 г. К. В. Фатеев и С. С. Харитонов в своей статье указывали следующее. *Военнослужащие, которые получали ранее жилое помещение от военного ведомства, но по каким-либо субъективным причинам утратили право на него, прав на повторное обеспечение жильем от военного ведомства не приобретают. К таким военнослужащим должны применяться последствия злоупотребления правом путем отказа в защите их жилищных прав. Указанные выше военнослужащие должны обеспечиваться жилыми помещениями на общих основаниях с другими гражданами в соответствии с жилищным законодательством, а не в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих».* В тех случаях, когда военнослужащий расторгает брак, он должен принять все меры к сдаче жилья либо части жилья, которая на него приходится. Никакие документы, в том числе судебные решения об утрате права на жилое помещение, об отказе в изменении договора социального найма жилого помещения и т.д., не должны заменять документа о сдаче ранее занимаемого жилого помещения. Государство в данном случае исходит из принципов разумности и добросовестности. Оно ранее выполнило свои обязательства перед конкретным военнослужащим и не должно бесплатно либо на льготных основаниях обеспечивать жилыми помещениями граждан, которые не отнесены к категориям,

¹ Выскубин А. А. Повторное обеспечение военнослужащих жильем — не миф, а реальность! (По материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 4. С. 29—32.

² См. напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2009 г. № 6н-424/08.

³ Воробьев Е. Г. О праве на государственное жилищное обеспечение в избранном месте жительства в связи с увольнением с военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 11. С. 43—54.

обладающим правами на предоставление им жилого помещения¹.

Однако другие правоведы придерживались иной точки зрения. Например, Д. В. Рылков считает, что у военнослужащего может возникнуть право на повторное обеспечение жилым помещением в случае если он предпримет должные меры к выделению причитающейся ему доли из ранее полученной от федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, жилой площади, и обмену либо разделу спорного жилого помещения, даже если они окажутся безрезультатными по не зависящим от военнослужащего причинам. То есть, совершение надлежащих действий, которые, однако, не привели к сдаче ранее предоставленного жилья или его доли, позволяют военнослужащему повторно быть обеспеченным жильем за счет государства².

Данная позиция базируется на судебной практике, которая в настоящее время, по всей видимости, уже не актуальна. Например, в соответствии с определениями Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 6н-1/09 и от 9 декабря 2010 г. № 203-В10-17 если военнослужащий принял все зависящие от него меры по сдаче доли жилого помещения, он не может быть признан обеспеченным жилым помещением, и принцип однократности жилищного обеспечения на него не распространяется.

Е. Н. Трофимов указывал, что если военнослужащий по субъективным причинам не может сдать ранее полученное жилье (например, добровольно оставил бывшей семье), то правомерным было бы при решении вопроса о его повторном жилищном обеспечении учитывать часть жилого помещения, которая потенциально могла бы ему принадлежать в случае участия в приватизации либо в результате раздела этого жилого помещения или принудительного обмена

в судебном порядке. Вместе с тем, указанный правовед ставил вопрос о том, распространяется ли указное правило в случае принятия военнослужащим всех предусмотренных законодательством мер по выделу причитающейся ему доли жилого помещения либо принятия мер по его принудительному обмену, но при получении отказа в удовлетворении требований в виде судебного акта³.

Другие правоведы обращали внимание на то, что механизм повторного обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей, обеспечивавшихся ранее жилыми помещениями от Минобороны России, по-прежнему не получил надлежащего законодательного урегулирования. Они указывали, что существующая практика отказов таким военнослужащим в признании нуждающимися в жилых помещениях при объективной невозможности сдачи по независящим от них причинам ранее полученного жилья несправедлива, так как не берется в расчет стоимость и размер такого жилого помещения с учетом региональной специфики, а также не адекватна масштабам и распространенности проблем в рассматриваемой сфере⁴.

Не станем ставить под сомнение или развивать указанные точки зрения, а на конкретных примерах из судебной практики покажем, какая позиция возобладала в исследуемом вопросе.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 было указано, что *если военнослужащий реализовал свое право на жилое помещение по договору социального найма в*

¹ Фатеев К. В., Харитонов С. С. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 5. С. 31—35.

² Рылков Д. В. Две квартиры в одни руки // Военно-юридический журнал. 2012. № 5. С. 14—16.

³ Трофимов Е. Н. Об основаниях и условиях повторного обеспечения жильем по месту военной службы военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации и членов их семей, обеспечивавшихся ранее жилыми помещениями от Министерства обороны Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 4. С. 53—56.

⁴ Игонина Н. А., Добрецов Д. Г., Ережипалиев Д. И. Проблемы законодательного регулирования вопросов обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 3. С. 32—36.

порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих», и не может представить документы о его освобождении, повторное обеспечение такого военнослужащего жилым помещением по договору социального найма осуществляется в общем порядке согласно нормам ЖК РФ с учетом ранее полученного жилого помещения от федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, и других заслуживающих внимания обстоятельств¹.

Указанная позиция Верховного Суда Российской Федерации, на наш взгляд, вышла неоднозначной. Исходя из ее буквального восприятия, военнослужащий обеспечивается жилым помещением по договору социального найма, а не в какой-либо иной форме, в общем порядке, а не в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих», если ранее он уже получал жилое помещения по договору социального найма в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом и не может представить документ об освобождении данного жилого помещения. Неясно, что точно подразумевается под документом об освобождении жилого помещения, и распространяется ли такое правило на другие формы жилищного обеспечения, кроме социального найма.

В дальнейшем судебная практика пошла по пути расширения сферы и условий применения принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих.

Далее на примере судебных постановлений мы попытаемся определить типовые ситуации, в которых суды применяют указанный принцип, опираясь на нормы п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Достаточно распространенной является ситуация, когда военнослужащий федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена

военная служба, был обеспечен по месту прохождения военной службы жилым помещением по договору социального найма и утратил возможность его сдать в связи с выездом из него, отказом от участия в приватизации или иным отчуждением. В данном случае суды признавали законными решения органов военного управления об отказе в принятии таких военнослужащих на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях или о снятии их с указанного учета (определения Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2010 г. № 205-В10-17, от 6 сентября 2016 г. № 201-КГ16-31, от 1 сентября 2015 г. № 204-КГ15-11, от 20 августа 2015 г. № 204-КГ15-10, от 16 августа 2016 г. № 212-КГ16-6, от 3 августа 2017 г. № 207-КГ17-6 и от 24 августа 2017 г. № 212-КГ17-5).

Также сдавать требуется жилье, которым военнослужащий обеспечивался за счет государства как член семьи другого военнослужащего. Если данный военнослужащий утратил право на такое жилое помещение, что означает невозможность его сдачи, то, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, решение органа военного управления об отказе в принятии его на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении является законным и обоснованным (определение от 14 февраля 2017 г. № 201-КГ17-2). При этом Верховный Суд Российской Федерации посчитал основанным на неправильном истолковании закона вывод нижестоящих судов о том, что обеспечение военнослужащего жилым помещением в составе семьи своего отца не может рассматриваться как обеспечение его жильем в порядке, установленном Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

Согласно другим судебным прецедентам, право на повторное жилищное обеспечение ставится в зависимость от возможности сдачи занимаемого жилого помещения, полученного до 1 марта 2005 г. из фонда местных Советов народных депутатов или ведомственного жилищного фонда, даже если оно не предоставлялось военнослужащему, а также приватизированного жилого помещения (определения Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2015

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

г. № 201-КГ15-21, от 9 октября 2014 г. № 201-КГ14-40, от 17 ноября 2015 г. № 211-КГ15-28).

Необходимо указать, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно рассматривал заявления граждан о признании неконституционным п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и, отказывая гражданам, Конституционный Суд указывал, что сами по себе положения, устанавливающие условия для предоставления дополнительных гарантий в жилищной сфере для военнослужащих, в том числе однократное обеспечение их жильем в рамках данных гарантий и необходимость предоставления документов об освобождении жилого помещения в целях получения другого жилого помещения, основаны на вытекающем из Конституции Российской Федерации принципе социальной справедливости и направлены на предотвращение необоснованного сверхнормативного предоставления военнослужащим (и членам их семей) жилищных гарантий, предусмотренных указанным федеральным законом¹.

Вместе с тем в судебной практике имеются прецеденты, когда Верховный Суд Российской Федерации признавал возможным повторное жилищное обеспечение военнослужащего при том, что ранее полученное от военного ведомства жилое помещение сдать невозможно, но с условием учета общей площади такого жилого помещения при расчете размера предоставляемого жилья (определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2015 г. № 201-КГ15-4). Надо полагать, что с учетом последних судебных прецедентов такой подход к решению вопроса о повторном жилищном обеспечении военнослужащих на сегодняшний день является неактуальным.

Яркий пример экспансии принципа однократности жилищного обеспечения воен-

нослужащих являются собой дела, связанные с жилыми помещениями, приобретенными за счет участия в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих (НИС). Верховный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой жилое помещение, приобретенное супругой (супругом) военнослужащего за счет участия в НИС, является их совместной собственностью и, поскольку документов о сдаче такого жилого помещения военнослужащим не представлено, решение об отказе в его жилищном обеспечении является правомерным (определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2015 г. № 211-КГ15-17). Как оказалось, рассматриваемый принцип стал использоваться и в обратном направлении, то есть при решении вопроса о включении военнослужащего в НИС. На популярном форуме в сети Интернет появился скан решения об отказе одному военнослужащему в положительном решении данного вопроса, в котором уполномоченный орган ссылаясь на п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». По мнению органа, право на обеспечение жилым помещением для постоянного проживания на территории Российской Федерации от государства на данных условиях (*условия в решении не раскрываются*) предоставляется указанным военнослужащим, гражданам и членам их семей (*категории лиц также не раскрываются*) один раз. При этом не имеет значения, по какому основанию и каким способом граждане были обеспечены жилым помещением и использовали свое право за счет средств Минобороны России. В связи с тем, что военнослужащим было реализовано право на жилище за счет средств федерального бюджета (обеспечение по договору социального найма в составе семьи), повторное обеспечение за счет средств федерального бюджета (путем реализации права на жилище как участника НИС, в случае возникновения законного основания) у такого военнослужащего отсутствует(!)².

¹ См. например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 637-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гарбузова Михаила Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

² Форум правовой взаимопомощи военнослужащих. URL : <http://voensud.ru/voennaya-ipoteka-f63/voprosipo-ipotechnoy-sisteme-t2099-8850.html>

В складывающихся условиях экспансии принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих не представляется возможным однозначно спрогнозировать, каким будет результат оспаривания данного решения в суде.

Еще один прецедент расширения применения рассматриваемого принципа, на наш взгляд, связан со служебным жилищным обеспечением военнослужащих. Как указал Верховный Суд Российской Федерации в определении от 3 ноября 2016 г. № 208-КГ16-35, военнослужащий не имеет право на обеспечение служебным жильем, если ранее в этом же населенном пункте за счет средств федерального бюджета он был обеспечен жилым помещением по установленным нормам и в последующем по субъективным причинам утратил право на него. Необеспеченность военнослужащего жильем по месту прохождения военной службы на данный вывод не влияет, поскольку государством обязательство по предоставлению жилого помещения по месту прохождения военной службы исполнено, а право пользования таковым им утрачено ввиду собственных добровольных действий. В указанном судебном постановлении суд непосредственно не ссылается на п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», однако обоснование и мотивировка принятого решения нам вполне очевидна.

Следует отметить, что в последнее время заметно усилилась роль и значение судебных постановлений как источников права в сфере жилищного обеспечения военнослужащих. Судебная практика по-прежнему формально не признается источником российского права. В теории для российской правовой системы характерно превосходство писаной нормы над мнением или убеждением суда, то есть принцип верховенства закона и подзаконности судебной деятельности. Правосудие понимается как одна из форм применения закона, не связанная с правотворческими полномочиями, а судебная практика во всех ее проявлениях представляет собой не правотворческую, а правоприменительную, правотолковательную деятельность¹. Тем не менее в аспекте практики правоприменения возникает неопреде-

ленность в отношении восприятия судебного прецедента как источника российского права, и характера его взаимосвязи и взаимодействия с другими источниками права, в первую очередь с законом.

По мнению некоторых ученых, признание судебной практики в форме прецедента как источника российского права будет содействовать восполнению пробелов в праве, в нормативно-правовом регулировании. Ибо нельзя требовать от законодателя, чтобы он охватил в нормах законов все многообразие конкретных ситуаций, складывающихся в жизни, рассмотрением которых занимаются, восполняя при этом пробелы в праве, только суды. Признание судебной практики в качестве источника права не противоречит конституционно признанному и закрепленному принципу разделения властей, который не должен восприниматься строго в абсолютном смысле. К тому же, прецедент, не будучи признанным в качестве источника романо-германского права формально, выступает в качестве такового реально в ряде государств, причисляемых к данной правовой семье, что соответствует ее устоям и традициям. На примерах из практики очевидно, что судебная правотворческая активность осуществляется в строгом соответствии с законом и на основе закона, и при этом не только не противоречит законодательной деятельности парламента, но и, наоборот, ее дополняет и обогащает, что свидетельствует об отсутствии конкурентной борьбы между законодательной и судебной ветвями власти².

Разделяя приведенную точку зрения, отметим, что закон в отличие от прецедента является более стабильным и универсальным источником права, поэтому его преобладание над другими источниками вполне естественно и необходимо. Характерной чертой современного российского права является весьма изменчивая судебная практика в условиях действия одних и тех же законов и подзаконных правовых актов, что, на наш взгляд, вызывает народное недоверие к судебной системе и подозрения в ее коррумпированности. Примером такой измен-

¹ Марченко М.Н. Источники права : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. М. : Норма, ИНФРА-М, 2014. С. 336.

² Там же. С. 336, 339—342.

чивости может служить применение судами норм о праве на дополнительную площадь жилого помещения для военнослужащих¹.

Полагаем, что единичное судебное постановление по какому-либо делу не должно порождать общее правило для аналогичных дел в силу уникальности обстоятельств каждого из них. Тем более в отправлении правосудия немалую роль играет усмотрение суда. Для признания судебной практики источником права она должна быть устойчивой, однако критерии такой устойчивости не определены. Из некоторого количества сходных по обстоятельствам и результату рассмотрения дел можно вывести типовые условия, при которых органам или должностным лицам следует применять норму права так, как она была применена судом, или в отсутствие нормативного правового регулирования действовать так, как это было предписано судами в своих постановлениях другим органам или должностным лицам, участвовавшим в деле. Иными словами, правоприменителю следует действовать по аналогии и сообразно судебной практике. Ведь если суд признает законным то или иное решение или действие органа исполнительной власти, то логично и обосновано предполагать, что противоположное решение в данной ситуации автоматически становится незаконным. Во всяком случае, как справедливо указывает М. В. Кучин, основную роль в вопросе отнесения того или иного правила поведения к категории нормы права имеет содержание правила и юридические последствия его принятия, а не внешняя форма выражения². Таким образом совокупность судебных прецедентов может порождать общие правила, подлежащие применению наравне с юридическими нормами, установленными нормативными правовыми актами и актами, содержащими

разъяснения законодательства и обладающими нормативными свойствами. При этом допускаемые в некоторых отраслях и институтах права аналогия закона и аналогия права при отсутствии регулирующей законодательной нормы должны уступать место судебным прецедентам в силу непосредственного применения последних в данных неурегулированных отношениях.

Устойчивость судебной практики может измеряться не только количеством судебных дел, но и уровнем инстанции, вынесшей судебное постановление. Если речь идет об актах, принятых Верховным Судом либо Конституционным Судом Российской Федерации, то ставить под сомнение общепризнанность содержащихся в них позиций едва ли было бы уместным. В соответствии со ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации в данном Конституционным Судом истолковании не допускается применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного акта или отдельных его положений в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом в этом постановлении истолкованием. В соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения. Ярким примером таких разъяснений является упомянутое Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

К тому же, судебная практика, получившая распространение в нижестоящих судах, как правило, всегда находит отраже-

¹ Глухов Е.А. Изменение судебной практики при неизменности законодательства (на примере права на дополнительную жилую площадь некоторых категорий граждан) // Жилищное право. 2016. № 5. С. 55—73.

² Кучин М. В. Судебное толкование или судебное нормотворчество? // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 3. С. 20—35.

ние в общих и тематических обзорах, подготавливаемых судебными коллегиями и утверждаемых Президиумом Верховного Суда Российской Федерации. Тем самым судебные прецеденты получают одобрение высшей судебной инстанции, в связи с чем они подлежат применению судами при рассмотрении аналогичных дел. В качестве примера можно привести Обзор практики рассмотрения военными судами дел о реализации прав на участие в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей, Обзор практики рассмотрения военными судами дел, связанных с обеспечением военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями по избранному месту жительства, а также Обзор судебной практики окружных (флотских) военных судов по гражданским и административным делам в 2016 г., подготовленные Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. Некоторые судебные прецеденты, касающиеся прохождения военной службы и статуса военнослужащих, часто включаются в ежеквартальные обзоры судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Действующим процессуальным законодательством предусмотрена возможность пересмотра решений судов в связи с возникновением новых обстоятельств, к которым, в том числе, относятся признание примененного в деле закона неконституционным, а также определение (изменение) Президиумом или Пленумом Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы. При рассмотрении дела в порядке надзора судебные постановления подлежат отмене или изменению, если они нарушают единообразие в толковании и применении судами норм права. Указания Президиума Верховного Суда Российской Федерации о толковании закона являются обязательными для судов, вновь рассматривающих дело.

Как отметил М. В. Кучин, восполнение пробела судом, рассматривающим дело, обычно не влечет за собой создание нормативного положения, так как суд конструирует правило для конкретной ситуации, дей-

ствие этого правила исчерпывается вместе с разрешением дела. Однако когда такому правилу придается характер общеобязательного путем включения в постановление Пленума или в постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации, а также в обзор судебной практики, утверждаемый Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, то мы имеем дело с формированием новой нормы, поскольку созданное правило, с одной стороны, регулирует отношение, не урегулированное иными нормами права, а с другой — оно будет в обязательном порядке применяться всякий раз при возникновении аналогичной ситуации.

Примерами формулирования непосредственно Верховным Судом Российской Федерации на основе рассмотрения конкретных дел именно новых общеобязательных правил, а не разъяснения смысла имеющихся правовых норм или их конкретизации, на наш взгляд, могут служить определение от 18 октября 2016 г. № 201-КГ16-39, в котором указано, что *до возникновения обстоятельств, с которыми закон связывает выполнение государством обязательств по жилищному обеспечению военнослужащих, он сохраняет возможность выбора иного способа реализации своих жилищных прав, предусмотренного ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и его волеизъявление об исключении из реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих должно быть реализовано, поскольку это соответствует требованиям действующего законодательства и не нарушает чьи-либо права и законные интересы*, включая публичные; а также определение от 15 июня 2017 г. № 206-КГ17-4, в соответствии с которым *аннулирование регистрационного номера участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в случае ошибочного открытия именного накопительного счета возможно только до предоставления участнику средств накоплений, учтенных на этом счете, то есть до исполнения государством своих обязательств по жилищному обеспечению военнослужащего*.

Полагаем, что федеральным органам исполнительной власти и федеральным государственным органам, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, не стоит ждать появления новых судебных постановлений, содержащих приведенные правовые позиции, и уж тем более ждать изменений в законодательстве, которыми они будут повторены в виде правовых норм, а следует руководствоваться данными прецедентами в повседневной деятельности.

То, что один из приведенных прецедентов имеет правотворческий характер, по нашему мнению, подтверждается еще и тем, что после его создания была предпринята попытка со стороны федеральных органов исполнительной власти внести изменения в законодательство, устанавливающие полную невозможность выхода из НИС. То есть указанные органы, не согласные с новыми правилами поведения, определенными судом, хотят нивелировать их дальнейшее применение путем установления в законе иных правил. Сложно представить, чья сторона возьмет верх в такой конкуренции, так как непонятно, может и будет ли судебная власть отстаивать на законодательном уровне свои правовые позиции, содержащие новые регулятивные элементы, которых до этого в системе права не было. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин указывал следующее: «Действуя в позитивном ключе, конституционная юстиция, как единственный источник официального легального толкования Конституции, на самом деле не пополняет закон, а как бы открывает то, что уже объективно существует в системе права, но просто не нашло еще своей отчетливой юридической дефиниции»¹. Полагаем, что в таком же ключе может действовать и Верховный Суд Российской Федерации, осуществляя правотворческую конкретизацию и интерпретацию на основе объективных и общепризнанных правовых принципов. То есть, судебные акты Верховного Суда Российской Федерации, несущие в себе правотворческие элементы, равно как и

акты Конституционного Суда Российской Федерации, должны быть в точности воспроизведены по своему смыслу в законах и подзаконных актах, так как в них отражены существующие нормы, еще не нашедшие формального выражения в официальных источниках права.

Следует признать, что в нормативном правовом акте достаточно сложно сразу отразить все многообразие существующих и возможных правоотношений, подлежащих правовому урегулированию. Однако к этому необходимо стремиться и судебная практика выступает большим подспорьем в совершенствовании действующего законодательства. У законодателя шире кругозор и есть возможность учета в процессе принятия решения значительно большего количества факторов, в том числе и сложившейся судебной практики.

Но, к сожалению, существенным недостатком устройства государственной власти в России является отсутствие механизма своевременного отклика законодательных и исполнительных органов на судебные постановления, имеющие правотворческий характер. Модель взаимодействия ветвей власти по данному направлению может заключаться в создании специального коллегиального органа, который бы изучал судебные постановления на предмет их нормативности и при необходимости содержащиеся в них правовые позиции вносил бы в качестве законодательной инициативы. В условиях отсутствия официального признания судебного прецедента источником права, но фактического его использования в качестве такового, создание механизма трансформации правовых позиций судебных постановлений в положения законов и других нормативных правовых актов стало бы значительным шагом на пути совершенствования нормативного правового регулирования общественных отношений. Во-первых, это повысило бы ответственность судей. Зная о том, что выводы, изложенные в судебном постановлении, могут быть узаконены, судьи более обдуманно и взвешено подходили бы к разрешению дел. Во-вторых, это способствовало бы соблюдению требования предсказуемости государственной полити-

¹ Зорькин В. Сон права рождает произвол // Российская газета. 2017. № 7288 (122).

ки, в частности, в социальной сфере, что подразумевает возможность участникам соответствующих правоотношений в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения.

Следует отметить, что члены обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации не проявляют большой нормотворческой активности в области жилищного обеспечения военнослужащих. Инициатором и разработчиком большинства законодательных поправок в указанной сфере правоотношений выступает Минобороны России. Однако пока нам не известны случаи внесения изменений в закон, в частности в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на основании судебной практики военных судов. Можно назвать тенденцией компенсацию имеющихся неопределенностей, противоречивостей и пробелов действующего законодательства судебными прецедентами, становящимися ориентирами в правоприменительной практике органов военного управления. При этом даже одно вступившее в силу решение суда может неоднократно браться в основу принимаемых органами и должностными лицами решений, конечно при условии, что оно для них является приемлемым.

Библиография

1. Воробьев, Е. Г. О праве на государственное жилищное обеспечение в избранном месте жительства в связи с увольнением с военной службы / Е. Г. Воробьев // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 11. — С. 43—54.
2. Выскубин, А. А. Повторное обеспечение военнослужащих жильем — не миф, а реальность! (По материалам судебной практики) / А. А. Выскубин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 4. — С. 29—32.
3. Глухов, Е. А. Изменение судебной практики при неизменности законодательства (на примере права на дополнительную жилую площадь некоторых категорий граждан) / Е. А. Глухов // *Жилищное право*. — 2016. — № 5. — С. 55—73.
4. Зорькин, В. Д. Сон права рождает произвол / В. Д. Зорькин // *Российская газета*. 2017. № 7288 (122).
5. Игонина, Н. А. Проблемы законодательного регулирования вопросов обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями / Н. А. Игонина, Д. Г. Добрецов, Д. И. Ережипалиев // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 3. — С. 32—36.
6. Кучин, М. В. Судебное толкование или судебное нормотворчество? / М. В. Кучин // *Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу»*. — 2017. — № 3. — С. 20—35.
7. Марченко, М. Н. Источники права : учеб. пособие / М. Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. — М. : Норма, ИНФРА-М, 2014. — 672 с.
8. Рылков, Д. В. Две квартиры в одни руки / Д. В. Рылков // *Военно-юридический журнал*. — 2012. — № 5. — С. 14—16.
9. Трофимов, Е. Н. Об основаниях и условиях повторного обеспечения жильем по месту военной службы военнослужащих Министерства обороны Российской Федерации и членов их семей, обеспечивавшихся ранее жилыми помещениями от Министерства обороны Российской Федерации / Е. Н. Трофимов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 4. — С. 53—66.
10. Фатеев, К. В. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 5. — С. 31—35.

The expansion of the principle of multiplicity one housing the military and reflections on the theme of judicial rulemaking

© Gaydin D. Yu.,
Candidate of Legal Sciences,
major legal counsel division of the FSS of Russia

Abstract. The article presents analysis of judicial practice on the issues of housing for military personnel, which was previously provided housing by the state and given the author's position on the issue of assignment of judicial precedent the source of law.

Keywords: re-housing support of servicemen, reversion of housing, denial of housing, judicial practice, Supreme court of the Russian Federation, sources of law.

Особенности классификации норм права по вопросам жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей и о практике применения судами законодательства в рассматриваемой сфере

© Калинин С. И.,

кандидат юридических наук, подполковник, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Саратовского Военного ордена Жукова Краснознаменного института войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности государственных органов по вопросам жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей, осуществляется классификация нормативных правовых актов по данному вопросу.

Ключевые слова: правовое регулирование; деятельность государственных органов; жилищное обеспечение военнослужащих и членов их семей.

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

В Российской Федерации, как и в большинстве развитых стран мира, основными ценностями в государстве являются права и свободы человека и гражданина. В соответствии с ст. 2. Конституции Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Важнейшими составляющими интересов граждан России являются защита их прав и свобод, где, среди прочих, имеют место вопросы жилищного обеспечения. В ст. 40. Конституции Российской Федерации закреплено, что каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища, а органы государственной власти создают условия для осуществления права на жилище.

В настоящей статье акцент поставлен на рассмотрении вопросов жилищного обеспечения военнослужащих.

Общественные отношения, где их субъектами выступают военнослужащие, регламентируются различными по юридической силе нормами, в том числе нормами военного законодательства, а также доктринальными источниками.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе воен-

нослужащих», военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина (ст. 2). Данный Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Как мы можем видеть, действие военного законодательства в сфере социальной защиты распространяется не только на граждан, проходящих военную службу, но и на ряд граждан, имеющих непосредственное отношение к ним, таких как лица, уволенные с военной службы, члены семей военнослужащих и других лиц, указанных в законодательстве.

Говоря о членах семей военнослужащих, исчерпывающий перечень их указан в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», где к членам семей военнослужащих, на которых распространяются социальные гарантии, установленные данным 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 организациях по очной форме обучения;

— лица, находящиеся на иждивении военнослужащих (п. 5. ст. 2).

В той же норме права закреплено, что социальные гарантии и компенсации устанавливаются военнослужащим и членам их семей.

Вопросы в сфере жилищных отношений, кроме рассмотренных выше законов, регулируются ЖК РФ, действие которого распространяется на рассматриваемую в настоящей статье категорию граждан, и постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512 «О порядке признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих — граждан Российской Федерации и предоставления им жилых помещений в собственность бесплатно».

В целом жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения государственными органами условий для осуществления гражданами права на жилище, необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав и судебной защиты граждан. Граждане по своему усмотрению и в своих интересах осуществляют принадлежащие им жилищные права и свободны в реализации своих жилищных прав в силу предусмотренных жилищным законодательством оснований.

Несмотря на то обстоятельство, что вопросы реализации права на жилище в полной мере урегулированы действующим законодательством, сегодня имеются случаи ограничения (нарушения) жилищных прав граждан государственными органами, к ведению которых отнесено решение вопросов по реализации этих прав, и, как следствие, обращение таких граждан в судебные органы по восстановлению своих прав, предусмотренных жилищным законодательством.

Автор настоящей статьи представляет практику применения судами законодательства при рассмотрении исков военнослужащих, связанных с осуществлением ими пра-

ва на жилище, в соответствии с федеральными законами.

В Саратовский гарнизонный военный суд от военнослужащего К. того же гарнизона поступило административное исковое заявление о признании незаконным решения жилищной комиссии органа исполнительной власти, в котором предусмотрена проходимость военной службы (далее орган), об отказе в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях по избранному месту жительства членов его семьи и действий начальника названного органа, связанных с утверждением данного решения.

Суд установил, что военнослужащий К., проходящий военную службу в органе, обратился с рапортом к командованию о признании его нуждающимся в жилом помещении по избранному месту жительства с составом семьи из четырех человек: он, его супруга и двое несовершеннолетних детей.

Решением жилищной комиссии органа, оформленным соответствующим протоколом, он признан нуждающимся в жилом помещении по избранному месту жительства в г. Москве без учета жены и детей.

Считая свои права нарушенными, К обратился в суд с административным исковым заявлением, в котором просил признать решение жилищной комиссии органа в отношении него, а также действий начальника органа, связанные с утверждением решения жилищной комиссии незаконными, а также обязать жилищную комиссию и начальника органа рассмотреть вопрос о принятии его на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилого помещения по избранному постоянному месту жительства составом семьи из четырех человек.

Представитель административного ответчика — начальника органа — в судебном заседании заявленные требования не признавал и просил в их удовлетворении отказать, пояснив, что К имеет право состоять на учете нуждающихся в жилых помещениях только с теми членами семьи, с которыми ведет совместное хозяйство. Поэтому жилищная комиссия, установив, что административный истец проживает один, приняла правильное и обоснованное решение, которое было правомерно утверждено

начальником органа. Также жилищной комиссией установлено, что супруга административного истца является военнослужащим и проживает в предоставленной ей служебной квартире по месту прохождения службы.

Представитель административных ответчиков также утверждал, что супруга истца зарегистрирована в доме, находящимся в собственности ее матери, а поэтому является членом семьи собственника и не имеет права состоять на жилищном учете.

Суд, выслушав объяснение сторон, исследовав имеющиеся в деле и представленные доказательства, пришел к выводам, что действия жилищной комиссии являются ошибочными.

Из послужного списка административного истца усматривается, что первый контракт о прохождении военной службы он заключил после 1 января 1998 г., имеет общую продолжительность военной службы более 20 лет. Поэтому в силу положений абз. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» он имеет право на получение жилого помещения по избранному месту жительства в период прохождения военной службы.

В силу абз. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений, либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных законодательством за счет средств федерального бюджета.

Абзацем 12 п. 1 этой же статьи указанного закона определено, что жилое помещение по избранному месту жительства предоставляется в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которой площадь предоставляемого жилого помещения зависит от количества лиц, состоящих на учете. При этом в п. 5 ст. 2 названного Федерального закона установлено, что социальные гарантии и компенсации, которые предусмотрены настоящим

Федеральным законом, распространяются также и на членов семьи военнослужащего, к которым, в частности, относится супруга и несовершеннолетние дети военнослужащего.

Согласно абз. 5 п. 5 ст. 2 данного Федерального закона к членам семьи военнослужащего и граждан, уволенных с военной службы, на которых распространяются социальные гарантии, установленные данным Законом, если иное не установлено иными федеральными законами, относятся: супруга (супруг), несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, дети в возрасте 23-х лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, лица, находящиеся на иждивении военнослужащих.

В соответствии с п. 1 ст. 31 Семейного кодекса Российской Федерации и нормами ч. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» каждый из супругов свободен в выборе места проживания и жительства.

Из приведенных норм следует, что реализация предусмотренных прав, связанных с обеспечением жилыми помещениями, ставится в зависимость от принадлежности граждан к членам семьи военнослужащего. Право членов семьи военнослужащего является производным от права самого военнослужащего на определенную льготу. При этом отдельные категории военнослужащих, к которым относится административный истец, и члены их семей должны быть признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий именно по избранному месту жительства, а не по месту прохождения военной службы военнослужащим.

Следовательно, совместное проживание военнослужащего с членами своей семьи по месту прохождения военной службы в данном случае не является обязательным условием для возможности обеспечения их жилым помещением по избранному месту жительства.

Также проживание членов семьи административного истца в месте, отличном от места прохождения им военной службы, обусловлено вынужденными, объективными

причинами и, вопреки доводам представителей ответчика, не может служить основанием для ограничения жилищных прав последнего и членов его семьи. При этом дети истца являются членами его семьи и имеют права быть поставленными на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении по избранному к постоянному месту жительства в составе семьи истца. К тому же, позиция жилищной комиссии органа о возможности раздельного обеспечения супругов-военнослужащих жилыми помещениями не основана на законе.

Что касается состояния супруги К. на военной службе и наличия у нее в пользовании служебной квартиры, то данное обстоятельство в силу положений ст. 51 ЖК РФ не является препятствием для постановки на учет нуждающихся в жилых помещениях, а лишь направлено на реализацию ее права на получение временного жилья по месту прохождения военной службы.

Также ошибочным суд находит заключение жилищной комиссии о том, что супруга административного истца является членом семьи собственника жилого помещения — ее матери. Из предоставленных материалов видно, что она проходит военную службу по контракту в воинской части, находящейся на расстоянии более 150 км от места жительства ее матери и зарегистрирована при этой войсковой части.

Очевидно, что при таких условиях, включающих необходимость выполнения обязанностей военной службы, супруга административного истца не могла проживать в отдаленном населенном пункте, а поэтому не является членом семьи собственника жилого помещения в силу ч. 1 ст. 31 ЖК РФ.

При таких обстоятельствах действия жилищной комиссии и начальника органа, связанные с принятием решения в отношении К., являются незаконными и требования истца подлежат удовлетворению.

По мнению автора настоящей публикации, рассматривая правомерность принятого коллегиальным органом решения, связанного с отказом в принятии заявителя на учет в качестве нуждающегося в получении жилого помещения, а также действий воинского должностного лица, утвердившего данное

решение, необходимо рассмотреть обоснованность применения норм права в указанной сфере.

Говоря о системе определенных общественных отношений, необходимо иметь в виду не только их правовую урегулированность, но и гарантированность государством возможности осуществления предоставленных прав и обеспечение соблюдения субъектами общественных отношений соответствующих обязанностей.

Правовое регулирование общественных отношений, субъектами которых являются военнослужащие в Российской Федерации, основывается на нормах Конституции Российской Федерации, которая закрепляет основные права и свободы личности, общества и государства, в том числе право на жилищное обеспечение, посредством которых реализуются основные права военнослужащих и членов их семей.

Положения, изложенные в Конституции Российской Федерации, конкретизируются в федеральном законодательстве.

По нашему мнению, приоритетное место среди нормативных правовых актов в вопросах жилищного обеспечения военнослужащих занимают следующие:

- Федеральный закон «О статусе военнослужащих»;
- Жилищный кодекс Российской Федерации;
- Семейный кодекс Российской Федерации;
- Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;

— постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512 «О порядке признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих — граждан Российской Федерации и предоставления им жилых помещений в собственность бесплатно».

В указанных законодательных актах отражены важные меры по реализации жилищных прав военнослужащих в нашем государстве.

В развитие положений федерального законодательства уполномоченными государственными органами издаются ведомственные нормативные правовые акты, которые носят подзаконный характер.

Однако действующая в настоящее время в Российской Федерации нормативно-правовая база является неоднородной, и в ряде вопросов требует конкретизации. Возьмем, к примеру, ст. 51 ЖК РФ «Последствия намеренного ухудшения гражда-

нами своих жилищных условий». В действующем законодательстве до настоящего времени не существует конкретизирующего определения, что же есть условия ухудшения жилищных условий. Как следствие, это требует особого внимания со стороны законодателя в целях внесения ясности в дефиницию данного понятия.

Classification peculiarities of legal norms concerning housing maintenance for servicemen and members of their families and legislation application in the field concerned

© **Kalinin S. I.**,
the senior teacher of «State Theory and History of Law» chair in Saratov Military Institute of the Red Banner for the National Guards of the Russian Federation, Master of Law, lieutenant colonel

Abstract. The article describes legal regulation of state agencies activity concerning housing maintenance of servicemen and members of their families, classification of standard legal certificates in this field is presented.

Keywords: legal regulation; state agencies activity; housing maintenance of servicemen and members of their families.

Проблемные вопросы правового регулирования некоторых прав российских военных пенсионеров из числа бывших военнослужащих Украины

© **Корякин В. М.**,

доктор юридических наук, профессор, заместитель
директора Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ), профессор ка-
федры военной администрации, административного
и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правомерности ношения российской военной формы одежды лицами, находящимися в запасе и в отставке, проходившими военную службу в Вооруженных Силах Украины, но ставшими российскими военными пенсионерами в связи с приобретением российского гражданства после вхождения Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации. Также анализируется возможность присвоения указанным гражданам звания «ветеран военной службы».

Ключевые слова: Республика Крым; Севастополь: военная форма одежды; ветеран военной службы; военный пенсионер.

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

На страницах военно-правовых изданий неоднократно поднимались вопросы, связанные с поиском путей правового решения той непростой ситуации, которая складывается в связи с реализацией прав российских граждан из числа как действующих, так и бывших военнослужащих, проживающих в Крыму и Севастополе¹. И хотя с момента

того исторического события прошло уже почти 4 года, многие вопросы правового характера остаются в правовом отношении неразрешенными. Более того, возникают проблемы, граничащие между правом и политикой. В частности, это касается стремления ряда бывших военнослужащих Вооруженных Сил Украины добиться легитимного права по государственным праздникам носить военную форму одежды Вооруженных Сил России, в которых они не служили ни одного дня, а в свое время при распаде СССР присягнули на верность другому государству — Украине. Не прочь они также приобрести статус российского ветерана военной службы.

Попытаемся с юридической точки зрения осветить эти вопросы.

1. О праве ношения военной формы одежды, установленной в Российской Федерации

Согласно п. 21 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы,

граждан Российской Федерации, поступивших на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации (научно-практический комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 26 ноября 2016 г. № 628) // Военно-юридический журнал. 2017. № 5. С. 3—6.

¹ Гайдин Д. Ю. Об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту в Республике Крым (комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 24 августа 2016 г. № 428) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 9, 10. С. 19—23; Корякин В. М. Правовое обеспечение интеграции Крыма в состав России: военно-правовой аспект // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 5. С. 8—14; Корякин В. М. Процессы интеграции военной инфраструктуры Крыма в состав военной организации Российской Федерации нуждаются в серьезном правовом обеспечении // Военно-юридический журнал. 2014. № 8. С. 3—6; Ломакина Т. В. Актуальные вопросы назначения страховой пенсии по старости военным пенсионерам, проживающим на территории Республики Крым и г. Севастополя // Военное право. 2017. № 2. С. 89—93; Мананников Д. Ю. О несохранённых воинских званиях военнослужащих, поступивших на военную службу из запаса в Крыму // Военное право. 2016. № 3. С. 12—15; Мананников Д. Ю. О признании действительными воинских званий проживающих на территориях республики Крым и города Севастополя

утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, офицерам и прапорщикам (мичманам), безупречно прослужившим на военной службе 20 лет и более в календарном исчислении, а имеющим особые заслуги перед Российской Федерацией — независимо от общей продолжительности военной службы, при увольнении с военной службы приказами должностных лиц, осуществляющих увольнение, может быть предоставлено право ношения военной формы одежды и знаков различия.

Из указанной нормы следует, что право ношения военной формы одежды в период пребывания в запасе и в отставке может быть предоставлено гражданам только при наличии следующих условий:

— либо безупречная военная служба не менее 20 лет в календарном исчислении (при этом из смысла данной нормы следует, что имеется в виду безупречная военная служба только в СССР и в Российской Федерации);

— наличие особых заслуг перед Российской Федерацией — в этом случае продолжительность военной службы значения не имеет.

Предоставление права ношения военной формы одежды осуществляется персонально приказом должностного лица, издающего приказ об увольнении. В данном приказе делается соответствующая запись.

Употребленная в анализируемой норме формулировка «может быть» означает, что наличие у уволенного гражданина 20-летней выслуги не влечет автоматически приобретения права ношения военной формы одежды; окончательное решение о предоставлении данного права принимает соответствующее должностное лицо, который имеет полномочия давать оценку безупречности военной службы увольняемого гражданина и определять наличие у него особых заслуг перед Российской Федерацией.

При этом следует иметь в виду, что Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 398-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города феде-

рального значения Севастополя» и Указ Президента Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 2 «О признании действительными воинских званий, документов об образовании граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе и состоявших на воинском учете на территориях Республики Крым и г. Севастополя, и документов о прохождении ими военной службы» касаются исключительно вопросов пенсионного обеспечения указанной категории граждан и не влекут возникновения у данных лиц права на ношение российской военной формы одежды.

Таким образом, бывшие военнослужащие вооруженных сил Украины, принявшие российское гражданство и получающие военные пенсии по законодательству Российской Федерации, права на ношение военной формы одежды Российской Федерации не имеют, поскольку данное право предоставляется только персонально при наличии у гражданина заслуг перед СССР и (или) перед Российской Федерацией.

Данная ситуация может быть разрешена путем издания Указа Президента Российской Федерации о предоставлении военным комиссарам субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают данные граждане, полномочий по принятию персональных решений о предоставлении права ношения военной формы одежды гражданам, пребывающим в запасе и в отставке.

2. О праве на присвоение звания «Ветеран военной службы»

Согласно ст. 5 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» ветеранами военной службы являются военнослужащие Вооруженных Сил СССР, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, Объединенных Вооруженных Сил государств — участников СНГ, созданных в соответствии с Уставом СНГ, награжденные орденами или медалями, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные почетными

грамотами Президента Российской Федерации или удостоенные благодарности Президента Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия, при условии, что общая продолжительность военной службы указанных военнослужащих составляет 20 лет и более, а также военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы. Указанные требования распространяются на военнослужащих, уволенных с военной службы в запас (отставку).

Порядок и условия присвоения звания «Ветеран военной службы» утверждены Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 501.

Из анализа указанных нормативных правовых актов следует, что бывшим военнослужащим Украины, принявшим российское гражданство, звание «ветеран военной службы» может быть присвоено только при наличии у них 20-летней календарной выслуги в Вооруженных Силах СССР, Российской Федерации и Объединенных Вооруженных Силах СНГ, а также при наличии государственных и ведомственных наград СССР и Российской Федерации либо ставшим инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы в СССР или в Российской Федерации.

При этом следует иметь в виду, что согласно Федеральному закону от 1 декабря 2014 г. № 398-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и Указу Президента Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 2 «О признании действительными воинских званий, документов об образовании граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе и состоявших на воинском учете на территориях Республики Крым и г. Севастополя, и доку-

ментов о прохождении ими военной службы» имеющаяся у данных граждан выслуга на военной службе в вооруженных силах и других структурах Украины учитывается исключительно в интересах их пенсионного обеспечения и не распространяется на вопросы предоставления им иных социальных гарантий, включая право на присвоение звания «ветеран военной службы».

Изменить данный порядок возможно не иначе, как путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «О ветеранах».

Библиография

1. Гайдин, Д. Ю. Об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту в Республике Крым (комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 24 августа 2016 г. № 428) / Д. Ю. Гайдин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 9, 10. С. 19—23.
2. Корякин, В. М. Правовое обеспечение интеграции Крыма в состав России: военно-правовой аспект / В. М. Корякин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 5. — С. 8—14.
3. Корякин, В. М. Процессы интеграции военной инфраструктуры Крыма в состав военной организации Российской Федерации нуждаются в серьезном правовом обеспечении / В. М. Корякин // *Военно-юридический журнал*. — 2014. — № 8. — С. 3—6.
4. Ломакина, Т. В. Актуальные вопросы назначения страховой пенсии по старости военным пенсионерам, проживающим на территории Республики Крым и г. Севастополя / Т. В. Ломакина // *Военное право*. — 2017. — № 2. — С. 89—93.
5. Мананников, Д. Ю. О несохранённых воинских званиях военнослужащих, поступивших на военную службу из запаса в Крыму // *Военное право*. — 2016. — № 3. — С. 12—15.
6. Мананников, Д. Ю. О признании действительными воинских званий проживающих на территориях республики Крым и города Севастополя граждан Российской Федерации, поступивших на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации (научно-практический комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 26 ноября 2016 г. № 628) // *Военно-юридический журнал*. — 2017. — № 5. — С. 3—6.

**Some of the problematic issues of legal regulation of certain rights
of Russian military pensioners from among the former servicemen
of Ukraine**

© Koryakin V. M.,

doctor of legal Sciences, Professor, Deputy Director of
the Legal Institute of the Russian University of
transport (MIIT), Professor, Department of military
administration, administrative and financial law Mil-
itary University

Abstract. The article examines the legality of wearing the Russian military uniform by persons, reservists and retired military service in the Armed Forces of Ukraine, but became a Russian military pensioners in connection with the acquisition of Russian citizenship after the annexation of Crimea and Sevastopol to the Russian Federation. It also analyzes the possibility of assigning to such citizens the title of «military veteran».

Keywords: Republic of Crimea; Sevastopol: military uniforms; military veteran; a military retiree.

К вопросу о праве на дополнительную общую площадь жилого помещения офицеров, получивших воинское звание «полковник», «капитан 1 ранга» в период пребывания в запасе

© Трофимов Е. Н.,

адвокат специализированной адвокатской конторы
№ 65 Свердловской областной коллегии адвокатов,
подполковник юстиции в запасе

Аннотация. В статье обращается внимание на некоторую неопределенность в оценке права на дополнительную общую площадь жилого помещения офицеров в воинском звании полковника и капитана 1 ранга, получивших эти воинские звания в период пребывания в запасе и высказываются некоторые пожелания по уточнению действующего законодательства в этой части.

Ключевые слова: военнослужащий, офицер, воинское звание, полковник, капитан 1 ранга, дополнительная общая площадь жилого помещения, пребывание в запасе, сохранение права.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

В соответствии с п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, ему равное и выше, проходящий военную службу либо уволенный с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, командир воинской части, военнослужащий, имеющий почетное звание Российской Федерации, военнослужащий — преподаватель военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, военной кафедры при государственной образовательной организации высшего образования, военнослужащий — научный работник, имеющий ученую степень и (или) ученое звание, при предоставлении им жилого помещения, в том числе служебного жилого помещения, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 кв. м.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» разъяснил порядок применения судами при-

веденной нормы, в том числе, в части касающейся права на дополнительную общую площадь жилого помещения за офицерами, имеющими воинское звание «полковник».

Так, в п. 28 приведенного постановления Пленум Верховного Суда указал, что во избежание нарушения прав военнослужащих на дополнительную общую площадь жилого помещения в соответствии с п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» судам следует исходить из того, что такое право сохраняется *за офицерами* (выделено автором) в воинском звании полковника, ему равном и выше, не только проходящими военную службу, но и уволенными с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями. Иные категории военнослужащих (например, командиры воинских частей в воинском звании до подполковника, капитана 2 ранга включительно) имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения только в период прохождения военной службы.

При наличии права на дополнительную общую площадь жилого помещения в соответствии с законодательством Российской Федерации по нескольким основаниям увеличение размера общей площади жилого

помещения производится по одному из них (п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Из приведенного следует, что право на дополнительную общую площадь жилого помещения у командиров воинских частей, военных ученых и педагогов в воинском звании ниже полковника имеется только в период прохождения военной службы. Этот период длится с момента начала военной службы до ее окончания.

В соответствии с п. 11 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» окончанием военной службы считается дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части, после чего он утрачивает статус военнослужащего.

Таким образом, Пленум Верховного Суда в приведенном постановлении высказал мнение, что границей, разделяющей наличие (отсутствие) права на дополнительную жилую площадь является именно исключение военнослужащего из списков личного состава воинской части. До этого момента право на дополнительную площадь у некоторых военнослужащих есть, после — уже нет, за исключением *офицеров*, имеющих воинское звание «полковник».

Следует отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 57 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» гражданам, пребывающим в запасе, могут быть присвоены первые и очередные воинские звания, но не выше воинского звания полковника или капитана 1 ранга. При этом в п. 2 ст. 57 указанного Закона определены условия и порядок присвоения гражданам, пребывающим в запасе, первых и очередных воинских званий, но не выше воинского звания полковника или капитана 1 ранга.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрена возможность получения гражданами, пребывающими в запасе, очередного воинского звания полковника, капитана 1 ранга, что нередко реализуется на практике.

В связи с этим не до конца разрешенным и противоречивым остается вопрос о праве на дополнительную общую площадь жилого помещения офицеров, получивших

очередные воинские звания полковника или капитана 1 ранга в период пребывания в запасе, которые в период прохождения военной службы установленным порядком были признаны нуждающимися в получении жилых помещений, предоставляемых по договорам социального найма, однако на момент присвоения им очередных воинских званий полковника или капитана 1 ранга жилыми помещениями (жилищной субсидией) обеспечены не были.

Как правило, региональные управления жилищного обеспечения Минобороны России отказывают таким гражданам в признании за ними права на дополнительную общую площадь жилого помещения, мотивируя это тем, что право на дополнительную площадь жилого помещения *может быть лишь сохранено* после увольнения с военной службы, за военнослужащими, получившими воинское звание полковника им равное и выше в период прохождения ими военной службы.

При этом они также ссылаются на положения п. 28 постановления Пленума Верховного Суда от 29 мая 2014 г. № 8, в котором указывается именно *на сохранение права* на дополнительную общую площадь жилого помещения *за офицерами* в воинском звании полковника, ему равном и выше, не только проходящими военную службу, но и уволенными с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

Однако, видится, что такой подход к оценке права офицеров, проходивших военную службу в Минобороны России, в иных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, и получивших очередное воинское звание полковника или капитана 1 ранга в период пребывания в запасе, не столь однозначен и не основан на буквальном толковании действующего законодательства.

Из правового смысла приведенного выше разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, данного в постановлении Пленума от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о во-

инской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» следует, что определяющим в праве на дополнительную общую площадь жилого помещения в рассматриваемой части является наличие у *офицера* воинского звания «полковник», «капитан 1 ранга».

При этом Верховный Суд Российской Федерации каким-либо образом не указывает на правовое значение момента присвоения воинского звания «полковник», «капитан 1 ранга»: в период военной службы или же в период пребывания в запасе. Не содержится указаний на это и в положениях п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Таким образом, в связи с отсутствием в законодательстве прямого указания на правовые последствия для оценки права на дополнительную общую площадь жилого помещения момента присвоения офицеру воинского звания «полковник», «капитан 1 ранга», нельзя однозначно утверждать о наличии или же отсутствии у офицеров, получивших очередное воинское звание полковника или капитана 1 ранга в период пребывания в запасе, права на дополнительную общую площадь жилого помещения.

Верховный Суд Российской Федерации, применив в разъяснениях, данных в п. 28 постановления Пленума от 29 мая 2014 г. № 8, слово «офицер», а не «военнослужащий», еще более запутывает ситуацию.

Так, гражданин имеет статус «военнослужащего» в период, в течение которого он является таковым, статус же «офицера» сохраняется за гражданином на все время с момента присвоения офицерского звания и может быть утрачен лишь в случае лишения его этого звания в установленном порядке при наличии на то оснований.

Так, с одной стороны, исходя из содержания п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, право на дополнительную общую площадь жилого помещения имеют *офицеры* в воинском звании «полковник» ему равном и выше, не только проходящие военную службу, но и уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пре-

бывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

В обоснование приведенной позиции можно привести действующее по настоящий момент постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 февраля 1930 г. (в редакции от 2 июля 1981 г.) «О праве пользования дополнительной жилой площадью».

Так, подп. «в» п. 1 приведенного Постановления правом на дополнительную площадь пользуются, в том числе, лица офицерского состава в воинском звании полковника, ему равном и выше, как стоящие на действительной военной службе, так и уволенные в запасе или в отставку.

При этом, как определено п. 4 указанного Постановления основанием, подтверждающим право на дополнительную площадь жилья в рассматриваемой части, является удостоверение о звании, присвоенном в установленном Законом порядке.

Приведенный нормативный правовой акт также не содержит ссылок на правовое значение для оценки права на дополнительную жилую площадь момента присвоения «лицу офицерского состава» воинского звания полковника, ему равного или выше.

Все приведенное вполне позволяет утверждать, что право на дополнительную общую площадь жилого помещения за офицерами, имеющими воинское звание «полковник», ему равном и выше, производно от наличия соответствующего воинского звания и не связано с прохождением таким офицером военной службы, что не исключает возможности признания права на дополнительную общую площадь жилого помещения за офицерами, получившими очередное воинское звание полковника или капитана 1 ранга уже в период пребывания в запасе, признанными установленным порядком нуждающимися в получении жилых помещений, но не обеспеченными таковыми.

С другой стороны, Верховный Суд Российской Федерации в разъяснениях, данных в п. 28 постановления Пленума от 29 мая 2014 г. № 8, указывает на *сохранение* права на дополнительную общую площадь жилого помещения за офицерами в воинском зва-

нии полковника, ему равно и выше, не только проходящими военную службу, но и уволенными с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

Это косвенно указывает на то, что право на дополнительную общую площадь жилого помещения сохраняется за офицерами, уволенными с военной службы по «льготным» основаниям, имевшими воинское звание полковника, ему равно и выше на момент увольнения с военной службы.

Указанные выше сомнения наталкивают на мысль о необходимости не только дополнительной нормативной детализации механизма реализации, но и общей конкретизации исследуемого права.

В связи с изложенным, представляется необходимым уточнить действующее законодательство в части, касающейся наличия права (сохранения права) на дополнительную общую площадь жилого помещения в отношении рассмотренной категории офицеров, получивших очередное воинское звание полковника или капитана 1 ранга уже в

период пребывания в запасе, как это сделано в отношении сотрудников, имеющих специальные звания полковника, ему равно и выше в Федеральном законе от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в Федеральном законе от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в которых четко определено наличие права на дополнительную общую площадь жилого помещения лишь за действующими сотрудниками, имеющими специальные звания полковника, и выше, а также за гражданами Российской Федерации, имеющими такие специальные звания на день увольнения со службы.

Указанные выше сомнения наталкивают на мысль о необходимости не только дополнительной нормативной детализации механизма реализации, но и общей конкретизации исследуемого права.

To the question of the right to the additional common area of the residential area of officers receiving the military title «colonel», «captain 1 rank» at the stay of staying in the reserve

© Trofimov E. N.,
lawyer specialized law firm number 65 Sverdlovsk Regional Bar Association, Lieutenant Colonel of Justice in stock

Abstract. The article refers to some uncertainty in the assessment of the right to an additional total area of the living quarters of officers in the military rank of the colonel and captain 1st rank, who received these military ranks during their stay in reserve and expressed some wishes for clarification of the current legislation in this part.

Keywords: serviceman, officer, military rank, colonel, captain 1 rank, additional total living space, stay in reserve, preservation of law.

Судебная деятельность. Гражданский процесс

Некоторые проблемы применения медиативных процедур (правовой аспект)

© Антипов А. Н.,

ведущий научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России», кандидат юридических наук, доцент

© Вилкова А. В.

главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России», доктор педагогических наук, доцент

Аннотация. Принятие федерального закона, регламентирующего альтернативную процедуру урегулирования споров с участием посредника (медиатора), стало неким отправным пунктом, предполагающим новые подходы при разрешении споров частноправового характера. Указанный закон должен был привести к уменьшению судебной нагрузки, однако этого не произошло. В этой связи в целях повышения эффективности нового регулятора стали высказываться мнения о рассмотрении возможности применения норм принятого закона для разрешения публичных споров. Сложившееся положение дел, некоторые мнения о расширении сферы деятельности закона и рассматривается в данной статье.

Ключевые слова: право, медиация, военная служба, процедура, публично-правовые споры, суды.

Рецензент — А. Ф. Воронов, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

В 2010 г. Россия, приняв Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее — Закон «О медиации»), законодательно закрепила процедуру урегулирования (разрешения) гражданско-правовых споров внесудебным способом.

В соответствии с п. 3 ст. 1 Закона «О медиации» «...если споры возникли из иных, не указанных в части 2 настоящей статьи, отношений, действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения, связанные с урегулированием таких споров путем применения процедуры медиации только в случаях, предусмотренных федеральными законами». Законодатель четко определил, что условием применения Закона «О медиации» в иных, кроме обозначенных в законе, областях правоотношений необходимо наличие в регламентирующем федеральном законе соответствующей ссылки на такую возможность.

Несмотря на установленное правовое ограничение, возникнув¹, медиативные процедуры стали постепенно распространяться и в другие области правового регулирования, сферы государственной деятельности², различные министерства, ведомства, службы. Не обошли стороной они и Вооруженные силы Российской Федерации.

Анализ ряда нормативных правовых актов, регулирующих вопросы прохождения военной службы³, не выявил наличия ссылок на возможность применения медиации в вопросах, регламентирующих прохождение военной службы.

¹ Антипов А. Н., Антипов В. А. История возникновения и развития медиации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2013. № 4. С. 23—25.

² Антипов А. Н. Медиация: проблемы становления и развития // Российский судья. 2014. № 10. С. 4—6.

³ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»; Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Разъяснения наиболее проблемных вопросов применения судами законодательства о военной службе, как то не парадоксально, но и априори, Закона «О медиации» были даны Пленумом Верховного Суда Российской Федерации¹ (далее — Постановление Пленума № 9), практически за десять лет до издания рассматриваемого закона.

Так, в абз. 2 п. 4 Постановления Пленума № 9 судам даны разъяснения относительно процессуального порядка рассмотрения заявлений военнослужащим, а которых указано, что согласно правовым позициям, высказанным ЕСПЧ, споры по вопросам прохождения военной службы, не относятся к спорам гражданско-правового характера. При таких обстоятельствах заявления военнослужащих, с которыми они обращаются в суд, в большинстве случаев носят публично-правовой характер, соответственно должны рассматриваться исходя из своей сущности. Очевидно, что процедура медиации при разрешении публично-правовых споров применяться не может

Необходимо обратить внимание, что имеются некоторые исключения из правила отнесения обращений к публично-правовым спорам, не все обращения носят публично-правовой характер. Так, например, заявления военнослужащих об оспаривании решения должностных лиц и (или) органов военного управления, связанных с распределением жилого помещения без учета порядка очередности, носят исковой характер и подлежат рассмотрению в порядке искового производства, поскольку принятие по делу судебного постановления может повлиять на права (обязанности) другого военнослужащего по отношению к одной из сторон.

Или заявления с требованиями военнослужащих о взыскании причиненных убытков, или привлечение военнослужащих к материальной ответственности (обращения с исками к причинившим при исполнении обязанностей военной службы материальный вред военнослужащим). Основания

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих». (Утратил силу).

принудительного взыскания с военнослужащего денежных средств в счет причиненного материального ущерба регламентированы соответствующей нормой закона². Разъяснения данного вопроса даны в Постановлении КС РФ³.

Законом «О медиации» (ч. 5 ст. 1) установлены ограничения его действия и в отношении коллективных споров, и случаям, когда «... споры затрагивают (могут затронуть) права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации...». Аналогичные ограничения имеют место и тогда, когда затрагиваются публичные интересы. Процедура медиации к подобному роду спорам не применима.

Из анализа вышеприведенных положений можно прийти к выводу, что федеральным законодательством установлены специальные условия привлечения военнослужащих к особому виду ответственности, выходящие за рамки гражданско-правовых отношений, и каких-либо альтернативных способов урегулирования споров подобной категории действующее законодательство Российской Федерации не содержит.

В 2015 г. был издан Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁴ (далее — КАС РФ). В этой связи постановление Пленума № 9 было признано утратившим силу, но сформированный им подход в отношении рассматриваемого предмета, по сути, сохранился.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении записал, что «При подготовке административных и гражданских дел к судебному разбирательству необходимо учитывать, что процессуальным законодательством предусмотрены различия в порядке рассмотрения дел, возникающих из публичных и иных правоотношений».

² Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2001 г. № 5-П По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

ношений, в связи с чем особое значение приобретает правильное установление характера правоотношений сторон.

Военная служба предполагает осуществление полномочий государства по обеспечению своего суверенитета и иных важнейших государственных интересов, а военнослужащие являются носителями публичной власти. В связи с этим правоотношения, связанные с исполнением военнослужащими общих, должностных и специальных обязанностей, являются публично-правовыми.

Таким образом, нормы гл. 22 разд. IV КАС РФ применяются, когда требования военнослужащих непосредственно вытекают из военно-служебных правоотношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой»¹.

То есть четко обозначено, что в данных случаях применение внесудебных форм урегулирования споров не допускается. При этом далее указано, что «В тех случаях, когда оспариваемые действия совершены органами военного управления и воинскими должностными лицами в процессе осуществления иной деятельности, основанной на равенстве участников правоотношений, дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства».

В ст. 218 КАС РФ устанавливается возможность в определенных случаях использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров. Так, в соответствии с п. 7 «...нормы трудового законодательства могут применяться к правоотношениям, связанным с прохождением военной службы, лишь в случаях, когда об этом имеется прямое указание в законе». В ч. 8 ст. 11 ТК РФ записано, что «трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы, если в установленном ТК РФ порядке они одновременно не выступа-

ют в качестве работодателей или их представителей и др.»².

Кроме того указано, что судам при разрешении споров, связанных с прохождением военной службы, надо учитывать также и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данные им в иных постановлениях³,

Данная проблема нередко становится предметом обсуждения на научно-представительских мероприятиях различного уровня. На страницах различных журналов имеется немало статей посвященных медиации, основная их часть рассматривает медиативные процедуры в обозначенных законом областях⁴, при этом встречаются и

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней»; Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»

⁴ Толстова А. Е. Интеграция примирительных процедур в отечественную нотариальную практику // Наследственное и семейное право: теория и правоприменительная практика : Сборник трудов конференции. Ставрополь, 23 апреля 2015 г. С. 298—304; Смолина В. В. Защита гражданских прав: новые тенденции в отечественном законодательстве // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке : сб. трудов конференции. Ростов н/Д, 19 апреля 2016 г. С. 192—196; Худойкин Т. В., Колесникова М. А. Институт медиации в России и проблемы его реализации // Журнал «Paradigmata poznán». Изд-во Vedecko vydavateľské centrum sociosfera-cz s.r.o. (Прага). 2015. С. 83—85; Непомнящая И. С. Медиация как разновидность гражданско-правовой услуги: новеллы гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии права. 2016. № 2(37). С. 48—51 и др.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

иные, авторы которых обосновывают возможность применения медиации и в других направлениях деятельности, отраслях права¹.

Не стоит идеализировать медиацию с точки зрения меньших материальных и временных затрат, более упрощенных процедур. Это некая альтернатива, и соглашаться (не соглашаться) с её применением дело исключительно сторон участников спора.

Применение медиативных процедур, для разрешения споров при возникновении иных правоотношений, не обозначенных в Законе «О медиации», возможно, но в рамках дискуссии. Вероятно, это в какой-то степени перспектива будущего.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что

— медиативные процедуры не стали эффективным регулятором, как изначально предполагалось, не получили широкого распространения при рассмотрении дел, не привели к экономии времени, денег и эмоциональных сил участников спора;

— существенного снижения судебной нагрузки в районных судах и у мировых судей не произошло;

— медиативные процедуры возможны (пока не внесены соответствующие изменения и дополнения в закон «О медиации») только в обозначенных сферах деятельности.

Сделанные выводы подтверждаются и подготавливаемыми Президиумом Верховного Суда Российской Федерации справками, в которых фиксируются итоги применения на практике медиации. Впервые результаты были опубликованы в 2012 г.² Констатировалось, что различные организации, обеспечивающие проведение процедуры медиации, созданы в 27 регионах. Там же отмечалось, что:

— медиация в основном применялась по делам, в которых проще всего было возможно достигнуть соглашения, где проведение медиации регламентировано законом (защита прав потребителей; споры в семейных отношениях; споры по жилищным вопросам и некоторым другим);

— проблемы небольшого числа случаев применения медиации объясняется и тем, что население слабо информировано о такой возможности, судьи редко разъясняют право сторон на урегулирование имеющего место спора путем медиации, несовершенство механизма её реализации, наличие иных вопросов, обусловленных спецификой медиативных процедур.

В 2016 г. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации была подготовлена еще одна справка, в которой зафиксировано, что в 2015 г. судами общей юрисдикции по первой инстанции было рассмотрено 15 819 942 гражданских дел и дел, возникающих из публичных правоотношений с вынесением решения (судебного приказа)³.

Применяя медиативные процедуры, спор удалось урегулировать в 1115 делах,

¹ Смирнов А. М. О возможности имплементации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием посредника в сферу российских уголовно-правовых отношений в свете рекомендации комитета министров совета Европы по медиации в уголовных делах // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 2. С. 30—32; Габаев А. Ш. Пенитенциарная медиация как инструмент совершенствования уголовно-исполнительной политики Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2017. № 4. С. 3—5; Корякин В. М. Медиация как внесудебный способ урегулирования споров, и возможность ее применения к воинским правоотношениям // Право в Вооруженных Силах — военнопредварное обозрение. 2010. № 10(160). С. 2—4; Каменков В. С. Возможна ли медиация по делам о банкротстве // Вестник гражданского процесса. 2015. № 3. С. 28—39; Лукьянчикова Е. Ф. Медиация в уголовном судопроизводстве // Современные тенденции развития науки и технологий : сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции 30 сентября 2015 г.: в 10 ч. / Под общ. ред. Е.П. Ткачевой. Белгород : ИП Ткачева Е.П., 2015. № 6. Ч. VII. 2015. № 6—7. С. 104—109 и др.

² Справка о практике применения Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 6 июня 2012 г.).

³ Справка о практике применения судами Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» за 2015 год» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 г.).

что составило 0,007% от числа всех рассмотренных, в том числе, среди которых в 916 делах посредством медиативного соглашения было достигнуто мировое соглашение.

Таким образом, представляется возможным констатировать, что эффективной достижения цели введения медиации требует анализа, принятия коррекционных мер. Любой, даже самый «хороший» закон будет являться регулятором общественных отношений только при наличии определенных условий и факторов, обусловленных состоянием внутренней и внешней среды, преломленных менталитетом населения (понимаем отличия и их фактическое наличие от имеющихся способов разрешения споров, доверия к медиаторам и т.д.).

Библиография

1. Антипов, А. Н. История возникновения и развития медиации / А. Н. Антипов, В. А. Антипов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2013. — № 4.
2. Антипов, А. Н. Медиация: проблемы становления и развития / А. Н. Антипов // Российский судья. — 2014. — № 10.
3. Габараев, А. Ш. Пенитенциарная медиация как инструмент совершенствования уголовно-исполнительной политики Российской Федерации / А. Ш. Габараев // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2017. — № 4.
4. Каменков, В. С. Возможна ли медиация по делам о банкротстве // Вестник гражданского процесса. — 2015. — № 3.
5. Корякин, В. М. Медиация как внесудебный способ урегулирования споров, и возможность ее применения к воинским правоотношениям / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 10.
6. Лукьянчикова, Е. Ф. Медиация в уголовном судпроизводстве / Е. Ф. Лукьянчикова // Современные тенденции развития науки и технологий : сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции 30 сентября 2015 г.: в 10 ч. / Под общ. ред. Е. П. Ткачевой. — Белгород : ИП Ткачева Е. П., 2015. — № 6. — Ч. VII. 2015. — № 6, 7.
7. Непомнящая, И. С. Медиация как разновидность гражданско-правовой услуги: новеллы гражданского законодательства Российской Федерации / И. С. Непомнящая // Вестник волгоградской академии МВД России. — 2016. — № 2(37).
8. Смолина, В. В. Защита гражданских прав: новые тенденции в отечественном законодательстве / В. В. Смолина // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке. Сборник трудов конференции. — Ростов н/Д, 19 апреля 2016 г.
9. Смирнов, А. М. О возможности имплементации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием посредника в сферу российских уголовно-правовых отношений в свете рекомендации комитета министров совета Европы по медиации в уголовных делах / А. М. Смирнов // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. — 2016. — № 2.
10. Толстова, А. Е. Интеграция примирительных процедур в отечественную нотариальную практику / А. Е. Толстова // Наследственное и семейное право: теория и правоприменительная практика. Сборник трудов конференции. Ставрополь, 23 апреля 2015 г.
11. Худойкина, Т. В. Институт медиации в России и проблемы его реализации / Т. В. Худойкина, М. А. Колесникова // Журнал «Paradigmata poznán». Изд-во «Vedecko vydavatelske centrum sociosfera-cz s.r.o. « (Прага). 2015.

Some problems of application of mediation procedures (legal aspect)

© **Antipov A. N.**

leading researcher of the Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia PhD, associate Professor

© **Vilkova A. V.,**

chief scientific officer PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia» doctor of pedagogical Sciences, associate Professor

Abstract. The adoption of the Federal law regulating alternative dispute resolution procedure involving a mediator (mediator), became a kind of starting point, suggesting new approaches to the resolution of disputes of a private law character. The act was to reduce the case load, however this did not happen. In this regard, in order to improve the effectiveness of the new regulator began to Express opinions about the possibility of application of norms of the adopted law to resolve public disputes. The current state of Affairs, some opinions about extending the scope of the law and of this article.

Keywords: law, mediation, military service, procedure, public law disputes, the courts.

«Грубая и очевидная ошибка адвоката» и порядок судебной защиты прав военнослужащих

© **Воронов А. Ф.**,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор юридического факультета МГУ, МГЛУ

Аннотация. В статье анализируются нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, положения Пленумов Верховного Суда Российской Федерации, определяющие порядок защиты прав и свобод военнослужащих, история развития законодательства и судебная практика, сложности применения процессуального законодательства по указанному вопросу.

Ключевые слова. Административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, защита прав и свобод военнослужащих, рассмотрение и разрешение административных дел в военных судах.

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

Пятого января 2017 г. на сайте Адвокатской палаты Московской области был размещён Обзор дисциплинарной практики Адвокатской палаты Московской области (АПМО) за второе полугодие 2016 г.¹ Под номером 5 в Обзоре значится материал со следующим заголовком: «Незнание адвокатом законодательства, регламентирующего процессуальный порядок защиты адвокатом прав доверителя, нельзя оценивать иначе как грубую и очевидную ошибку адвоката, допущенную при исполнении поручения доверителя и приведшую, в частности, к пропуску срока на обращение в суд в порядке административного судопроизводства».

Указанное дисциплинарное дело вызвало отклик на известном правовом портале в виде статьи Александра Трегубова «Как адвокат перепутал гражданский и административный иски»².

Суть дела в следующем.

В распоряжении Президента АПМО о возбуждении дисциплинарного производства по жалобе доверителя К. в отношении адвоката Л. указывалось, что К. обратился к адвокату в январе 2016 г. за юридической помощью по вопросу о незаконном уволь-

нении с военной службы по контракту. 22 января 2016 г. адвокату выдана доверенность. 2 февраля 2016 г. адвокат Л. сообщил, что документы поданы в судебные органы и в течение двух месяцев станет известен результат рассмотрения данного дела. В дальнейшем заявитель узнал, что документы были возвращены в адрес адвоката Л., который заверил, что будет подавать иск в суд о восстановлении на военной службе по контракту, о признании незаконным приказа командира в части, касающейся увольнения и исключения из списков части. Однако заявителю стало известно, что подавать исковое заявление по данной категории дел нельзя, так как данные дела относятся к категории административных дел, и право необходимо восстанавливать путем подачи административного искового заявления. Процессуальный срок на подачу административного искового заявления по делам об обжаловании решений, действий (бездействия) должностных лиц и госорганов в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) составляет три месяца. С марта 2016 г. адвокат не отвечал на телефонные звонки и сообщения. Процессуальный срок подачи административного искового заявления в М-кий гарнизонный военный суд пропущен. Кроме этого, адвокат ненадлежащим образом оформил договорные отно-

¹ URL: <http://www.apmo.ru/uid123/?show=theme&id=1420>

² Трегубов А. Как адвокат перепутал гражданский и административный иски. Квалифкомиссия пришла к выводу о незнании юристом законодательства // URL: <https://legal.report/article/16012017/kak-advokat-pereputal-grazhdanskij-i-administrativnyj-iski>

шения с заявителем — письменного договора не составил.

К жалобе заявителем была приложена выписка из реестра совершения нотариальных действий, подтверждающая составление доверенности на имя адвоката Л. и копия смс-переписки с адвокатом. В заседании комиссии заявитель К. поддержал доводы, изложенные в жалобе. Адвокат Л. в отношении доводов жалобы пояснил, что он не отрицает, что по его вине был пропущен трёхмесячный срок на обращение в суд, и он не отрицает, что работал без заключения соглашения. Все документы ему передавались через П., заявителя он не видел. Адвокат предложил вернуть деньги, но заявитель не ответил. Рассмотрев доводы жалобы и заслушав адвоката и заявителя, комиссия пришла к следующим выводам. В силу подп. 1 п. 1 ст. 7 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», п. 1 ст. 8 Кодекса профессиональной этики адвоката, адвокат обязан честно, разумно, добросовестно и активно отстаивать права и законные интересы доверителя всеми не запрещенными законодательством Российской Федерации средствами, а также честно, разумно, добросовестно, квалифицированно, принципиально и своевременно исполнять свои обязанности.

В заседании комиссии заявитель пояснил, что его увольнение с военной службы последовало 22 декабря 2015 г. В соответствии со подп. 2 п. 2 ст. 1 (КАС РФ) дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов военного управления рассматриваются в порядке административного судопроизводства. КАС РФ введён в действие с 15 сентября 2015 г. (ст. 1 Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ). Однако адвокат обратился в суд в порядке искового производства. Комиссия считает, что такие действия, свидетельствуют о незнании адвокатом законодательства, и их нельзя оценивать иначе как грубую и очевидную ошибку адвоката, приведшую к пропуску срока на обращение в суд в порядке административного судопроизводства.

Как представляется автору настоящей статьи, вопрос о порядке рассмотрения ука-

занного дела отнюдь не так очевиден, по крайней мере, для обычного адвоката, не специализирующегося на защите прав, свобод и интересов военнослужащих. Его ошибка является не столь грубой и очевидной.

Обратимся к истории вопроса.

Указом Президента СССР от 5 сентября 1990 г. № УП-684 «О некоторых мерах по усилению социальной и правовой защиты военнослужащих» Верховному Совету СССР было предложено рассмотреть вопрос о предоставлении военнослужащим права обжаловать в военные трибуналы неправомерные действия должностных лиц и органов военного управления, выходящие за пределы уставных отношений и ущемляющие права и личное достоинство военнослужащих в соответствии с Законом СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан».

До этого обжалование действий и решений командиров и начальников фактически возможно было лишь «по команде», в военно-административном порядке.

18 ноября 1992 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 14 «О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц». Согласно этому документу «дела по жалобам военнослужащих на неправомерные действия органов военного управления и воинских должностных лиц рассматриваются военными судами (военными судьями) применительно к правилам, установленным Законом СССР “О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан” от 2 ноября 1989 г.» (п. 2).

Это был не исковой порядок, а иной, особый, порядок рассмотрения гражданских дел, имеющий определенные отличия от общего порядка. С этого момента и начинается история становления неисковой формы судебной защиты прав и свобод военнослужащих.

Затем последовало законодательное закрепление изложенного подхода. Так, в Законе Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» устанавливалось, что военнослужащий вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления, воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы (ч. 5 ст. 4).

Этой нормой конкретизировалось положение Закона Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих», в котором закреплялось право военнослужащих «на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» (ч. 1 ст. 21). В настоящее время это право закреплено в ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Закон Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. № 4882-1 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» ввел новую редакцию гл. 24.1 ГПК РСФСР¹, в ст. 239.4 которой было, в частности, установлено, что жалоба подается по усмотрению гражданина в суд по месту его жительства либо в суд по месту нахождения государственного органа, общественной организации, должностного лица, а военнослужащий в порядке, указанном в этой статье, вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия органов военного управления и воинских должностных лиц (ч. 4, 5).

Гл. 24.1 находилась в подразделе 2 раздела II ГПК РСФСР «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений».

Во многих других актах фигурировали понятия «жалоба» и «обжалование», что в то время однозначно свидетельствовало о том, что порядок защиты прав и свобод военнослужащих в гражданском процессе —

не исковой, а в рамках дел, возникающий из административно-правовых отношений.

21 декабря 1993 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 10 «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан». В п. 3 этого Постановления говорилось: «В соответствии со статьей 4 Закона Российской Федерации “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” военнослужащие вправе обжаловать в военный суд действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушивших их права и свободы. Исходя из смысла названной нормы, в военный суд могут быть обжалованы действия и решения лиц, не состоящих на военной службе, но правомочных по занимаемой в органах военного управления должности принимать решения, касающиеся прав и свобод военнослужащих».

В 1995 г. появились «Примерные методические рекомендации о порядке рассмотрения жалоб военнослужащих в соответствии с Законом Российской Федерации “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”» Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» было разъяснено, что «в соответствии со статьей 7 Федерального конституционного закона “О военных судах Российской Федерации” военным судам подсудны гражданские дела по искам и жалобам о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений» (абз. 1 п. 3).

В 2000 г. вышла статья за подписями генерал-полковника юстиции, в то время

¹ В целях приведения ее в соответствие с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1.

заместителя председателя Верховного Суда Российской Федерации — председателя Военной коллегии Верховного Суда Н. А. Петухова и подполковника юстиции, советника Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации В. Б. Пипко, которая, по существу, представляла собой новейший (на тот период) обзор гражданских дел, рассмотренных Военной коллегией в порядке надзора, и содержащий указания по применению законодательства. В данной публикации было сказано: «Окружным и флотским судам при установлении ошибок нижестоящих судов в определении того, в каком процессуальном порядке — исковом или предусмотренном главой 24.1 ГПК РСФСР — должны быть рассмотрены требования военнослужащего, следует, прежде всего, проверять существо принятого решения и учитывать положения о том, что не может быть отменено правильное по существу решение по одним лишь формальным соображениям»¹. То есть авторы, видимо, считали, что то, в каком порядке было рассмотрено дело, — не так уж и важно, главное, чтобы решение было верным по существу.

Такая позиция, естественно, подверглась критике², поскольку виды производств различались и по субъектам спора, и по срокам рассмотрения дел, и по срокам обращения в суд, и по сумме госпошлины, и по распределению обязанностей по доказыванию, и по степени процессуальной активности суда, и по способам судебной защиты, и по правилам явки в судебное заседание и т.д.³

¹ Петухов Н. А., Пипко В. Б. Защита интересов и прав военнослужащих — приоритетное направление деятельности военных судов // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2000. — № 5.

² Воронов А. Ф., Холодков И. В. Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (для военнослужащих). М. : За права военнослужащих, 2001. С. 129.

³ Подробно о различиях видов производств см., в частности: Воронов А. Ф. Предъявление в военный суд заявления о защите прав и свобод военнослужащего // Право в Вооружённых Силах — военно-

Затем был принят новый ГПК РФ, ныне действующий. Часть 3 ст. 254 ГПК РФ 2002 г. устанавливала: «Заявление военнослужащего, оспаривающего решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части, подается в военный суд». Указанная норма находилась в подразделе III раздела II ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений», так что сомнений по поводу вида производства также не возникало, хотя иногда встречались интересные высказывания.

Постепенно приходило понимание того, что правоотношения между военнослужащим и органом военного управления являются в силу закона публично-правовыми, и, вследствие этого, возникающие между ними споры должны разрешаться в соответствующем порядке.

Проблемам разграничения видов производств в суде первой инстанции много внимания было уделено в Обзоре судебной практики рассмотрения гражданских дел по искам и жалобам военнослужащих на действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц за 2003 г., подготовленном Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации (основы такого разграничения были заложены в аналогичном обзоре за 2002 г.). Анализируя примеры рассмотрения конкретных дел, авторы обзора, в частности, указывали: «Поскольку заявителями оспорены конкретные

правовое обозрение. 2009. № 3; Воронов А. Ф. Вид производства в гражданском процессе и гарантии защиты прав военнослужащих // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 7; подробно о различиях гражданского судопроизводства и административного судопроизводства см.: Воронов А. Ф. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и рассмотрение административных и гражданских дел военными судами // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 8; Воронов А. Ф. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах: особенности и проблемы. Продолжение // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 4; Воронов А. Ф. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах // Военное право. 2016. № 4.

действия командира воинской части, основанные на административно-властных полномочиях и связанные с изданием обязательного для исполнения приказа о продовольственном обеспечении военнослужащих, оснований для рассмотрения данного дела в порядке искового производства не было». Основным критерием разграничения видов производств было названо наличие или отсутствие властных полномочий одной из сторон по отношению к другой, другими критериями — субъектный состав дел и характер обжалуемых (оспариваемых) действий и решений.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» в редакции постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2007 г. № 6 данная мысль также проводится достаточно ясно (п. 4): «При подготовке указанных гражданских дел к судебному разбирательству необходимо учитывать, что действующим гражданским процессуальным законодательством предусмотрены различия в порядке рассмотрения дел, вытекающих из публичных и частноправовых отношений, в связи с чем особое значение приобретает правильное установление характера правоотношений сторон. Военная служба предполагает осуществление полномочий государства по обеспечению своего суверенитета и иных важнейших государственных интересов, а военнослужащие являются носителями публичной власти. В связи с этим правоотношения, связанные с исполнением военнослужащими своих служебных обязанностей, являются публично-правовыми. Согласно правовым позициям, высказанным Европейским Судом по правам человека, споры, связанные с прохождением военной службы, не являются спорами о гражданских правах, в том числе при наличии требований материального характера».

В п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений,

действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» ещё раз подчёркивалось, что заявления военнослужащих рассматриваются по правилам производства по делам из публичных правоотношений: «Заявление гражданина, находящегося в служебной зависимости от лиц, решение, действие (бездействие) которых им оспаривается, рассматривается судом по правилам главы 25 ГПК РФ лишь в случае, когда это прямо предусмотрено законом (например, частью 3 статьи 254 ГПК РФ)».

Так что положения закона и позиция Верховного Суда Российской Федерации представлялись достаточно ясными и последовательными, хотя отдельные авторы ратовали за возможность рассмотрения дел о защите прав военнослужащих в порядке искового производства¹.

Пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» подтвердил ранее установленные правила: «При подготовке гражданских дел к судебному разбирательству необходимо учитывать, что процессуальным законодательством предусмотрены различия в порядке рассмотрения дел, возникающих из публичных и иных правоотношений, в связи с чем особое значение приобретает правильное установление характера правоотношений сторон.

Военная служба предполагает осуществление полномочий государства по обеспечению своего суверенитета и иных важнейших государственных интересов, а военнослужащие являются носителями пуб-

¹ См., например: Глухов Е. А. Запрещено ли военнослужащим обращаться в суды по спорам о нарушении органами военного управления их жилищных прав с исковыми заявлениями? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 10; Зайков Д. Е. Исковое производство или производство по делам, возникающим из публичных правоотношений? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 12.

личной власти. В связи с этим правоотношения, связанные с исполнением военными служащими общих, должностных и специальных обязанностей, являются публично-правовыми.

Таким образом, нормы подраздела III раздела II ГПК РФ применяются, когда требования военнослужащих непосредственно вытекают из публичных правоотношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой. В этих случаях все требования военнослужащих, в том числе связанные с восстановлением нарушенных прав, например, на выплату денежного и иных видов довольствия, должны быть разрешены по существу при рассмотрении заявления, поскольку в соответствии со ст. 258 ГПК РФ суд, признав заявление обоснованным, обязан вынести решение о восстановлении нарушенных прав в полном объеме.

В тех случаях, когда оспариваемые действия совершены органами военного управления и воинскими должностными лицами в процессе осуществления иной деятельности, основанной на равенстве участников правоотношений, дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства».

15 сентября 2015 г. вступил в силу КАС РФ, что позволило многим авторам однозначно утверждать, что с его изданием военнослужащие получили действенное средство защиты их прав¹.

При анализе содержания КАС РФ возникли некоторые сомнения относительно того, по каким правилам (КАС РФ или ГПК РФ) следует рассматривать обращения военнослужащих, оспаривающих решения, действия и бездействия органов военного управления: прямой нормы, воспроизводящей ч. 3 ст. 254 ГПК РФ, в КАС РФ, с первого взгляда, не было.

В п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ, где перечисляются дела, рассматриваемые по его правилам, в ряду других властных органов упоминаются органы военного управления:

«об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», но это мало о чем говорит, поскольку другая сторона не упоминается; кроме того, в названии гл. 22 и в нормах этой главы упоминания «органов военного управления» уже нет: «Глава 22. Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Тем не менее, упоминание о военнослужащих мы обнаруживаем, но не в нормах о *подведомственности*, а в нормах о *подсудности*. Пункты 13 и 14 ст. 21 КАС РФ «Административные дела, подсудные Верховному Суду Российской Федерации» и соответствующие нормы Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (п. 2.1 и 2.2 ч. 4 ст. 2) говорят о следующих делах:

— об оспаривании ненормативных правовых актов Минобороны России, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

— об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации.

Сомнения, вроде бы, окончательно развеяло Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2016 г. № 27 «О внесении изменений в по-

¹ См., например: Корякин В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 5. С. 32—36.

становление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 года № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»¹). Теперь абз. 3 и 4 п. 5 постановления гласят:

«Таким образом, нормы главы 22 раздела IV КАС РФ применяются, когда требования военнослужащих непосредственно вытекают из военно-служебных правоотношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой.

В тех случаях, когда оспариваемые действия совершены органами военного управления и воинскими должностными лицами в процессе осуществления иной деятельности, основанной на равенстве участников правоотношений, дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства».

И тут же находятся новые поводы для сомнений, которые мы уже описывали¹:

— исключение этим же постановлением из абз. 2 п. 5 постановления от 29 мая 2014 г. № 8 следующего фрагмента, иллюстрирующего примеры публично-правовых правоотношений: «о снятии с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы, о взыскании невыданного денежного довольствия и иных видов обеспечения». Возникает вопрос: это чисто техническое действие, или некий пересмотр квалификации правоотношений?;

— самое главное: содержание Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. №36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». С одной стороны, в нём (п. 1) установлено, что «к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует ад-

министративные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику», с другой стороны, здесь же сказано, что «не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ *служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы*, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда» (курсив мой — А. В.).

Очевидно, что под «различными видами государственной службы» можно понимать и военную службу.

Пока военные суды рассматривают дела о защите прав и свобод военнослужащих по сложившимся правилам без учета указанных разъяснений.

Однако возникает естественный вопрос: почему служебные споры государственных и муниципальных служащих должны рассматриваться по правилам искового производства ГПК РФ, а военнослужащих² — по правилам КАС РФ?

Вполне возможна ошибка в определении вида судопроизводства (ранее — вида производства).

Положение осложняется тем, что в обычных, стандартных курсах гражданского процесса в юридических вузах рассматриваемой проблеме внимания уделялось и уделяется недостаточно.

Так, в учебнике по гражданскому процессу МГУ 2006 г.³ на стр. 462 в разделе «Производство по делам, возникающим из

¹ Воронов А. Ф. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах // Военное право. 2016. № 4.

² А также судей: см.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей»; от 7 августа 2014 г. № 5 «Об утверждении Положения о Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации».

³ Гражданский процесс : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. М. К. Треушникова. М. : Городец, 2006.

публичных правоотношений» лишь воспроизведена ч. 3 ст. 254 ГПК РФ. И всё. Аналогично вопрос излагался и в учебнике МГУ 2011 г.¹ на стр. 475. И лишь в учебнике 2014 г.² вопросу порядка рассмотрения дел о защите прав военнослужащих (и подсудности дел военным судам) посвящено несколько абзацев (стр. 526—527). Отметим, что во всех этих учебниках в разделе «Подсудность» вопрос о подсудности дел военным судам не поднимается.

В учебнике МГЮА 2004 г.³ на стр. 337 упоминалось постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 в связи с исчислением срока предъявления жалобы, зато вопросу подсудности дел военным судам (стр. 139—140) отведено девять абзацев. В учебнике МГЮА 2014 г.⁴ в разделе «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» на стр. 434 упоминается постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8, а на стр. 435 — Постановление от 14 февраля 2000 г. № 9. Вопросу подсудности дел военным судам уделено немного больше внимания, чем 2004 г. (стр. 169—171).

В учебнике УГЮА 2014 г.⁵ в разделе «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» упоминания о защите прав военнослужащих автор настоящей статьи не обнаружил, вопросу подсудности дел военным судам посвящен материал на стр. 168—171.

¹ Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Городец, 2011.

² Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2014.

³ Гражданское процессуальное право : учебник / под ред. М. С. Шакарян. М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.

⁴ Гражданский процесс : учебник для бакалавров / отв. ред. В. В. Блажеев, Е. Е. Уксусова. М. : Проспект, 2015.

⁵ Гражданский процесс : учебник / отв. ред. В. В. Янков. 9 изд., перераб. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2014.

В учебнике СГЮА 2013 г.⁶ в главе «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» специфика защиты прав и свобод военнослужащих не отражена, подсудность дел военным судам изложена в десяти абзацах на стр. 253—255.

Вопросы подсудности административных дел военным судам получили несколько более подробное освещение в учебнике МГУ по административному судопроизводству⁷, а также в специальном учебнике «Судебная защита прав военнослужащих», изданном в Российском государственном университете правосудия⁸.

Ни в коей мере не хочется оправдывать адвоката, который в соответствии со ст. 8 Кодекса профессиональной этики адвоката (принят первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.) при осуществлении профессиональной деятельности, в частности, обязан:

— честно, разумно, добросовестно, квалифицированно, принципиально и своевременно исполнять свои обязанности, активно защищать права, свободы и интересы доверителей;

— постоянно совершенствовать свои знания самостоятельно и повышать свой профессиональный уровень в порядке, установленном органами адвокатского самоуправления.

Он, по крайней мере, обязан знать, что в соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» военным судам подсудны *гражданские* и *административные* дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских

⁶ Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / под ред. С. Ф. Афанасьева. М. : Юрайт, 2013.

⁷ Административное судопроизводство : учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. М. : ИД Городец, 2017. С. 47—49, 279, 281—282.

⁸ Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. М. : РГУП, 2017.

формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений.

Тем не менее, еще раз отметим, что вопросы порядка рассмотрения указанных дел достаточно специфичны, неоднозначны, они подробно излагаются лишь в специальной учебной и научной литературе, и за упущения в их изучении обычного (не военного) юриста, даже адвоката, не стоит, наверное, наказывать чересчур строго.

Библиография

1. Административное судопроизводство : учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. — М. : ИД Городец, 2017.
2. Воронов, А. Ф. Вид производства в гражданском процессе и гарантии защиты прав военнослужащих / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 7.
3. Воронов, А. Ф. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и рассмотрение административных и гражданских дел военными судами / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 8.
4. Воронов, А. Ф. Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (для военнослужащих) / А. Ф. Воронов, И. В. Холодков. — М. : За права военнослужащих, 2001.
5. Воронов, А. Ф. Предъявление в военный суд заявления о защите прав и свобод военнослужащего / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 3.
6. Воронов А. Ф. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах: особенности и проблемы / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 4.
7. Воронов, А. Ф. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах // Военное право. — 2016. — № 4.
8. Глухов Е. А. Запрещено ли военнослужащим обращаться в суды по спорам о нарушении органами военного управления их жилищных прав с исковыми заявлениями? / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10.
9. Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Городец, 2006.
10. Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Городец, 2011.
11. Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Статут, 2014.
12. Гражданский процесс : учебник для бакалавров / отв. ред. В. В. Блажеев, Е. Е. Уксусова. — М. : Проспект, 2015.
13. Гражданский процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. — 9 изд., перераб. и доп. — М. : Инфотропик Медиа, 2014.
14. Гражданское процессуальное право России: учебник для вузов / под ред. С. Ф. Афанасьева. — М. : Издательство «Юрайт», 2013.
15. Гражданское процессуальное право : учебник / под ред. М. С. Шакарян. — М. : ТК Велби, Проспект, 2004.
16. Зайков, Д. Е. Исковое производство или производство по делам, возникающим из публичных правоотношений / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 12.
17. Корякин, В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 5. С. 32—36.
18. Петухов, Н. А. Защита интересов и прав военнослужащих — приоритетное направление деятельности военных судов / Н. А. Петухов, В. Б. Пипко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2000. — № 5.
19. Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. — М. : РГУП, 2017.
20. Трегубов А. Как адвокат перепутал гражданский и административный иски. Квалифкомиссия пришла к выводу о незнании юристом законодательства // URL: <https://legal.report/article/16012017/kak-advokat-pereputal-grazhdanskij-i-administrativnyj-iski>

**«Gross and Obvious Error of Advocate» and the Kind of Litigation of
the Rights of Military**

© **Voronov A. F.**,

Doctor of Legal Science , Professor, Honored Lawyer
of the Russian Federation, Professor of Law Faculty of
MSU, MSLU

Abstract. The article analyzes the norms of the Code of Administrative Judicial Procedure and Civil Procedural Code of the Russian Federation, regulations of the Plenums of the Supreme Court of the Russian Federation governing the litigation of the rights and freedoms of military, the history of legislation and judicial practice, the complexity of the procedural law on this issue.

Keywords. Administrative proceedings, civil proceedings, litigation of rights and freedoms of military, consideration and resolution of administrative cases in military courts.

Проблемы участия прокурора в рассмотрении судами дел об обращении имущества военнослужащих в доход Российской Федерации

© Головки И. И.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных гражданских и арбитражных дел. Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

© Исламова Э. Р.

кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных гражданских и арбитражных дел. Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. Статья представляет результаты исследования нормативного регулирования и практики рассмотрения судами дел по искам военных прокуроров об обращении имущества служащих, законность приобретения которого не подтверждена, в доход Российской Федерации. Авторами проанализирована нормативная правовая база противодействия коррупции, обобщена судебная практика по делам данной категории. Акцентировано внимание на правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, которые необходимо учитывать прокурорам, участвующим в судопроизводстве. Определены вопросы, вызывающие затруднения при рассмотрении дел, и рассмотрены пути их решения: предмет доказывания; возможность представления в суд доказательств законности происхождения доходов; учет соотношения суммы доходов служащего и членов его семьи за три года, и стоимости имущества, законность приобретения которого не подтверждена; проблемы сохранности спорного имущества.

Ключевые слова: прокурор, противодействие коррупции, военнослужащие, обращение имущества в доход Российской Федерации.

Рецензент — Н. Д. Бут, доктор юридических наук.

Важнейшим направлением противодействия коррупции является контроль за соблюдением служащими запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством¹. В соответствии со ст. 27.1. Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» на военнослужащего распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20

Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в том числе обязанность представления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Согласно подп. «д.1» п. 1 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» непредставление военнослужащим таких сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных све-

¹ См., например: Миронов О. И. Обязанность военнослужащих по представлению сведений о расходах как инструмент профилактики коррупции в военных организациях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 11. С. 5—10.

дений является дисциплинарным коррупционным правонарушением, влекущим увольнение в установленном порядке с военной службы¹.

Кроме того, непредставление военнослужащим сведений, подтверждающих приобретение им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми на законные доходы земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) является основанием для применения в отношении такого лица гражданско-правовой ответственности (ст. 17 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»). Обязанность военнослужащего по представлению сведений о расходах и об источниках получения средств имеется в тех случаях, когда общая сумма указанных сделок, совершенных в течение календарного года, предшествующего году представления сведений о расходах превышает общий доход служащего, его супруга (супруги), несовершеннолетних детей за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

В отношении такого военнослужащего может быть инициирован контроль за расходами в порядке, предусмотренном ст. 16 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»². Результаты контроля при подтвер-

ждении коррупционного дисциплинарного правонарушения служат основанием для предъявления прокурором в суд искового заявления об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Рассмотрение судами дел указанной категории осуществляется в последние несколько лет, с 2013 по 2017 гг.³ Участие в формировании судебной и прокурорской практики принимают и военные прокуроры, направляя соответствующие иски в суды.

Важнейший вопрос, подлежащий разрешению при направлении иска в суд, состоит в правильном определении подведомственности и подсудности заявленных требований прокурора. Требования прокурора предопределяются спором сторон по делу, поскольку связаны с разрешением вопроса о судьбе права собственности на имущество, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы. В этой связи рассмотрение дел по заявлению прокурора об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, осуществляется в порядке гражданского судопроизводства. Несомненно, отнесение таких дел к делам административного судопроизводства было бы неверным. Основание прекращения права собственности на спорное имущество предусмотрено подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ, в связи с чем рассмотрение дел именно в порядке гражданского судопроизводства не только допустимо, но и оправданно. Это позволяет обеспечить оптимальный баланс публичных и частных интересов, связанных с необходимостью предоставления служа-

¹ Подробнее о проблемах производства по делам о восстановлении на военной службе лиц, уволенных за коррупционные дисциплинарные правонарушения см.: Исламова Э. Р., Головки И. И. Актуальные вопросы участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел о восстановлении на службе военнослужащих, уволенных за коррупционные дисциплинарные правонарушения // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2016. № 3. С. 7—15.

² Подробнее о порядке контроля за расходами см.: Миронов О. И. Порядок осуществления контроля за расходами военнослужащих в системе мер профилактики коррупции // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2013. № 10. С. 18—23.

³ Обзор 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 : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 г.

щему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям достаточного объема прав по доказыванию законности происхождения доходов, на которые было приобретено соответствующее имущество, и опровержению сведений¹. Дела анализируемой категории подведомственны судам общей юрисдикции. Как указал Верховный Суд Российской Федерации, такие дела в соответствии со ст. 28 ГПК РФ рассматриваются в качестве суда первой инстанции районным судом по месту жительства ответчика, в том числе в случаях, если прокурором заявлены требования об обращении в доход Российской Федерации недвижимого имущества². Таким образом, правило исключительной подсудности исков о правах на недвижимое имущество не применяется. В случае, если в деле имеется несколько соответчиков (членов семьи, сторон сделок и пр.), подсудность определяется местом жительства государственного служащего.

Основные вопросы, которые составляют предмет доказывания по делу, связаны с принадлежностью спорного имущества ответчикам, его приобретения в отчетный период, стоимости имущества, способом приобретения (дарение, займ и пр.); совокупный доход ответчиков за три последних года, предшествовавших отчетному периоду; размер превышения стоимости спорного имущества над совокупным доходом ответчиков за три последних года, предшествовавших отчетному периоду. Также прокурор должен представить материалы, подтверждающие соблюдение при осуществлении

контроля за расходами процедуры, установленной Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»³.

Учитывая, что требования прокурора предъявляются к супругам, при подготовке иска необходимо установить факт состояния в браке и момент заключения брака. Не подлежат контролю за расходами сделки, совершенные супругом (супругой) лица, в отношении которого осуществляется контроль за расходами, в течение отчетного периода, но до вступления в брак с этим лицом. Имущество, полученное по таким сделкам, не может быть обращено в доход Российской Федерации⁴.

Таковы основные вопросы, на которые прокурору надлежит обратить внимание при подготовке к судебному разбирательству или при решении вопроса об обращении с иском в суд в защиту публичных интересов. Как показала судебная практика, именно в доказывании требований прокурора и доводов ответчиков заключается наибольшая сложность дел данной категории.

Так, неоднозначна позиция судов по принятию и оценке судами доказательств, представляемых ответчиками и прокурором.

Судами учитывается общий доход служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не только за три последних года, предшествующих году, в котором понесены контролируемые расходы, но и полученные ранее, а также в данном году до таких расходов, а также принимаются доказательства законности происхождения полученных служащим доходов, дополнительно представленные в судебном заседании, поскольку положения ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не препятствуют суду принимать любые допустимые доказательства. Такие доказательства в подтверждение законного происхождения средств, позволивших приобрести соответствующее имущество, могут

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан».

² Обзор 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 : утверждено Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 г.

³ Там же.

⁴ Там же.

быть представлены как служащим, так и его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми (с особенностями, установленными ГПК РФ) и подлежат оценке судом по его внутреннему убеждению. При определении оснований применения данной меры государственного принуждения должен учитываться весь объем законных доходов, которые были получены указанными лицами и могли быть использованы для приобретения соответствующего имущества, в том числе законных доходов, не отраженных в представленных служащим сведениях о доходах, и позволяют указанным лицам представлять доказательства законности происхождения своих доходов¹. Следуя позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Верховный Суд также отметил, что суд вправе принимать любые допустимые доказательства в подтверждение законного происхождения средств, затраченных на приобретение спорного имущества, независимо от того, когда эти средства были получены, отражены ли они в соответствующей справке (декларации) или были обнаружены государственными органами в ходе проведения контрольных мероприятий². В частности, членами семей служащих представляются доказательства получения выплат и пособий, получения денежных средств в дар от родственников, наследства и пр.

Судебная практика свидетельствует о том, что в качестве доказательств судами принимаются договоры, расписки, документы об источниках средств на приобретение имущества, объяснения, справки, сведения о доходах и др.

В судебном заседании опрашиваются члены семьи служащего, родственники, стороны сделок, которые могут сообщить све-

дения о фактах заключения договоров, передачи денежных средств и др. Необходимо учитывать, что по каждому делу судом должны быть обоснованы выводы в части относимости и допустимости доказательств³.

Представляется, что объяснения сторон должны оцениваться критически, сопоставляться с письменными доказательствами по делу, показаниями свидетелей.

Достаточно часто ответчики предпринимают попытки придать приобретению имущества признаки законности. Так, не имея возможности представить письменные доказательства, в судебном заседании ответчики настаивают на том, что денежные средства им передали (заняли либо подарили) граждане, причем в силу родства или хороших отношений документы в подтверждение передачи денежных средств не оформлялись. В числе этих лиц, указываются ближайшие родственники (родители, дети).

Например, при рассмотрении Одинцовским городским судом Московской области искового заявления военного прокурора к Б. и его супруге ответчики заявили, что денежные средства на приобретение недвижимого имущества, превышающие их совокупный доход, были получены от родителей в виде переданных наличных денежных средств. Однако данный довод не был принят во внимание во время осуществления контроля за расходами, поскольку пояснения опрошенных ответчиков и их родителей в части информации о сумме переданных денежных средств расходились. При этом было установлено, что в ходе мониторинга сети «Интернет», проводимого в рамках контроля за доходами, в целях выявления возможных (альтернативных) источников получения дохода Б., обнаружен сайт, рекламирующий услуги фото- и видеосъемки частных праздников с указанием для связи номера мобильного телефона Б., также на сайте указан адрес электронной почты, размещена личная фотография ответчика и перечислен перечень предоставляемых плат-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 26-П.

² Обзор 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 : утверждено Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 г.

³ Постановление Президиума Астраханского областного суда от 19 июля 2016 г. № 44Г-19/2016.

ных услуг, денежное вознаграждение за указанные услуги, согласно размещенной на сайте информации, оплачивается по договоренности. В социальной сети «В контакте» имеется ряд отзывов о выполненной Б. работе, что указывает на признаки несоблюдения сотрудником запретов, установленных п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и ст. 16.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», причастности к коммерческой предпринимательской деятельности. При этом рапорт о намерении осуществлять иную оплачиваемую деятельность в личном деле военнослужащего отсутствовал¹.

Выдвигаются также версии, что деньги были накоплены родителями ответчика или самим ответчиком за долгий период, получены от ведения подсобного хозяйства, продажи наследства. Не все перечисленные доводы возможно проверить. Как правило, ссылаясь на то, что денежные средства переданы в дар, ответчики уточняют, что между близкими родственниками осуществляется дарение без какого-либо письменного подтверждения. В этом случае доводы ответчика сопоставляются с показаниями свидетелей, однако данные показания невозможно сопоставить с письменными доказательствами.

Доводы о том, что денежные средства были получены в долг, ответчики подтверждают представленными в суд расписками. Позиции судов в оценке доказательств зачастую совершенно различны, имеют место оценки расписок в качестве допустимых доказательств и наоборот.

При этом в отдельных случаях судами принимались копии расписок и не истребовались их оригиналы², что нельзя признать правильным.

Думается, что письменные документы (расписки, договоры займа и дарения и пр.) необходимо исследовать на предмет давности изготовления и выполнения подписей

при подготовке заявления в суд, а при необходимости — в ходе производства по делу. По одному из дел по ходатайству прокурора проводились технические экспертизы для установления давности выполнения подписей на документах (договорах дарения), иск был удовлетворен и суммы оплаты экспертиз были взысканы с ответчиков³.

Полагаем, что позицию Верховного Суда Российской Федерации о возможности предоставлять документы законности происхождения средств ответчиков необходимо уточнить и не распространять данное право на документы, которые не существовали в момент совершения сделки. Такое мнение основано на одном из решений, в котором суд указал, при представлении справки о доходах ответчик допустил неточности и неполноту сведений. Однако указанный недостаток был восполнен в ходе судебного разбирательства, был представлен нотариально удостоверенный договор займа. Как пояснили ответчики, в момент передачи денежных средств договор не был составлен по причине родственных отношений. Суд не посчитал противоречием то, что в дальнейшем договор все-таки был составлен. При этом суд не принял во внимание доводы прокурора о неплатежеспособности займодателя, так как займодатель, по мнению суда, не является субъектом спорных правоотношений⁴.

В другом случае суд учел, что ответчиками в ходе осуществления контроля за расходами, прокурорской проверки, а также при рассмотрении судом дела о восстановлении на службе военнослужащего, никаких сведений о займах не представлялось, об их наличии не сообщалось. В связи с этим апелляционное определение судебной коллегии, не давшей оценки этому факту, по представлению военного прокурора было отменено президиумом Астраханского областного суда⁵.

³ Решение Заводского районного суда г. Орла по делу № 2-1073/2015 от 14 декабря 2015 г. по делу № 2-280.

⁴ Апелляционное определение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 22 июня 2016 г. № 33-558/2016.

⁵ Постановление Астраханского областного суда от 19 июля 2016 г. по делу 44Г-19/2016.

¹ Решение Одинцовского городского суда Московской области от 5 декабря 2016 г. по делу № 2-11435/2016.

² Апелляционное определение Астраханского областного суда от 16 марта 2016 г. № 33-623/2016.

Прокурор, участвующий в рассмотрении дела судом, должен дать оценку вышеуказанным обстоятельствам, которые могут быть определены как злоупотребление правом, и обратить на это внимание суда. Статьи 1, 10 ГК РФ предписывают гражданам и юридическим лицам добросовестно реализовывать свои права и исполнять обязанности, а злоупотребление правом должно влечь критическую оценку доводов и доказательств.

При оценке законности доходов судами устанавливается, осуществлялись ли ответчиками иные расходы до и во время приобретения недвижимости, транспортных средств и другого имущества, например, уплачивались ли ранее полученные кредиты на приобретение автомобилей, оплату коммунальных услуг, транспортные налоги, затраты на проживание и питание¹.

Однако следует учитывать, что действующее законодательство не предусматривает возможности учета в числе расходов лица, в отношении которого осуществляется контроль за расходами, и членов его семьи прожиточного минимума, затрат на оплату коммунальных услуг, алиментных выплат и других, не относящихся к расходам на приобретение имущества, предусмотренного положениями ч. 1 ст. 4, ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»².

Статья 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» во взаимосвязи с другими его положениями предполагает изъятие имущества, законность приобретения которого не подтверждена, принадлежащего как самому служащему, так и чле-

нам его семьи (супруге (супругу) и несовершеннолетним детям). В целях соблюдения баланса публичных и частных интересов федеральный законодатель ограничил круг лиц, за чьими расходами осуществляется контроль, теми членами семьи служащего, которые, как правило, ведут с ним общее хозяйство, а именно супругой (супругом) и их несовершеннолетними детьми. Однако возложение негативных последствий нарушения служащим антикоррупционного законодательства на членов его семьи допустимо лишь при обеспечении им права представлять на стадиях досудебного и судебного рассмотрения дела любые необходимые доказательства законности происхождения доходов, направленных на приобретение ими имущества, в том числе опровергающие или корректирующие сведения, сообщенные служащим. Закрепленные для служащего Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» гарантии распространяются и на членов его семьи, которые при привлечении к участию в деле в силу ст. 56 ГПК РФ в рамках судебного процесса по иску прокурора обладают правом доказывать те обстоятельства, на которые они ссылаются. Такое право членов семьи служащего, как свидетельствует судебная практика, обеспечивается. Так, например, судебная коллегия Астраханского областного суда, рассматривая гражданское дело по исковому заявлению военного прокурора Каспийской Флотилии к М. и его супруге о взыскании в доход государства недвижимого имущества, обоснованно указала, что супруга военнослужащего вправе представлять в суд любые доказательства приобретения имущества на законные доходы³.

При рассмотрении исков прокуроров суды учитывают следующую позицию Конституционного Суда Российской Федерации. Согласно пп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ и ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их

¹ Постановление Астраханского областного суда от 19 июля 2016 г. по делу 44Г-19/2016.

² Обзор 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 : утверждено Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 г.

³ Апелляционное определение Астраханского областного суда от 16.03.2016 № 33-623/2016.

доходам» имущество, в отношении которого служащим не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, подлежит изъятию в целом, независимо от того, что в какой-то части затраты на его приобретение могли быть произведены из законных доходов. Однако в тех случаях, когда несоответствие расходов служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за указанный период их общему доходу имеет место, а доля доходов, законность которых не доказана, оказывается незначительной, изъятие в целом спорного имущества, может повлечь нарушение ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, несообразное целям борьбы с коррупцией ограничение прав указанных лиц.

Таким образом, при выявлении незначительного расхождения доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение спорного имущества суд вправе определить ту его часть, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и потому подлежит обращению в доход Российской Федерации¹.

Актуальна проблема сохранения имущества ответчика в ходе осуществления контроля за расходами и рассмотрения дела судом. При заявлении ходатайства о принятии мер по обеспечению иска необходимо взвешенно подходить к выбору таких мер, оценивать их соразмерность и целесообразность (п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»).

Имеют место случаи, когда спорное имущество до применения обеспечительных мер реализуется собственником с целью

предотвращения его изъятия. В таких ситуациях судом может быть принято решение об обращении в доход государства денежных средств, полученных от его продажи. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что буквальное толкование ст. 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», позволяет сделать вывод о том, что взыскание может быть обращено лишь на прямо указанное в ней имущество (недвижимость, транспортные средства, акции и т.п.). Однако полученные от реализации указанного имущества средства фактически выступают его денежным эквивалентом и возможно изъятие этих средств².

Также следует отметить, что судебная практика выявила следующую проблему — каким образом может быть обращено в доход государства имущество, являющееся предметом залога. Так, при рассмотрении дела суд отказал в удовлетворении требований прокурора, в том числе в связи с тем, что права и обязанности залогодателя по кредитному договору в случае удовлетворения требований истца перейдут к Российской Федерации, интересы которой осуществляет Росимущество, однако этот орган, привлеченный к участию в деле, решение вопроса об обращении в доход Российской Федерации недвижимого имущества оставило на усмотрение суда, при этом своего согласия на принятие в соответствии с положениями Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» обязанностей по указанному договору не изъявил. Представитель залогодержателя ОАО «Газпромбанк» возражал против удовлетворения требований прокурора, доказательства заключения залогодержателем и Росимуществом соглашения об освобождении последнего от обязанности по исполнению договора залога в суд не представлены³. Представляется, что данный вопрос законодательно

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 26-П; Обзор 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 : утверждено Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 г.

² Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23 марта 2017 г. по делу № 33-3837/2017.

³ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Астраханского областного суда от 16 марта 2016 г. № 33-623/2016.

не решен и требует дополнительной регламентации.

Резюмируя изложенное, следует сделать следующие выводы:

— дела исследуемой категории должны рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства;

— судом принимаются и оцениваются доказательства законности происхождения полученных служащим доходов, дополнительно представленные им в судебном заседании;

— при рассмотрении дела учитывается общий доход государственного (муниципального) служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не только за три последних года, предшествующих году, в котором понесены контролируемые расходы, но и полученный ранее, а также в данном году до таких расходов;

— в доход государства может быть обращена часть имущества в случае подтверждения приобретения части имущества на законные доходы;

— возможно обращение взыскания на имущество, принадлежащее не только служащему, добровольно принявшему на себя повышенные обязательства перед государством, но и его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям и лишение указанных лиц их права собственности;

— возможно отчуждение не только вышеуказанного имущества (объектов недвижимости, транспортных средств и др.), но и денежных средств (в случае продажи, сокрытия имущества).

Прокурорами при предъявлении исков должны применяться указанные подходы, которые будут являться основой формирования методики прокурорского надзора, а также участия прокурора в рассмотрении дел исследуемой категории. Учет данных позиций имеет особое значение не только для судебной практики, но и для прокурорской деятельности в сфере противодействия коррупции, а также для науки о прокурорской деятельности.

Библиография

1. Исламова, Э. Р. Актуальные вопросы участия прокурора в рассмотрении судами гражданских дел о восстановлении на службе военнослужащих, уволенных за коррупционные дисциплинарные правонарушения / Э. Р. Исламова, И. И. Головки // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 3.

2. Миронов, О. И. Обязанность военнослужащих по представлению сведений о расходах как инструмент профилактики коррупции в военных организациях / О. И. Миронов // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 11.

3. Миронов, О. И. Порядок осуществления контроля за расходами военнослужащих в системе мер профилактики коррупции / О. И. Миронов, // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 10.

Problems of participation of Prosecutor in consideration by courts of Affairs about the treatment of servicemen in property income Russian Federation

© Golovko I. I.

Ph.D. (Law), Associate Professor
Saint-Petersburg Law Institute (branch) of Federal Establishment of Higher Professional Education «Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation»

© Islamova E. R.

Ph.D. (Law), Associate Professor
Saint-Petersburg Law Institute (branch) of Federal Establishment of Higher Professional Education «Academy of the Office of the Prosecutor General of the Russian Federation»

Abstract. The article presents the results of the research of normative regulation and practice of consideration by courts of cases on the claims of prosecutors on the treatment of property of employees, the legality of the acquisition of which has not been confirmed, the income of the Russian Federation. The authors analyzed the normative legal base of counteraction of corruption, summarized the court practice on this category. The attention is focused on the legal positions of the constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation to consider the prosecutors involved in the proceedings. Identifies issues causing difficulties in cases, and the ways for their solution: the subject of proof; the possibility of submitting to the court evidence of the legitimate source of income; accounting the ratio of the amounts of income servant and members of his family for three years, and the value of the property, the legality of the acquisition which has not been confirmed; problems of preservation of the disputed property.

Keywords: prosecutor, combating corruption, servicemen, reclamation of property to the income of the Russian Federation.

Проблемы организации и деятельности военных судов Российской Федерации в особых условиях

© Лужин К. Н.,

младший научный сотрудник отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия, государственный советник юстиции Российской Федерации 2 класса

© Мельников Е. Д.,

студент 1 курса магистратуры Российского государственного университета правосудия

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы деятельности военных судов в условиях военного и чрезвычайного положений, а также способы решения данных проблем.

Ключевые слова: военный суд, история военных судов, судебная реформа, аппарат военного суда, судья военного суда, чрезвычайное положение, военное положение.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

В последнее десятилетие произошло значительное обострение геополитической обстановки на мировой арене, сопровождающейся различными вооруженными конфликтами и политической нестабильностью в различных регионах, например, в Грузии, Украине, революциями в Египте и Тунисе, гражданскими войнами в Ливии и Сирии, а также усилением деятельности различных террористических организаций, самой крупной из которых является запрещенная в нашей стране «Исламское государство».

Является неоспоримым фактом, что Российская Федерация не остается безучастной ко всем вышеперечисленным политическим процессам и, в свою очередь, осуществляет оказание необходимой помощи союзникам, в том числе и военной путем, например, размещения военных баз Вооруженных Сил России на территории иностранных государств и регулярных поставок гуманитарных грузов.

Такая международная политика, проводимая Российской Федерацией, нередко вызывает неоднозначную реакцию у некоторых иностранных государств и имеет свои последствия в виде наложения определенных ограничений (санкций)¹, а также размещения воинских формирований определенного военного блока в непосредственной

близости от государственных границ Российской Федерации.

Совокупность вышеперечисленных фактов, к сожалению, не может не навести на мысль о возможности агрессии в отношении Российской Федерации со стороны различных государств или иных образований. Именно поэтому данная тема является, весьма актуальной сегодня.

Основная роль военных судов в особый период (в боевой или чрезвычайной обстановке) состоит не только в защите прав и законных интересов человека, гражданина, общества и государства, но и в обеспечении высокого уровня боеготовности и боеспособности Вооруженных Сил.

Также не стоит забывать и об эффективности военных судов в особых условиях, которая выражается в мобильности, быстром реагировании на нарушения прав и законных интересов, чем ускоряется процесс рассмотрения различных категорий дел.

Согласно Федеральному конституционному закону от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации будет введено военное положение.

Основной проблемой является тот факт, что в законодательстве Российской Федерации нет единого нормативного правового

¹ Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М. : Юрлитинформ, 2015.

акта, который бы реально регулировал деятельность военных судов в период военного и чрезвычайного положений, а также в период мобилизации. Федеральный конституционный закон «О военном положении», а также Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации» не регламентируют, как будет осуществляться организация деятельности военных судов в особый период.

Перечисленные нормативные правовые акты декларируют, что на территории, на которой введено военное положение, действуют суды, установленные в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В свою очередь, в ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации закреплено, что создание чрезвычайных судов не допускается.

Если обратиться к историческим примерам, то уже со времен Александра II, после принятия им Военно-судебного Устава 1867 г., было закреплено, что в период военного времени в войсках, дислоцирующихся на территории Российского государства в местностях, объявленных на военном положении, действовали военно-окружные суды, руководствуясь правилами, установленными для военного времени, а если войска действовали за границей, то учреждались военно-полевые суды с той же компетенцией¹.

Если уже в XIX в. было принято законодательство, которое регулировало деятельность военных судов во время военного времени, то что же мешает Российской Федерации в эпоху информационных технологий, высокоточного оружия, оружия массового поражения, разработать аналогичное законодательство?

Считаем, что при введении военного или чрезвычайного положений, в первую очередь, военные суды должны быть пере-

ведены на военное положение, а при необходимости и все судебные органы.

Так, в период Великой Отечественной войны отдельные территории СССР были объявлены на осадном положении, что потребовало перестройки судебной системы. В соответствии с постановлением Военного совета Западного фронта с 25 октября 1941 г. все судебные органы г. Москвы реорганизованы в военные трибуналы².

Но в настоящее время существует проблема отсутствия военной службы в военных судах. Согласно Федеральному конституционному закону от 29 июня 2009 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации», который отменил институт прикомандирования некоторых категорий военнослужащих к иным органам государственной власти, в том числе судей и (сотрудников) аппаратов военных судов. Вследствие этого судьи и сотрудники аппарата военных судов перестали иметь статус военнослужащих.

Следовательно, после проведенной реформы судьей военного суда может быть гражданин, не имеющий специального образования, полученного по военно-учетной специальности. По нашему мнению, это обстоятельство весьма негативно скажется на деятельности указанных лиц в условиях военного времени и боевой обстановки, ведь важными задачами военных судов являются не только защита нарушенных прав как со стороны государства, так и со стороны военнослужащих, но еще и поддержание высокого уровня воинской дисциплины и боеготовности Вооруженных Сил.

Считаем, что судья военного суда должен обладать, как минимум, знаниями и навыками офицера запаса, иметь представления и правоотношения и взаимоотношения, возникающих в военной сфере, иметь доступ к сведениям, содержащим государственную тайну, а также разбираться в особенностях военного законодательства.

¹ Петухов Н. А. Деятельность военных судов России в особый период (в военное время, в боевой обстановке) // Проблемы расследования и квалификации преступлений, совершаемых военнослужащими в районах вооруженного конфликта : Сборник научных статей. М. : Компания Спутник+, 2005. С. 17—35

² Воротынцева А. А., Краснов Ю. К., Потапова А. В. Суды СССР в годы Великой Отечественной войны // История государства и права. 2010. № 9. С. 13—18

Также данная реформа ограничивает принцип экстерриториальности военных судов в период военного положения. Действуя в условиях боевой обстановки при смене дислокации воинской части, военный суд обязан оптимально быстро сменить место дислокации, что в современных реалиях весьма затруднительно, поскольку материально-техническое, финансовое и организационное обеспечение военных судов организуется Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, а не органами военного управления.

Вышеперечисленные проблемы можно разрешить двумя способами:

— *во-первых*, принять единый нормативный правовой акт, который бы регламентировал организацию и деятельность военных судов в условиях военного положения, а также закреплял правовой статус судей и аппарата военного суда как военнослужащих, хотя бы в особый период;

— *во-вторых*, организовать в Российском государственном университете правосудия и в Военном университете краткосрочные курсы военной подготовки (от 1 до 3 месяцев), которые включали бы в себя теоретические знания и практические навыки военной службы, изучение военного законодательства, а также отработку практических навыков работы военных судей и сотрудников аппарата судов в «полевых» условиях, в том числе при проведении военных учений и в условиях, приближенным к боевым.

В заключение настоящей статьи приведем цитату римского военного историка и писателя Флавия Вегеция: «Таким образом, кто хочет мира, пусть готовится к войне; кто хочет победы, пусть старательно обучает воинов; кто желает получить благоприятный результат, пусть ведет войну, опираясь на искусство и знание, а не на случай»¹.

Библиография

1. Воротынцева, А.А. Суды СССР в годы Великой Отечественной войны / А. А. Воротынцева, Ю. К. Краснов, А. В. Потапова // История государства и права. — 2010. — № 9. С. 13—18.

2. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 272 с.

3. Петухов, Н. А. Деятельность военных судов России в особый период (в военное время, в боевой обстановке) / Н. А. Петухов // Проблемы расследования и квалификации преступлений, совершаемых военнослужащими в районах вооруженного конфликта : сб. научных статей. — М. : Компания Спутник+, 2005. — С. 17—35.

7. Флавий Вегеций. Краткое изложение военного дела : Книга III / URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Si_vis_pacem,_para_bellum.

¹ Флавий Вегеций. Краткое изложение военного дела : Книга III // URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Si_vis_pacem,_para_bellum.

Problems of the Organization and Operation of Military Courts of the Russian Federation in Special Conditions

© **Luzhin K. N.**,

Junior researcher, Department of problems of organization of judicial and law-enforcement activity of the Russian state University of justice, state counselor of justice of the Russian Federation, class 2

© **Mel'nikov E. D.**,

the student of 1 course of a magistracy of the Russian state University of justice

Abstract. The article examines the problems of military courts in the context of military and emergency situations, as well as ways to solve these problems.

Keywords: military court, history of military courts, judicial reform, military court apparatus, military court judge, state of emergency, martial law.

Военная криминология и криминалистика

Особенности собирания и криминалистического исследования биологических объектов (гомобиоскопия) в целях решения задач, стоящих перед органами безопасности

© Гуляев В. Г.,
доктор медицинских наук, профессор,
© Звягинцев В. В.,
кандидат юридических наук, доцент
© Горяинов А. В.,
кандидат юридических наук

Аннотация. В настоящей статье анализируются с научных и прикладных позиций различные аспекты использования биологических следов (гомобиоскопии) в криминалистической практике. Отражены основные, процессуальные, методические и организационные подходы, которые могут быть использованы дознавателями и следователями органов безопасности при сборе и предварительном анализе доказательств со следами гомобиологического происхождения, похожими на кровь и различные выделения (слюна, сперма, пот, моча, кал, потожировые пятна отпечатки пальцев и др.), а также волосы, фрагменты тканей и органов человека.

Ключевые слова: криминалистика, биоскопия, гомобиоскопия, гомобиологические объекты.

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

Расследование и раскрытие преступлений базируется на положениях теории познания и отражения. Событие преступления, благодаря всеобщему свойству материи к отражению, порождает на материальных окружающих объектах и в сознании лиц, причастных к событию, многообразные изменения, именуемые в теории уголовного процесса и криминалистики следами.

Познание механизма возникновения следов и использование информации, содержащейся в них, позволяет восстановить истинную картину происшедшего события. Нередко именно следы содержат в себе такую информацию, которую не могут заменить сведения, полученные из других источников.

Естественно, ключевой проблемой является понятие следа в его гносеологическом аспекте, базирующееся на основных положениях материалистической диалектики и теории отражения. Материалистическая диалектика указывает на многочисленные виды взаимодействия в природе, которая основана на особенностях движения ма-

терии. В. Г. Афанасьев, характеризуя типы взаимодействия объектов материального мира, пишет: «Наиболее общими основными типами взаимодействия (движения) материальных тел являются механическое, физическое (ядерное, электрическое, молекулярно-физическое и др.), химическое, биологическое социальное взаимодействие, которым соответствуют основные типы целостных систем, каждый из этих типов обладает своими особыми компонентами, частями, специфической организацией, своеобразным характером взаимодействия со средой. Каждый из них имеет свою историю, генетически связан с другими и обладает своеобразными функциями, интегральными свойствами»¹.

В. А. Образцов, указывая на то, что любое событие объективного мира связано с образованием изменений в окружающей действительности, подчеркивает изменения:

¹ Афанасьев В. Г. О принципах классификации целостных систем // Вопросы философии, 1963. № 5. С. 45.

«Образующиеся изменения — следы — содержат информацию о происшедшем...»¹.

Проблема учения о следах является краеугольной в теории доказывания, одной из наиболее актуальных и длительных по продолжительности своего исследования. Необходимость правовой регламентации использования следов в процессе доказывания, выработки организационных, тактических и технических способов и приемов обнаружения, фиксации, изъятия, исследования и оценки достоверности полученной информации заставила ученых-правоведов выделить следы в качестве объекта научного исследования. Тем самым было положено начало научному периоду применения следов в раскрытии и расследовании преступлений. След в криминалистическом его значении представляет собой любые материальные изменения в окружающей среде, а также запечатленный в памяти человека образ, неразрывно связанные с событием преступления, несущие в себе информацию о времени, месте, способе, обстановке совершения преступного деяния и его участниках, способные быть воспринятыми на уровне чувственного познания и осознанными иррациональным мышлением².

На рубеже тысячелетий получила развитие криминалистическая биоскопия — система научного знания о функционирующих в уголовном процессе объектах биологического характера, а также о средствах, методах, приемах и методиках обнаружения, фиксации, осмотра, изъятия и исследования данных объектов, использования полученной информации для решения правовых и криминалистических задач при выявлении, расследовании преступлений и судебном и судебном разбирательстве по уголовным делам.

Объект криминалистической биоскопии — это криминалистически значимая биологическая информация, ее носители и источники, обстоятельства и условия вовлечения их в механизм совершения и отражения

(следообразования) преступлений. Объектом конструктивной функции криминалистической биоскопии служат создаваемые и усовершенствуемые средства, методы, приемы, методики обнаружения, фиксации, осмотра, изъятия, исследования указанных носителей, получения и использования субъектами правоохранительной деятельности содержащейся в них информации³.

По мнению некоторых ученых (Е. П. Ищенко, В. А. Мамурков, В. А. Образцов и др.) значимость исследования живых лиц, трупов людей и происходящих от них биологических объектов позволяет выделить в криминалистической биоскопии две подсистемы теоретического и прикладного знания: 1) криминалистическую гомобиоскопию (учение о человеке и происходящих от него биологических объектах); 2) другие виды криминалистической биоскопии, не связанные с изучением человека и происходящих от него объектов биологической природы. Опираясь на биологию, химию, медицину, криминалистическая гомобиоскопия возникла в силу интеграции и дифференциации наук на стыке криминалистики и судебной медицины. Ее главная особенность состоит в том, что она изучает человека с позиции познания его биологических характеристик, свойств, особенностей, признаков, следов. Человек рассматривается не столько как личность, но как биологическая система, носитель информации биологической природы, а также источник следов и других объектов гомобиологического происхождения⁴.

В качестве продуктов жизнедеятельности человек выделяет многие десятки органических веществ. Они образуются в процессе жизнедеятельности и выделяются в окружающую среду с выдыхаемым воздухом, мочой (аминокислоты), секретами потовых и сальных желез. Многие из них несут информацию о половой принадлежности, физиологическом (например, при са-

¹ Криминалистика : учебник / под ред. В. А. Образцова. М., 2001. С. 69.

² Торбин Ю. Г. Учение о следах преступления в работах ученых криминалистов и процессуалистов XIX и XX веков // Военное право. 2017. № 3.

³ Ищенко Е. П., Образцов В. А. Криминалистика : учеб. пособие. М. : Элит, 2007. С. 180.

⁴ Волохова О. В., Егоров Н. Н., Ищенко Е. П. и соавт. Криминалистические средства и методы собирания доказательств : учеб. пособие для бакалавров. М. : Проспект, 2017. С. 155—158.

харном диабете), функциональном и эмоциональном состоянии человека. Применяя соответствующие приемы, можно обнаружить, изъять, законсервировать и длительное время (несколько лет) сохранять молекулы человеческого запаха. В настоящее время судебная гомобиология переживает период достаточно глубокого развития, появилось много новых методов исследования вещественных доказательств гомобиологического происхождения, значительно усовершенствованы ранее используемые методики. Указанные методы и способы получили широкое распространение в соответствующих пособиях и информационных письмах. Однако практически все они предназначены для специалистов-судебных медиков и отраженная в них информация представляет определенные трудности для юристов¹.

В судебно-биологических отделениях бюро судебно-медицинских экспертиз при изучении гомобиологических объектов производятся исследования крови, ДНК, спермы, волос, костей, различных тканей и выделений человека (пот, моча, слюна и т.п.). В судебно-медицинской и юридической литературе подробно приведены основные организационные и процессуальные положения применительно к отысканию, изучению и направлению различного рода гомобиологических следов на материальных объектах — вещественных доказательствах. Мы хотели акцентировать внимание на ряде основных, узловых моментов и аспектов, которые наиболее важны и не всегда правильно используются сотрудниками дознания и предварительного следствия органов безопасности.

В судебно-биологические отделения дознавателями и следователями органов безопасности направляются самые различные предметы со следами, похожими на кровь. При этом количество этих предметов порой неоправданно велико, часть вещественных доказательств не имеют вообще каких-либо

пятен крови, и лишь отнимают у судебных экспертов массу времени на бесперспективное отыскание следов крови. Решение указанной проблемы начинается с выбора правильной тактики при осмотре места происшествия, при обыске мест обитания подозреваемых и т.п. Практика показывает, особенно при повторных осмотрах мест происшествия, что довольно большое количество следов не изымается вообще по той причине, что эти следы попросту не видят, или принимают за них пятна не кровяного происхождения.

Чтобы избежать этого, с нашей точки зрения, особенно при расследовании наиболее сложных преступлений (например, преступления террористической направленности, преступления против порядка управления и т.д.), необходимо привлекать к осмотру мест происшествия, орудий преступления, одежды потерпевших и подозреваемых, экспертов судебно-биологических отделений, так как, совершенно очевидно, что специалист, который постоянно, в течение многих лет отыскивает и изучает различные следы, в том числе и крови, сможет оказать существенную профессиональную помощь в отыскании соответствующих следов, так как в большинстве случаев преступник стремится замывать пятна крови, уничтожить их и в этом случае только при умелом осмотре можно обнаружить малозаметные следы.

В тех случаях, когда нет возможности участия эксперта судебно-биологического отделения, дознавателям и следователям органов безопасности следует самим шире пользоваться так называемыми ориентировочными пробами на кровь. В частности, очень удобна в этом плане проба с реактивом Воскобойникова (с бензидином). Этот реактив можно получить в судебно-биологических отделениях. На спичку, щепку наматывается вата, смачиваемая раствором, приготовленным в пробирке или в другой незначительной по объему емкости, состоящим из небольшого количества указанного реактива и обычной воды (1:3). Смоченный тампон прикладывают к пятну, похожему на кровь. В случае наличия в пятне даже малого количества крови, реактив на вате приобретает яркий синий цвет. При

¹ Баринов Е. Х., Гуляев В. Г., Жаров В. В., Бураго Ю. И. Криминалистическое, судебно-медицинское исследование биологических объектов. Киров — Москва, 2001.

проведении осмотра темных, плохо освещенных мест, следует применять пробу с люминолом. Подозрительный участок опрыскивают раствором из пульверизатора или наносят несколько капель. При положительном результате четко видна вспышка голубого света до 65 с. Если результат отрицательный, то вспышки либо нет, либо она появляется на 3—5 с.

Дознавателям и следователям органов безопасности следует помнить, что изымаемые ими различные предметы могут считаться вещественными доказательствами при правильном процессуальном оформлении. Практика показывает, что протоколы осмотра вещественных доказательств, равно как и копии протоколов осмотра происшествия, как правило, не присылаются вместе с вещественными доказательствами в судебно-биологические отделения. Подобная практика является грубым нарушением УПК РФ, где четко прописаны порядок и способы изъятия вещественных доказательств (ст. 81 УПК РФ).

Данные документы обеспечивают не только полноту закрепления их в дело, но и установление подлинности вещественных доказательств, исключение вероятности их подделки или подмены. Изъятие следов крови требует соблюдения следующего требования: если предмет со следами, похожими на кровь, небольших размеров, то его изымают целиком. Конечно, этот способ наиболее рационален, но не всегда изъятие предмета-носителя следа является возможным. В таких случаях выемку пятен производит или путем выпиливания, либо делают соскобы, смывы на чистую марлю (бинт) и т.п. При этом аксиомой для работников дознания, следственных работников должно являться следующее правило: изъятию должна подлежать, помимо самого пятна, незапятнанная поверхность окружности предмета-носителя вокруг него, крайне необходимая для исследования в качестве контроля, ибо еще до попадания на какой-то предмет той же, например, крови, на нем могут находиться любые группосодержащие вещества от самых различных людей либо животных (кровь, слюна, потожировые отпечатки пальцев рук и т.п.). Если эксперту

не прислан предмет-носитель, значимость экспертной информации для следствия крайне мизерна и явно недостаточна. Нет смысла направлять целиком такие громоздкие вещи, как матрацы, ковры, дорожки и т.п. Достаточно вырезать пятно, имеющее признаки крови и рядом с пятном вырезать кусок незапятнанной ткани. С непитывающих твердых поверхностей (картина, стена, шкаф, линолеум, части транспорта и т.п.) производят либо соскобы, либо смывы на влажную марлю, но при этом обязательно рядом с пятном крови делают соскобы (смывы) с незапятнанных участков. Кровь и контрольные соскобы (смывы) помещают на лист чистой бумаги и заворачивают по типу аптечного порошка, на котором пишут когда и кем был изъят соскоб и откуда.

Следы крови на грунте (земля, песок и т.п.) берут вместе с грунтом на всю глубину пропитывания. Если грунт влажный, то сначала его высушивают при комнатной температуре, затем заворачивают в бумагу. В отдельной упаковке обязательно доставляют в лабораторию образцы грунта, изъятые рядом с пятном крови. Следы крови со снега берут на многослойный марлевый тампон, помещают на тарелку, блюдце и т.п., заносят в теплое помещение, где снег с кровью тает и пропитывает марлю. После этого марлю высушивают при комнатной температуре и заворачивают в чистый лист бумаги. Одновременно те же манипуляции проводят с незапятнанным снегом, изъятим вокруг пятна.

Особо следует подчеркнуть, что вещественные доказательства с пятнами крови, находящиеся во влажном состоянии, необходимо перед доставкой в лабораторию обязательно высушить при комнатной температуре вдали от нагревательных приборов и прямых солнечных лучей. Категорически запрещается пересылка влажных предметов с кровью в полиэтиленовых упаковках, т.к. кровь очень быстро загнивает и становится непригодной для ее идентификации.

Для решения основного вопроса — кому из проходящих по уголовному делу лиц принадлежит кровь на вещественных доказательствах, дознаватель (следователь) органов безопасности должен запомнить, что в

любом случае необходимы образцы крови подозреваемых и потерпевших. Производить забор крови в жидком виде можно либо в условиях судебно-медицинской лаборатории, либо в любом медицинском учреждении, например, в стационаре, поликлинике.

Дознаватель, следователь органов безопасности факт забора крови оформляет в протоколе освидетельствования, где перечислены следующие сведения: фамилия, имя и отчество лица, у которого взята кровь, паспортные данные, количество взятой крови, кем и когда взята кровь. Протокол подписывают как минимум дознаватель, врач или лаборант, который брал образец крови. Протокол составляют в двух экземплярах, один остается у дознавателя, другой передается судебному медику. В городах, где имеются судебно-биологические отделения, образцы крови доставляют либо в разовых шприцах, либо пенициллиновых флаконах, закрытых резиновыми пробками, заклеенных и опечатанных. В том и другом случаях прикрепляется бирка с указанием фамилии, имени, отчества лица, у которого взята кровь, дата забора крови и подпись того, кто брал кровь.

Помимо забора крови у живых лиц, дознаватель, следователь органов безопасности обязаны обеспечить изъятие образцов крови у трупов. Для этого в постановлении (направлении), вынесенном для производства судебно-медицинского исследования трупа, особенно хотя бы при малейшем подозрении на совершение преступления, следует обязывать экспертов производить забор крови, независимо, было, или нет наружное кровотечение, а также образцов волос с головы, лобка, туловища, образцов желчи и т.п. При наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, органы дознания возбуждают уголовное дело и производят неотложные следственные действия для установления и закрепления следов преступления¹.

Какие же вопросы необходимо ставить дознавателям (следователям), применительно к следам крови на вещественных доказательствах, чтобы получить полную и достоверную информацию?

В судебно-медицинской практике выработан алгоритм выявления и распознавания крови. В частности, необходимо:

1) установить наличие крови в следах на вещественных доказательствах (перечень вещдоков);

2) определить принадлежит ли кровь человеку, или животному (при необходимости можно установить конкретный вид животного от которого образовались обнаруженные пятна крови);

3) установить, возможно ли происхождение следов крови от определенного лица? (Петрова, Иванова и т.п.)?

4) из какой области тела происходит кровь?

5) определить, не принадлежит ли кровь в пятне (или жидкая кровь) плоду, либо взрослому человеку, принадлежит ли кровь в пятнах на представленном на исследование объекте мужчине, или женщине (при этом, необходимо учесть, что наиболее реально получение положительной информации лишь в том случае, когда изъятые вещественные доказательства со следами крови, доставляются в лабораторию в первые сутки)?

7) установить, происходит ли кровь в следах на вещественных доказательствах от беременной женщины, или от женщины, которая недавно родила (получение такой информации реально лишь в случаях, если пятна крови находятся на исследуемых предметах не более 2—3 месяцев с момента их образования)?

8) принадлежит ли кровь на конкретном объекте определенному лицу?

Особая сложность заключается в диагностировании следов крови преступника, оставленных на месте преступления с целью прогнозирования региона его проживания, что представляется чрезвычайно важным при дефиците доказательственной базы, а в

¹ Ищенко Е. П., Образцов В. А. Криминалистическая биоскопия. Общие положения криминалистической

биоскопии / Криминалистика : учеб. пособие. М. : Элит, 2007. С. 180—187.

итоге — будет способствовать сужению круга поиска неустановленного преступника.

Проживая в определенной местности, человек накапливает в своем организме вредные вещества, поступающие из атмосферного воздуха, питьевой воды и продуктов питания. Для каждого отдельно взятого региона характерен определенный набор элементов, загрязняющих окружающую среду и соответственно — организм человека. Показателями загрязнения являются различные заболевания. В связи с изложенным, представляется необходимым разработать отдельные методические рекомендации для экспертов по выявлению заболеваний преступника по следам крови, обнаруженным на месте преступления, с целью прогнозирования региона его проживания, в основе которых заложен метод хемилюминесцентного анализа. Эти рекомендации должны включать в себя определенную последовательность действий. На стадии исследования производится раздельное исследование всех изъятых с места происшествия объектов. В ходе аналитического исследования представленная кровь подлежит исследованию с использованием метода хемилюминесценции (ХЛ), который заключается в следующем: исследования могут проводиться на приборе «Люминометр»—1251» фирмы ЛКВ (Швеция). Для измерения образцы крови помещают в камеру хемилюминометра и регистрируют изменения хемилюминесценции (ХЛ), инициированные добавкой в пробу) 0,1 мл 25 мм раствора сернокислого железа ($\text{FeSO}_4 \cdot 7\text{H}_2\text{O}$). Результатом данного исследования является получение совокупности качественных и количественных характеристик о присутствии в крови данного лица веществ, поступивших в организм из окружающей среды. На стадии сравнительного исследования выявленные признаки в крови, изъятой с места происшествия, подлежат сравнению с аналогичными характеристиками среднестатистических данных по каждому региону Российской Федерации.

С этой целью в каждом регионе (в бюро судебных экспертиз) должны быть сформированы банки данных по составу крови и

характеру веществ, содержащихся в крови лиц, проживающих в данном регионе, к которым у экспертов должен быть доступ.

В результате сравнительного исследования эксперт выявляет качественные и количественные характеристики состава крови, которые в дальнейшем будут необходимы для решения задачи прогнозирования конкретного региона проживания неизвестного преступника. На стадии оценки результатов исследования и формирования выводов определяется значение выявленных признаков и степень совпадения или различия характеристик исследуемой крови с банком данных. Эта стадия характеризуется тем, что потенциальная информация, содержащаяся в изучаемых объектах, и её криминалистическая значимость, трансформируется в прогностическую информацию о признаках региональной принадлежности конкретного лица. Таким образом, медико-биологическое диагностирование следов крови неустановленного преступника, оставшихся на месте происшествия, может оказать существенную помощь в раскрытии и расследовании неочевидных преступлений¹.

Следует упомянуть также и молекулярно-генетический анализ, или метод генотипической идентификации человека, от которого зависит уровень доказательности экспертных выводов, практическая значимость выполненной экспертизы. В основе метода лежит методика анализа дезоксирибонуклеиновой кислоты (ДНК), которая присутствует в ядрах любых клеток организма человека. Данный вид исследования является практически единственным методом, позволяющим проводить количественную оценку степени доказательности совпадения или несовпадения полученных признаков при идентификационных исследованиях².

¹ Зубцова М. Н. К вопросу о решении отдельных диагностических задач по следам крови человека // Материалы V Международной научно-практической конференции «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях». (22—23 января 2015 г.). М., 2015. С. 195—197.

² Баринев Е. Х., Ромодановский П. О., Сундуков Д. В. Судебная медицина : учеб. пособие для студен-

Несмотря на имеющиеся научные разработки, решение таких проблем, как определение давности образования пятен крови, установление количества жидкой крови, образовавшей пятна на вещественных доказательствах, установление происхождения пятен крови от трупа либо живого человека нереально, так как достоверных методик до настоящего времени не существует, поэтому ставить такие вопросы перед экспертами нецелесообразно.

Хотелось бы подчеркнуть, что приведенные данные для дознавателей, следователей органов безопасности не претендуют на полное изложение всех имеющихся материалов по судебномедицинскому исследованию вещественных доказательств гомобиологического происхождения (следов крови). Рекомендации могут помочь повышению качества при проведении судебно-гомобиологических расследований и судебных экспертиз, избежать ошибок в судебной и следственной практике органов безопасности.

Библиография

1. Афанасьев, В. Г. О принципах классификации целостных систем / В. Г. Афанасьев // Вопросы философии. — 1963. — № 5.
2. Баринов, Е. Х. Криминалистическое, судебно-медицинское исследование биологических объектов / Е. Х. Баринов, В. Г. Гуляев, В. В. Жаров, Ю. И. Бураго. — Киров – Москва, 2001.
3. Баринов, Е. Х. Судебно-медицинская экспертиза вещественных доказательств биологического происхождения / Е. Х. Баринов, П. О. Ромодановский, Д. В. Сундуков // Судебная медицина : учеб. пособие для студентов лечебных факультетов медицинских вузов. — М. : РУДН, 2015.
4. Волохова, О. В. Понятие и структура криминалистического учения о личности / О. В. Волохова, Н. Н. Егоров, Е. П. Ищенко // Криминалистические средства и методы собирания доказательств : учеб. пособие для бакалавров. — М. : Проспект, 2017.
5. Зубцова, М. Н. К вопросу о решении отдельных диагностических задач по следам крови человека / М. Н. Зубцова. // Материалы V Международной научно-практической конференции «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях» (22—23 января 2015 г.). — М., 2015.
6. Ищенко, Е. П. Криминалистическая гомоскопия. Криминалистическая гомобиоскопия / Е. П.

Ищенко, В. А. Образцов // Криминалистика : учебное пособие. — М. : Элит, 2007.

7. Ищенко, Е. П. Понятие специальных знаний и формы их использования / Е. П. Ищенко // Криминалистика : учебное пособие. — СПб. : Питер, 2013.

8. Криминалистика : учебник / под ред. В. А. Образцова. — М., 2001.

9. Торбин, Ю. Г. Учение о следах преступления в работах ученых криминалистов и процессуалистов XIX и XX веков // Военное право. — 2017. — № 3.

**Features of the gathering and forensic investigation of biological objects
(mobiscope) in order to address the challenges facing the security
agencies**

© Gulyaev V. G.,

doctor of medical Sciences, Professor

© Zvyagintsev V. V.,

candidate of legal Sciences, associate Professor

© Goryainov A. V.,

PhD

Abstract. In this article, we analyze from the scientific and applied positions various aspects of the use of biological (homobioscopy) in criminalistic practice. Reflected basic, procedural, methodological and organizational approaches that can be used by investigators and investigators in the collection and preliminary analysis of evidence with traces of homobiologic origin, similar to blood and various discharge (saliva, sperm, sweat, urine, feces, fatty spots fingerprints and Dr.), And also hair, fragments of tissues and organs of man.

Keywords: criminalistics, bioscopy, homobioscopy, homobiological objects.

О проблеме причинной связи в преступлениях против военной службы, сопряженных с нарушением специальных правил

© Ермолович Я. Н.,

профессор кафедры уголовного права и криминологии ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации», кандидат юридических наук

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы причинной связи в составах преступлений против военной службы, сопряженных с нарушением специальных правил. Автор приходит к выводу о том, что в таких преступлениях причинная связь характеризуется многофакторностью, в ряде случаев носит вероятностный (статистический) характер, а преступления, совершаемые путем бездействия, характеризуются отсутствием физической причинной связи между деянием и последствиями, поэтому правильнее было бы указывать в законе на деяния, которые создали условия или способствовали наступлению общественно опасных последствий.

Ключевые слова: уголовная ответственность, военно-уголовное законодательство, преступления против военной службы, военнослужащие, уголовное право, военное право.

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

Все явления в природе и обществе существуют во взаимной связи и взаимной обусловленности. Взаимная связь и обусловленность явлений состоит в том, что ни одно изменение в природе и обществе не происходит само по себе, а осуществляется в результате воздействия одного явления на другое, первое из которых выступает в роли причины, а второе — в роли следствия. Следовательно, причинно-следственная связь есть объективная реальность, отображающая роль одного явления в преобразовании другого путем воздействия на него или взаимодействия с ним. Практически вопрос о причинной связи в уголовном праве сводится к установлению действия (бездействия), которое с неизбежностью повлекло наступление преступного последствия. Лишь установление факта, что определенное поведение субъекта (действие или бездействие) с неизбежностью повлекло или в необходимых случаях могло повлечь наступление преступного результата, создает объективное основание уголовной ответственности.

Классическая теория уголовного права делает ряд допущений, касающихся причинной связи в преступлениях, презюмируя, что между общественно опасным деянием и

наступившим последствием должна быть прямая, непосредственная и динамическая связь. Необходимая причинная связь должна влечь уголовную ответственность, случайная причинная связь должна исключать уголовную ответственность.

Однако современное российское уголовное законодательство и практика его применения свидетельствуют о том, что в ряде преступлений причинная связь может носить опосредованный, вероятностный и случайный характер.

В большинстве преступлений совершаемое деяние непосредственно и прямо связано с наступившим последствием (например, причинение смерти путем удара ножом и сердце и т. п.). Установление причинной связи в таких случаях не представляет собой трудности. Но в более сложных ситуациях, когда деяние и последствие разобщены во времени и по месту, переплетаются с поведением других лиц, силами природы, работой механизмов и т. п., определить, действием какой силы вызвано общественно опасное последствие, оказывается затруднительно и решить этот вопрос можно лишь на основе научного анализа причинно-следственных отношений.

К числу таких преступлений относятся преступления против военной службы, сопряженные с нарушением специальных правил. К таковым следует отнести: нарушение правил несения боевого дежурства (ст. 340 УК РФ); нарушение правил несения пограничной службы (ст. 341 УК РФ); нарушение уставных правил караульной службы (ст. 342 УК РФ); нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности (ст. 343 УК РФ); нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне (ст. 344 УК РФ); утрата военного имущества (ст. 348 УК РФ); нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих (ст. 349 УК РФ); нарушение правил вождения или эксплуатации машин (ст. 350 УК РФ); нарушение правил полетов или подготовки к ним (ст. 351 УК РФ); нарушение правил кораблевождения (ст. 352 УК РФ).

Судебной практикой и теорией уголовного права признается, что большинство из указанных составов преступлений совершается по неосторожности, а некоторые составы преступлений могут совершаться как умышленно, так и по неосторожности (ст. ст. 340—344 УК РФ). Если по делам об умышленных преступлениях установление причинной связи почти не представляет трудности, то в неосторожных преступлениях оно осложнено тем, что воля лица при совершении неосторожного преступления не направлена на достижение преступного результата. Установление причинной связи по делам о преступлениях против военной службы, сопряженных с нарушением специальных правил, затрудняется еще и тем, что действия виновного могут переплетаться с действиями других лиц, с явлениями, не зависящими от действий виновного, но могущими состоять в причинной связи с наступившими последствиями, силами природы, работой механизмов, деяние и последствие могут быть разобщены во времени и по месту.

Наступившие общественно опасные последствия в рассматриваемых преступлениях зачастую бывают результатом стечения

нескольких обстоятельств, итогом одновременного действия нескольких лиц или сил. В рассматриваемом случае возникает вопрос *множественности причин*. Все эти причины необходимо рассматривать на предварительном следствии и в суде для правильного определения роли каждого участника преступления в достижении преступного результата и учитывать эти обстоятельства в процессе индивидуализации уголовной ответственности. Каждое лицо, причинившее вред, должно нести уголовную ответственность за свои действия. Причинность в рассматриваемых преступлениях также характеризуется многофакторностью, т. е. наличием множества факторов, которые в разной степени влияют достижение преступного результата и наступление общественно опасных последствий. Такую же природу имеет причинная связь в преступлениях, где в причинно-следственную связь встраиваются действия, в том числе и преступные, других лиц, силы природы и т. п.

Вот характерный пример из судебной практики. 18 мая 1995 г. на пограничном сторожевом корабле под руководством командира корабля капитан-лейтенанта Б. проводились работы по перешвартовке корабля для замены дизель-генератора, который был пришвартован правым бортом вторым корпусом к другому кораблю. В ходе маневрирования произошла поломка уса рычага включения заднего хода, обрыв и выступание части накладки из-под тормозной ленты, подключение заднего хода на работающем двигателе. Из-за этого корабль не мог погасить инерцию заднего хода, и произошел навал его правой кормовой части на затопленный возле причала малый противолодочный корабль ВМФ. В ходе осмотра корабля после происшествия было установлено, что кораблю были причинены повреждения правого и среднего гребных винтов, имелись вмятины на обтекателе левого валопровода, пробоина в корпусе и сквозная трещина. В ходе проведения маневрирования личный состав носовой (баковой) швартовой команды в количестве 6 человек находился на своих местах согласно расписанию. Из-за движения назад (ввиду поломки вильчатого рычага заднего хода ревер-

сивной муфты) произошло натяжение швартового конца, и возникла опасность его обрыва, что ставило под угрозу жизнь указанных матросов. Заметив это, помощник командира корабля старший лейтенант Р. с ходовой рубки дал команду по громкой связи «От швартовых!», которую продублировал командир баковой швартовой команды старшина 1-й статьи К. Личный состав убежал в укрытие, за исключением матроса К., который пытался выбить левой ногой стопор барабана вьюшки, чтобы дать слабину натянувшегося канату. В результате нарушения мер безопасности левая нога К. попала между стойкой крепления вьюшки и ее диском. От натяжения швартового конца барабан вьюшки, сломав штопор, провернулся и раздробил стопу левой ноги матроса, которая впоследствии была ампутирована. В ходе предварительного следствия была проведена экспертиза по правилам кораблевождения и эксплуатации корабля. Эксперты, рассмотрев собранные материалы и документы, пришли к выводам, что со стороны командира корабля Б. и его подчиненных, за исключением матроса К., каких-либо нарушений правил кораблевождения и технической эксплуатации корабля не было. Согласно заключению судебно-медицинской экспертизы, травма ноги у К., повлекшая ампутацию стопы, квалифицировалась как тяжкое телесное повреждение. Из заводского акта исследования усматривалось, что поломка уса рычага включения заднего хода, срыв лепестковой гайки и поршня со штока заднего хода, отрыв и выступление части накладки из-под тормозной ленты, подключение заднего хода на работающем дизеле произошли не по вине личного состава, а по вине завода-изготовителя и данная неисправность влияла на выполнение боевых задач. На основании этого органы военной прокуратуры группы пограничных войск в Арктике пришли к выводу о том, что травма, полученная К., явилась следствием его личной недисциплинированности и нарушением им техники безопасности. Капитан-лейтенант Б. действовал технически правильно и нарушения правил кораблевождения не допустил, а потеря управляемости кораблем явилась следстви-

ем поломки двигателя из-за заводского брака, в связи с чем в его действиях отсутствует состав преступления, связанный с нарушением правил кораблевождения¹.

Проблемный характер носит установление причинной связи в материальных составах преступления, способом совершения которых является бездействие. Путем бездействия совершаются преступления со специальным субъектом, на которого была возложена обязанность действовать соответствующим образом. Такая обязанность, по сути, должна заключаться в предотвращении специальным субъектом наступления вредного последствия. Вопрос о наличии причинной связи в преступлениях, совершаемых путем бездействия, является спорным в теории уголовного права. Одни ученые утверждают, что при бездействии не может быть причинной связи вообще (дом не может сгореть от бездействия). Другие ученые утверждают, что бездействие не может стать причиной общественно опасного последствия, однако может создать условия для его наступления. Третьи ученые утверждают, что бездействие может выступать и условием, и причиной наступления общественно опасных последствий. Например, бездействие может стать причиной определенного поведения людей (руководитель зоны посадки перед вырубиванием воздушных судов на взлетно-посадочную полосу для взлета информирует руководителя полетов о наличии других судов на взлетно-посадочной полосе, который в свою очередь дает разрешение на взлет). Бездействие может быть также причиной ненаступления общественно полезных последствий (непередача сигнала «Бедствие» стала причиной гибели терпящих бедствие, в результате неокказания им помощи).

А. А. Тер-Акопов отмечал по этому поводу, что общественно опасное деяние имеет три формы: действие, бездействие и нарушение правил. Действие и бездействие формально могут выступать в форме нару-

¹ Постановление военной прокуратуры группы пограничных войск в Арктике от 23 мая 1995 г. о прекращении уголовного дела в отношении капитан-лейтенанта Б.

шения специальных правил, это происходит в том случае, если они прерывают установленный порядок деятельности. Если действие направлено на конкретный объект с целью причинения ему вреда, то оно не может признаваться нарушением специальных правил, даже если они объективно нарушены. Что касается бездействия, то оно всегда связано с нарушением какой-либо обязанности и потому является нарушением специальных правил. Таким образом, нарушение специальных правил возможно только по неосторожности. Умышленное причинение вреда охраняемым объектам в рамках нарушения специальных правил образует составы иных преступлений¹.

С такой позицией нельзя согласиться по следующим основаниям. В ч. 2 ст. 24 УК РФ устанавливается, что деянием, совершенным только по неосторожности, признается преступлением лишь в случае, когда это специально предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РФ. Из этого следует, что если в диспозиции статьи отсутствует указание на форму вины, то рассматриваемое преступление может совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Подобная позиция, например, изложена в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». В частности, в указанном Постановлении говорится о том, что, исходя из положений ч. 2 ст. 24 УК РФ, если в диспозиции статьи гл. 26 УК РФ форма вины не конкретизирована, то соответствующее экологическое преступление может быть совершено умышленно или по неосторожности при условии, если об этом свидетельствуют содержание деяния, способы его совершения и иные признаки объективной стороны состава экологического преступления. Например, преступления, предусмотренные ст. 246, ч. 2 ст. 247, ч. 1 ст. 248, ч. 1 и 2 ст. 250 УК РФ, могут быть

совершены как умышленно, так и по неосторожности, тогда как преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 247 УК РФ, ч. 2 ст. 248 УК РФ, ч. 3 ст. 250 УК РФ, совершаются только по неосторожности. Экологические преступления конструктивно аналогичны рассматриваемым преступлениям против военной службы и также представляют собой нарушения специальных правил. Почему в одних случаях правила квалификации должны применяться к составу преступления, а в других случаях — нет? Кроме того, ряд составов преступлений против военной службы сконструирован в современном российском уголовном законодательстве таким образом, что подразумевает умышленное нарушение специальных правил. Например, нарушение правил несения боевого дежурства (боевой службы) и нарушение правил несения боевого дежурства (боевой службы) вследствие небрежного или недобросовестного к ним отношения, повлекшее тяжкие последствия, а также аналогичные нарушения правил несения пограничной службы, уставных правил караульной службы.

Особенности причинной связи в преступлениях против военной службы, сопряженных с нарушением специальных правил, не могут быть объяснены на основе физической детерминации, отмечал А. А. Тер-Акопов, они должны быть рассмотрены и обоснованы с позиции социального детерминизма, социальной причинности. Социально-правовой детерминизм отражает обусловленность и опосредованность субъектно-объектных отношений правовым регулированием, он включает механизм воздействия правовых норм на поведение участников отношений и на связи в правоотношениях. В основе их лежат физические и информационные процессы, в которых действуют также и психологические факторы. Причинная связь в преступлениях, связанных с нарушением специальных правил, определяется между наступившими вредными последствиями и допущенными нарушениями правил. Наличие физической взаимосвязи между действиями и последствиями не всегда указывает на наличие причинной связи (социально-правовой)

¹ Тер-Акопов А. А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения : монография. М., 1995.

между действием и последствиями. При таких условиях причинная связь приобретает вероятностный характер. При такой причинной связи фактор, признаваемый причиной, не обязательно каждый раз при его повторении должен вызывать одно и то же следствие. Данное следствие наступает при значительном статистически репрезентативном числе повторений. Вероятностной причинностью признается причинная обусловленность в статистических процессах, которые проявляются в форме устойчивых частот наступления определенных результатов, которые можно вычислить статистическим методом. Таким образом, в каждом отдельном случае существует лишь та или иная степень вероятности наступления данного последствия. А. А. Тер-Акопов назвал такую причинную связь нефизической причинностью в уголовном праве¹.

В данном случае «нефизическую причинную связь» в уголовном праве следует признать так называемой «правовой фикцией», которая представляет собой прием законодательной техники, состоящий в признании существующим несуществующего. Перед законодателем стоит задача наиболее полно и адекватно отразить социальную действительность, существующий уровень развития общественных отношений в правовой норме, обеспечив нормальное и эффективное функционирование уголовно-правовых норм. Как прием законодательной техники фикцию используют только тогда, когда все остальные средства и приемы бесполезны, бессильны, а законотворческий процесс должен преодолеть определенные препятствия. Поскольку в законодательном процессе речь идет не только об отражении как таковом, но и о регулировании общественных отношений, может случиться так, что удовлетворение требования адекватного отражения не будет содействовать достижению конечных целей уголовно-правовой политики. В этих случаях законодатель прибегает к чрезвычайному техническому решению — к фикции, но лишь настолько, насколько конечная цель не может быть ре-

ализована (или может быть реализована не столь эффективно) при помощи других технических средств, более предпочтительных в силу того, что они не имеют такого явно ложного характера. С помощью приема правовой фикции достигаются цели уголовно-правовой политики при конструировании различных уголовно-правовых институтов².

Например, по приговору Моршанского районного суда Тамбовской области Б. была осуждена по ч. 2 ст. 109 УК РФ за причинение смерти по неосторожности малолетнему К. вследствие ненадлежащего исполнения своих профессиональных обязанностей. Судом было установлено, что малолетний К., оставшийся на футбольном поле без должного присмотра, подбежал к воротам, расположенным на противоположной стороне футбольного поля, по крючкам ворот, предназначенным для фиксации футбольной сетки, поднялся на железную балку, соединяющую створки ворот, после чего руками схватился за горизонтальную перекладину и начал раскачиваться. После кратковременного раскачивания произошло падение металлической конструкции футбольных ворот на малолетнего К., которому в результате ударного воздействия был причинен тяжкий вред здоровью, повлекший смерть ребенка на месте происшествия. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, отменяя данное судебное решение, указала, что по смыслу положений ч. 2 ст. 109 УК РФ, под ненадлежащим исполнением профессиональных обязанностей виновным понимается поведение лица, полностью или частично не соответствующее официальным требованиям или предписаниям, предъявляемым к лицу, в результате чего наступает смерть потерпевшего. Суть такого поведения заключается в отношении лица к правовым предписаниям, выражающимся в неисполнении предъявляемых требований. Исходя из этого, обязательным условием для привлечения лица к уголовной ответственности является установление правовых предписа-

¹ Тер-Акопов А. А. Преступление и проблемы нефизической причинности в уголовном праве. М., 2003.

² См. подробнее: Панько К. К. Фикции в уголовном праве: в сфере законотворчества и правоприменении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1998.

ний, регламентирующих поведение лица в той или иной профессиональной сфере. Отсутствие соответствующей правовой нормы (правил поведения) свидетельствует и об отсутствии самого общественно опасного деяния, поскольку в таком случае нельзя установить отношение лица к тем или иным правовым предписаниям (профессиональным обязанностям). Однако в должностные обязанности воспитателя лагеря Б., как это следует из документов, регламентирующих ее деятельность, не входила обязанность по проверке технического состояния спортивных сооружений. Данные обстоятельства при оценке поведения Б. судом не были приняты во внимание, тогда как ненадлежащее содержание спортивного инвентаря имеет существенное значение для выводов о том, имела ли у воспитателя Б. возможность предвидеть наступление общественно опасных последствий, а также могли ли допущенные Б. нарушения быть обязательным условием наступившего последствия в виде смерти потерпевшего. Приговор Моршанского районного суда Тамбовской области в отношении Б. был отменен, а уголовное дело было прекращено в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ за отсутствием в деянии состава преступления¹.

Таким образом, практика применения уголовного законодательства Российской Федерации не исключает возможности уголовной ответственности лиц, создавших условия для наступления общественно опасных последствий, если эти последствия наступили в результате случайных событий.

В классической теории уголовного права под причинностью понимается жесткий, однозначный детерминизм, отражающий связь порождения одного явления другим. Однако наряду с причинностью детерминизм включает в себя и другие связи обусловливания, в которых одно явление — условие создает определенные предпосылки для действия другого явления, выступающего в качестве причины наступившего общественно опасного последствия. Поэтому все обстоятельства, которые оказывают влияние

на рассматриваемое следствие, объединяют в одну категорию — факторы. Факторы бывают двух видов: причины и условия. Причины неизбежно порождают следствия. Условия оказывают влияние на следствие с той или иной степенью вероятности. Во многих составах преступлений в качестве основания уголовной ответственности предусматривается не причинение вреда, а создание для этого необходимых условий. В них речь идет только либо также о создании условий наступления общественно опасных последствий, причиной которых являются волевые действия иных лиц.

В ряде случаев вмешательство в причинную связь между деянием и последствиями осуществляется в виде преступной деятельности других лиц. В некоторых случаях совершение преступления другими лицами является конструктивным элементом объективной стороны преступления. Например, в ст. 225 УК РФ установлена ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей лицом, которому была поручена охрана огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств, если это повлекло их хищение. В ст. 224 УК РФ установлена ответственность за небрежное хранение огнестрельного оружия, создавшее условия для его использования другим лицом, если это повлекло смерть человека или иные тяжкие последствия. В других случаях преступная деятельность иных лиц не указывается в законе, но может являться признаком объективной стороны преступления. Например, в ст. 348 УК РФ установлена ответственность за нарушение правил бережения вверенных для служебного пользования оружия, боеприпасов или предметов военной техники, если это повлекло по неосторожности их утрату. В таких случаях установление причинной связи между деянием и общественно опасными последствиями в виде преступной деятельности других лиц представляет определенную сложность на практике. Например, дневальный по роте нарушил уставные правила несения внутренней службы: в ночное время, будучи очередным дневальным, самовольно отлучился из помещения роты без разрешения дежурного по

¹ Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 13-УД15-1.

роте и отсутствовал около двух часов. В это время в помещение роты проникли злоумышленники и совершили убийство двух спавших военнослужащих.

Возможно несколько вариантов квалификации данного деяния:

1) дневальный по роте должен нести ответственность за преступление, предусмотренное ст. 344 УК РФ (нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне), поскольку являясь лицом, входящим в суточный наряд части, нарушил уставные правила внутренней службы, и эти действия повлекли тяжкие последствия в виде причинения смерти двум лицам. Таким образом, действия лица находятся в прямой причинной связи с наступившими последствиями;

2) дневальный по роте не должен нести уголовную ответственность, поскольку непосредственной причинной связи между его действиями и наступившими общественно опасными последствиями нет. Дневальный по роте нарушил правила несения внутренней службы и тем самым создал лишь условия для совершения преступления другими лицами, в законе же указывается, что его действия должны повлечь тяжкие последствия. Лицо не может нести ответственность за действия других лиц, кроме того в приведенном случае умыслом дневального не охватывались действия других лиц, и он не предвидел возможности наступления общественно опасных последствий, а значит не может нести ответственность за наступившие последствия;

3) дневальный по роте должен нести ответственность за преступление, предусмотренное ст. 344 УК РФ, поскольку между его действиями и наступившими последствиями существует опосредованная причинная связь. В законе не указывается на характер причинной связи между действиями лица и наступившими общественно опасными последствиями, следовательно, причинная связь может носить и опосредованный характер. Кроме того, суточный наряд назначается для поддержания внутреннего порядка, охраны личного состава, вооружения, военной техники и боеприпасов, помещений и другого военного имущества воинской

части, заступая в наряд, дневальный должен был знать свои обязанности и задачи суточного наряда, а значит, по обстоятельствам дела должен был и мог предвидеть возможность наступления общественно опасных последствий.

Решение вопроса в данном случае будет зависеть от конкретных обстоятельств дела и решения правоприменителя. Широкий простор для определения причинности создает возможность для произвола и нарушения законности.

Расширяя до неограниченных пределов причинность в уголовном праве, одновременно расширяются и объективные основания уголовной ответственности до неограниченного круга деяний, которые можно признать преступлениями. В ряде иностранных государств используется другой подход к причинности в уголовном праве. В частности признается, что действие человека тогда является причиной последствия, когда оно было одним из необходимых условий его наступления, т. е. условием, без которого данное последствие не могло бы наступить, даже если это условие было достаточно отдалено от события. Каждое из множества условий в равной мере может признаваться в качестве причины наступившего последствия. Например, причиной смерти, последовавшей от выстрела из пистолета, может быть признан не только выстрел, но также и незаконная продажа, небрежное хранение или незаконное изготовление оружия, ибо без каждого из этих действий пистолет не попал бы в руки убийцы, и преступление не могло бы совершиться. Такой подход получил название теории *эквивалентной причинности*. Однако в российской науке уголовного права подобный подход не распространен.

Таким образом, составы преступлений против военной службы, сопряженные с нарушением специальных правил, целесообразно изложить УК РФ каждый в отдельности в следующей форме. Деяния, которые создали условия или способствовали: несвоевременному обнаружению и отражению внезапного нападения на Российскую Федерацию, существенному снижению боевой готовности и боеспособности войск, срыву

выполнения боевой задачи, мероприятий по боевой подготовке войск, нападению на охраняемый объект, массовым беспорядкам среди арестованных, их побегу, хищению объектов, охраняемых караулом, проникновению на территорию Российской Федерации иностранных средств разведки, нарушению воздушного или морского пространства Российской Федерации, незаконному переходу Государственной границы, противоправному перемещению через нее материальных и транспортных средств (контрабанде), совершению нарушителем преступления, выходу из строя вооружения, технических средств и систем корабля, гибели военного корабля, аварии или пожару на корабле, утрате или повреждению военной техники или военного имущества, причинению вреда здоровью человека, незаконному

лишению свободы, причинению смерти по неосторожности или тяжкого вреда здоровью одному или нескольким лицам, уничтожению или повреждению имущества в особо крупном размере, совершению тяжкого или особо тяжкого преступления другим лицом или иным тяжким последствиям и т. п.

Библиография

1. Панько, К. К. Фикции в уголовном праве в сфере законотворчества и в правоприменении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук К. К. Паньков. — Воронеж, 1998. — 19 с.
2. Тер-Акопов, А. А. Ответственность за нарушение специальных правил поведения : монография / А. А. Тер-Акопов. — М., 1995. — 176 с.
3. Тер-Акопов, А. А. Преступление и проблемы нефизической причинности в уголовном праве / А. А. Тер-Акопов. — М., 2003. — 480 с.

On the problem of causality in crimes against military service associated with violation of special rules

© **Eermolovich Ya. N.**,

Candidate of Legal Sciences, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology FGKOU VO «The Moscow Academy Investigative Committee of the Russian Federation»

Abstract. The article deals with the problems of causality in the composition of crimes against military service, which are associated with violation of special rules. The author comes to the conclusion that in such crimes the causal relationship is characterized by multifactority, in a number of cases is probabilistic (statistical) in nature, and crimes committed by inaction are characterized by the absence of a physical causal link between the act and consequences, therefore it would be more correct to specify in law on acts that created conditions or contributed to the onset of socially dangerous consequences.

Keywords: criminal liability, military-criminal law, crimes against military service, servicemen, criminal law, military law.

Некоторые направления борьбы с угонами и кражами автотранспортных средств на территориях, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации

© Жаворонков В. А.,

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

Аннотация. Рассматриваются некоторые аспекты противодействия угонам и кражам автотранспорта на территориях военных городков и воинских частей путем внедрения технических средств, и новых технологий нанесения маркировочных обозначений на детали автотранспортных средств.

Ключевые слова: автотранспортное средство, идентификационный номер, военный городок, воинская часть, маркировочные обозначения, угоны и кражи автотранспортных средств.

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

Статистика последних лет показала способность правоохранительных органов нашей страны проводить целенаправленную работу по предотвращению и раскрытию преступлений и добиваться ощутимых положительных результатов в этом направлении. Согласно статистическим данным МВД России за 2016 г. в стране было совершено 2 160 063 преступления, что на 9,6% меньше, чем в 2015 г.¹ Снижение количества совершенных преступлений произошло и в таком значимом сегменте, как «тяжкие и особо тяжкие преступления»: в 2016 г. их было совершено 457 779 — это на 11,9% меньше аналогичного показателя за 2015 г.²

Между тем, количество совершенных преступлений по-прежнему остается на достаточно высоком уровне. Это относится к угонам и к кражам автотранспортных средств, хотя динамика совершенных преступлений данного вида за последние три года выглядит достаточно оптимистично: в 2014 г. их было совершено — 38 352, в 2015 г. — 36 323, а в 2016 г. — 34 848³. Несмотря на то, что данный вид преступлений не затрагивает таких важных ценностей общества, как жизнь и здоровье его членов, их общественная опасность представляется до-

статочно существенной, т.к. коренным образом посягает на гарантируемые Конституцией нашей страны законные права и интересы граждан, а также государственных и общественных организаций, в чьей собственности находятся транспортные средства⁴. Но это только часть всех возможных отрицательных последствий, связанных с незаконным завладением чужими автотранспортными средствами (угонами и кражами).

Угоны автотранспортных средств совершаются в большинстве случаев спонтанно. Помимо нарушений прав собственности граждан, государственных и общественных организаций, зачастую они нередко заканчиваются дорожно-транспортными происшествиями, в том числе и с человеческими жертвами, что является следствием совершения этих преступлений лицами, находящимися в состоянии опьянения (алкогольного или наркотического). Материальный ущерб в результате их совершения также может быть значительным. Повреждается не только угнанное транспортное средство, но и транспортные средства других участников дорожного движения или просто припарко-

¹ <https://мвд.рф>

² Там же.

³ Там же.

⁴ Суденко В. Е. Особенности уголовно-правовой характеристики хищений автотранспортных средств // Транспортное право и безопасность 2017. № 8. С. 16—22.

ванные автомобили, объекты дорожной инфраструктуры, различные придорожные сооружения и пр. Кражам автотранспортных средств, в большинстве случаев, предшествует предварительная подготовка, иногда достаточно длительная, особенно если автомобиль похищается «под заказ».

Общественная опасность краж автотранспорта заключается и в том, что их совершение — это только начальный этап в большой цепи преступных деяний, связанных с вовлечением в противозаконную деятельность большого количества лиц, в общем-то непричастных к самой краже. Дело в том, что после совершения кражи преступникам для реализации похищенного транспортного средства как целого изделия необходимо выполнение большого количества работ с привлечением высококвалифицированных специалистов различных специальностей — автослесарей, сварщиков, маляров по окраске автомобилей, лиц, обладающих навыками изготовления поддельных документов.

Определение обстоятельств, связанных с объективной и субъективной стороной преступлений данного вида, больших затруднений не вызывает¹. Что же касается предмета преступного посягательства и мест совершения угонов и краж автотранспорта, то здесь следует сделать некоторые уточнения. Угоны автотранспортных средств совершаются, как правило, из тихих, безлюдных мест, с неохранных и не оборудованных техническими средствами стоянок. Предметами этих преступлений в основном являются недорогие автомобили, т.к. они не оборудуются дорогими системами сигнализации, противоугонными устройствами и системами спутникового слежения. Кроме того, угонщики попросту не хотят вступать в потенциально возможные конфликты с лицами, связанными с криминальной средой — по бытующему мнению именно они ездят на дорогах автомобилях. Местами совершения краж, конечно, тоже

могут быть неохранные стоянки, безлюдные тихие дворы и пр. Но в отличие от угонов особенностью именно этого вида преступления является то, что они совершаются и с охранных и оборудованных техническими средствами стоянок, и из гаражей, и даже с обособленных, т.н. «закрытых» территорий. К таким территориям как раз относятся военные городки, в пределах которых проживают военнослужащие, их семьи и обслуживающий персонал, работающий в воинских частях. К таким же территориям относятся и места стоянок личного автотранспорта военнослужащих, расположенные вне жилого сектора и даже территории воинских частей, огороженные по периметру и оборудованные контрольно-пропускными пунктами.

Кроме того, на практике имели место и случаи, когда объекты, принадлежащие военному ведомству, использовались в качестве «отстойников», а также мест, где маркировочные обозначения деталей и агрегатов похищенных автотранспортных средств подвергались криминальному изменению с целью их последующей перепродажи, или похищенные автомобили разбирались на запасные части в тех же целях.

Говоря об этих проблемах, следует отметить, что они возникли не в последнее время. Вот несколько примеров. 31 июля 2006 г. на территории одной из воинских частей в Одинцовском районе Московской области в ходе операции сотрудников УФСБ по Москве и Московской области были обнаружены три угнанных ранее автомобиля КамАЗ. Территория воинской части использовалась в качестве «отстойника». После проведения экспертных исследований было установлено, что маркировочные обозначения всех транспортных средств были изменены².

В августе и сентябре 2013 г. в Красноярске военнослужащий, используя специальное техническое средство, предназначенное для копирования радиоконанд, отключал охранные сигнализации автомобилей. Используя это техническое устройство, он похитил два автомобиля «Тойота». Впо-

¹ Суденко В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации // Транспортное право и безопасность. 2016. № 11. С. 15—20; Суденко В. Е. Транспортные преступления и их анализ // Мир транспорта. 2013. Т. 11. № 4. С. 170—174.

² <http://www.vesti.ru>

следствии эти транспортные средства были разобраны на детали и проданы¹.

7 марта 2015 г. в военном городке «Вольск-18» Саратовской области была совершена кража автомобиля «Жигули»².

В ноябре 2015 г. с территории одного из военных городков Липецкой области была совершена кража автомобиля «Лада-219060»³.

В октябре — декабре 2015 г. с территории военного городка № 12 воинской части 45752-К, расположенной в г. Калининграде неизвестными было похищено семь грузовых автомобилей «Урал-4320 и 43202»⁴.

В марте 2017 г. с территории воинской части в Екатеринбурге был похищен автомобиль «КамаЗ»⁵.

6 сентября 2017 г. в гараже на территории военного городка Янино-1 (Всеволожский район Ленинградской области) была обнаружена похищенная ранее автомашина «Toyota RAV4» 2014 г. выпуска⁶.

Перечисленные выше факты свидетельствуют о том, что на территориях, подведомственных Министерству обороны, далеко не все безупречно с точки зрения предупреждения фактов противоправного завладения автотранспортными средствами, как с целью хищения, так и без таковой⁷. Конечно же количество преступлений этого вида, совершенных на территориях военного ведомства, не идет ни в какое сравнение с их количеством, совершаемых на территориях муниципальных и городских образований. Между тем, в силу особенностей формирования и функционирования этих территорий, а также контингента, проживающего и работающего там, можно было бы исключить полностью совершение преступлений данного вида. Места проживания военнослужащих, даже если они не отделены от соседних территорий ограждениями, то рас-

положены относительно обособлено, большинство лиц, проживавших там, знакомы друг с другом, т.к. связаны между собой не только соседскими отношениями, но по службе. Проведение различных общих мероприятий на территориях военных городков и воинских частей еще больше объединяет живущих и проходящих там службу людей. Сами военнослужащие в силу выработанных личностных качеств более организованны и дисциплинированы.

Совершению краж автотранспортных средств, как правило, и как указывалось выше, предшествует предварительная подготовка, в процессе которой объект преступления конкретизируется, место совершения преступления и окружающая обстановка тщательно изучаются. Это связано с тем, что даже если преступники действуют не «по заказу» и их целью не является конкретная марка и модель автомобиля, то все равно похищенное транспортное средство или его комплектующие должны пользоваться спросом, иначе сбыть его в короткие сроки будет проблематично, а это лишний риск быть изобличенными в совершенном преступлении. Поэтому появление на территориях военных городков и других вышеуказанных объектов посторонних лиц не может остаться незамеченным для их жителей.

Безусловно, снижение уровня угонов и краж автотранспортных средств свидетельствует об успешной работе правоохранительных органов, как по раскрытию, так и по предупреждению преступлений данного вида. Однако усилиями лишь одних правоохранительных органов вряд ли удастся удерживать эти показатели на желаемом уровне длительное время, а тем более добиваться их постоянного снижения. Думается, что только в результате комплексного подхода к решению этой проблемы, заключающегося в скоординированной деятельности правоохранительных органов и военного ведомства, внедрении новых научно-технических средств борьбы с противоправным завладением автотранспорта, а также при активном участии самих проживающих и проходящих военную службу в вышеперечисленных объектах удастся в корне по-

¹ <https://krasn.pravo.ru/news>

² <https://wolsk.ru/news>

³ <http://lipetskmedia.ru/news>

⁴ <https://klops.ru/news>

⁵ <http://vedomosti-ural.ru/news>

⁶ <http://spbvoditel.ru>

⁷ Суденко В. Е. Объект преступлений против военной службы // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 11. С. 69—74.

влиять на состояние преступности в сторону ее снижения.

Как показывает практика, развитие любой социально-экономической системы в периоды, связанные со снижением уровня жизни ее членов, количество совершенных преступлений неизбежно возрастает. Проведя небольшие исследования социально-экономической обстановки в стране за последний период времени, можно прийти к выводу, что объективных причин к снижению преступности в целом, а, следовательно, и к снижению количества краж и угонов автотранспорта в настоящий момент нет. Так, средний уровень доходов граждан с 2014 г. по 2016 г. вырос всего лишь на 13% — с 32 600 руб. до 36 903 руб.¹, а средняя стоимость легкового автомобиля по данным аналитического агентства «АВТОСТАТ» за этот же период возросла на 38%². Между тем, число желающих иметь автотранспортное средство постоянно растет — по данным ГИБДД, число легковых автомобилей с 40,8 млн. единиц в 2014 г.³ возросло до 44,6 млн. единиц в 2016 г.⁴. Таким образом, очевидно, что отсутствие достаточного количества средств у населения не повлияло на желание иметь автомобиль. Но каким образом? Ответ прост — приобретение товара этого же наименования, но в более низкой ценовой категории, а именно, подержанных автомобилей. И действительно, рынок продаж новых автомобилей постоянно сокращается. Только за 2016 г. число продаж новых легковых автомобилей снизилось на 11%⁵, а рынок продаж подержанных, наоборот, вырос. По данным того же агентства «АВТОСТАТ» рынок подержанных легковых автомобилей в 2016 г. превысил продажи новых автомобилей в 3,7 раза⁶. С одной стороны, вроде бы и нет ничего плохого в этих изменениях — просто на фоне снижения своих доходов граждане стали более экономными. Но с другой стороны, подержанные автомобили чаще нуждаются в ре-

монте, а, следовательно, и в запасных частях. Учитывая, что доходы населения снизились, можно предположить, что и рынок запасных частей неизбежно сместится в сторону продажи запасных частей бывших в употреблении, т.к. их стоимость значительно ниже новых — все закономерно. Вот здесь и возникает опасность, состоящая в том, что повышенный спрос на подержанные автомобили и запасные части к ним может привести к росту их краж с целью их перепродажи как целыми, так и разукomплектованными, и продажа в виде запасных частей.

Поэтому, несмотря на снижение количества краж автотранспортных средств, в настоящее время общество стоит перед реальной опасностью внезапного и значительного их роста в ближайшем будущем, если не принять необходимых предупредительных мер, и тем самым нивелировать те негативные изменения в социально-экономической сфере, о которых говорилось выше.

Одной из основных задач правоохранительных органов наряду с раскрытием совершенных преступлений и розыском преступников, их совершивших, является предупреждение преступлений. И, пожалуй, в настоящее время, когда государство располагает достаточными силами и средствами в борьбе с преступностью, задача профилактики преступлений должна стать первоочередной.

Одним из направлений, призванных сократить количество угонов и краж автотранспорта средств на территориях военных городков, воинских частей и пр., может стать использование современных технических средств, тем более, что опыт их применения уже имеется, например, в больших городах. Безусловно, сравнивать материальные ресурсы крупных городов с ресурсами небольших военных городков нельзя, но и на оборудование их территорий техническими средствами необходимы несравнимо меньшие затраты.

Одной из первостепенных задач в этом направлении является оборудование необходимыми техническими средствами придомовых территорий военных городков, не

¹ <https://rusfast.ru>

² <https://autostat.ru>

³ <http://tass.ru/ekonomika>

⁴ Там же

⁵ <https://autostat.ru>

⁶ www.gazeta.ru

имеющих закрытого периметра и строгого пропускного режима, а также отдельно расположенных стоянок автотранспорта. В первую очередь речь идет об автоматических шлагбаумах, ограничивающих въезд и выезд с придомовых территорий, как это делается, например, в Москве и других крупных городах. Возможно, первоначально целью применения таких технических средств было вовсе не предупреждение угонов и краж автомобилей, находящихся в личной собственности жильцов, а желание жителей многоквартирных домов положить конец несанкционированным парковкам во дворах их домов. Но, как бы там ни было, «побочным эффектом» таких мер стало значительное уменьшение фактов угонов и краж автотранспортных средств во дворах, оборудованных шлагбаумами и обнесенных заграждениями. Ведь насколько сложнее проникнуть на изолированную придомовую территорию незамеченным и совершить кражу автомобиля, когда выезд перекрыт шлагбаумом. И можно предположить, что такие территории стали просто «непривлекательными» для преступников, как места совершения преступлений.

Безусловно, есть определенные трудности в решении данных вопросов. Например, иногда далеко не все собственники жилья согласны на такие меры, иногда возникают препятствия административного характера. Поэтому инициатива по оборудованию придомовых территорий военных городков или отдельно стоящих стоянок автотранспорта должна исходить не только от самих жителей, но и от командования воинских частей. Правоохранительные органы в свою очередь должны проводить разъяснительную работу среди жителей военных городков о необходимости применения технических средств, способных повлиять на снижение количества угонов и краж автотранспорта. Расходы, необходимые на оборудование техническими средствами придомовых территорий, частично могло бы взять на себя и военное ведомство. В конечном счете благополучие и спокойная личная жизнь военнослужащих отражается и на качестве несения военной службы.

Еще одним способом применения технических средств, широко уже внедряемым в практику и влияющим на уровень преступности, является установка видеокамер. Они устанавливаются во дворах домов, на подъездах, на улицах города, местах массового скопления людей, парковках и т.д. Благодаря средствам видеонаблюдения, раскрываются уже совершенные преступления и разыскиваются лица, их совершившие. К сожалению, нельзя подсчитать, какое профилактическое значение имеют средства видеонаблюдения, т.к. нельзя подсчитать сколько лиц, зная о том, что их действия находятся под «прицелом» видеокамер, отказались от совершения преступлений. Но что такой эффект есть, можно сказать однозначно.

Безусловно, надо учитывать, что территории военных городков и воинских частей в подавляющем большинстве располагаются в относительно небольших населенных пунктах, и для их оснащения нет достаточного количества средств. Поэтому объединение усилий военного ведомства, органов местного самоуправления и самих владельцев автотранспорта является необходимым условием выполнения этой задачи. В Москве городская система видеонаблюдения создана в рамках государственной программы «Информационный город», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 9 августа 2011 г. № 349-ПП. Воплощая в жизнь данную программу на сегодняшний день в г. Москве камерами видеонаблюдения оборудовано более 98 тыс. подъездов и более 20 тыс. дворовых территорий. А если прибавить к ним камеры, установленные в местах массового скопления людей, школах, на строительных объектах и т.д., то в общей сложности их количество составляет более 145 тыс. видеокамер, которые ежедневно ведут запись происходящего в городе¹. Создание аналогичной программы для населенных пунктов, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны, позволило бы оборудовать достаточным количеством камер видеонаблюдения все потенциально опасные

¹ <https://moslenta.ru>

территории. Инициатива соответствующих подразделений Министерства обороны в этом направлении была бы неоценима.

Масштабное внедрение на территориях военных городков, воинских частей и пр. объектах систем видеонаблюдения могло бы сыграть большую роль не только в раскрытии уже совершенных угонов и краж автотранспорта, когда по изображениям с камер можно точно установить обстоятельства совершения преступления, внешний вид преступников его совершивших, но и в пресечении совершаемых преступлений, а также их предупреждении.

Но установление достаточного количество систем видеонаблюдения — это только часть решения проблемы. Необходимо довести их технические характеристики до должного качественного уровня, повысив четкость изображения, и что еще более важно, их стабильную работу в разных условиях освещенности объектов и погодных условиях, т.к. военные городки и воинские части располагаются в различных климатических зонах. Для этого необходимо улучшить множество параметров видеотехники, например, таких, как WDR¹, DNR², BLC³, AGC⁴, увеличить широту захвата и дальность съемки без снижения качества изображения и т.д. Кроме того, необходимы значительные усилия в разработке новых специальных компьютерных программ, позволяющих не только фиксировать совершаемые действия, но и определять по алгоритмам этих действий их противоправный характер с последующим направлением сигнала тревоги на пульт дежурного правоохранительных органов, воинской части, диспетчера и пр. Разработка функции приема аудио-сигналов системами видеонаблюдения с их дифференциацией на «правомерные» и «противоправные» также повлияло бы на снижение количества совершаемых преступлений. Такие возможности камер

видеонаблюдения позволили бы выявлять факты совершения преступлений в условиях недостаточной видимости и оперативно реагировать на них.

Еще одним возможным направлением по предупреждению угонов и краж автотранспортных средств может стать тесное взаимодействие правоохранительных органов с командованием воинских частей, а также с жителями военных городков. В какой форме проявится это взаимодействие, — возрождение и развитие института народных дружин, внештатных сотрудников, проведение совместных рейдов с органами военной полиции и подведомственными ей подразделениями военно-автомобильной инспекции (ВАИ)⁵ или в каком ином виде, — необходимо решать в зависимости от складывающейся оперативной обстановки и особенностей территорий, на которых будут проводиться совместные мероприятия. Одно можно сказать наверняка: проживающие в военных городках сами крайне заинтересованы в наведении правопорядка и снижении уровня преступности, поэтому их личное участие в определенных мероприятиях продиктовано реалиями нашей жизни. Организовать и направить их инициативу в нужное русло — вот одна из важных задач, которую могут и должны решить правоохранительные органы совместно с командованием воинских частей.

Еще одной важнейшей задачей, выполнение которой привело бы к снижению количества именно краж автотранспорта, но не имеющей непосредственного отношения к особенностям среды проживания и несения военной службы, является внесение некоторых изменений в технологию маркирования деталей автотранспортных средств с тем, чтобы сделать объект преступления, в данном случае автомобиль, менее «привлекательным» для преступников.

Возможным вариантом решения данного вопроса могло бы стать внедрение в технологию изготовления автотранспортных

¹ Функция, позволяющая воспроизводить одинаково на высоком уровне яркие и темные участки.

² Функция, позволяющая осуществлять съемку при недостаточном освещении.

³ Функция компенсации встречной засветки.

⁴ Функция усиления сигнала при низком уровне освещения.

⁵ Корякин В. М. Военная автомобильная инспекция как орган обеспечения безопасности дорожного движения // Транспортное право и безопасность. 2017. № 1.

средств новых принципов маркирования деталей. Определенные высказывания в этом направлении уже появлялись в научной литературе: «меры по противодействию незаконному завладению чужими автотранспортными средствами, в определенной мере, кроются в поисках технологий нанесения идентификационной маркировки и повышения ее защитных свойств»¹. В соответствии с существующими технологиями маркирования деталей и агрегатов автотранспортных средств рельефная маркировка на кузове автомобиля наносится, как правило, в передней части кузова². Некоторые производители наносят рельефную маркировку и в передней, и в задней части кузова, как, например, волжский автомобильный завод на некоторых выпускаемых марках автомобилей. Это несомненно усложняет процесс изменения первоначальной маркировки, но не делает ее настолько трудоемкой и дорогостоящей, что в конечном счете не оправдало бы всех затрат после реализации похищенного автомобиля.

Значительным препятствием на пути преступников могло бы стать нанесение идентификационной маркировки на всех дорогостоящих деталях и в особенности на тех, которые крепятся разъемными соединениями. Актуальным это может стать в ближайшем будущем. Как указывалось выше, рынок продаж автотранспортных средств резко сместился в сторону подержанных автомобилей. Вне всякого сомнения, это приведет к росту спроса на запасные части, в особенности оригинальные, бывшие в употреблении, т.к. их стоимость будет значительно меньше аналогичных новых. Благодаря произошедшим изменениям в процессе регистрации и снятия с учета автотранспортных средств, поставить на учет транспортное средство с измененной маркировкой стало практически невозможным. Учитывая это, с большой долей вероятности

можно предположить, что в ближайшем будущем кражи автотранспортных средств будут совершаться в основном с целью их последующей разборки и реализации в виде запасных частей. Статистика уже сейчас косвенно свидетельствует об этом. Так, если в 2006 г. экспертно-криминалистическими подразделениями МВД России было проведено 400 564 исследования маркировочных обозначений автотранспортных средств и 13 673 экспертизы³, то в 2016—20 401 и 9 058 соответственно⁴. Исходя из приведенных цифр, видно, что автомобили с измененной первоначальной идентификационной маркировкой стали гораздо реже попадать в поле зрения правоохранительных органов, что однозначно свидетельствует об уменьшении продаж похищенных автомобилей в виде целых изделий. А поскольку уровень краж автотранспортных средств остается на достаточно высоком уровне, то совершенно очевидно, что похищенные автомобили стали в большей степени разбираться и реализовываться в виде запасных частей. Проведя даже поверхностное маркетинговое исследование, можно определить, что только на одном интернет-ресурсе по состоянию на 10 ноября 2017 г. предлагается 1 686 875 запасных частей к различным моделям автомобилей, 312 311 элементов ходовой части, 50 100 аксессуаров и пр.⁵ А количество таких интернет-площадок довольно велико. Кроме этого существуют и регулярно издаваемые печатные издания, и автомобильные рынки. Проследить же источник происхождения предлагаемых запасных частей на этом необъятном торговом пространстве не представляется возможным, что связано, в том числе, и с отсутствием какой-либо маркировки на этих деталях, позволяющей идентифицировать их как элементы того или иного транспортного средства.

Внедрение в автомобилестроение новых научных разработок позволило многие детали, ранее изготавливаемые из металла, заменить на детали из полимерных матери-

¹ Жаворонков В. А. Некоторые меры по предупреждению краж автотранспортных средств // Транспортное право и безопасность. 2017. № 7 (19). С. 31—37.

² ГОСТ Р 51980 2002 «Транспортные средства. Маркировка. Общие технические требования» п. 3.2.4. М., 2003.

³ Статистические данные экспертно-криминалистического центра МВД России (форма 1 НТП за 2006 г.).

⁴ Там же.

⁵ www.avito.ru

алов. Несмотря на многие преимущества таких деталей перед деталями из металла, у них есть ряд существенных недостатков, одним из которых является их низкая ремонтпригодность. При дорожно-транспортных происшествиях детали транспортного средства испытывают значительные нагрузки и в отличие от деталей из металла, которые при этом деформируются и могут быть восстановлены, подвержены разрушению. Количество дорожно-транспортных происшествий в нашей стране уже много лет остается приблизительно на одном, достаточно высоком уровне. Таким образом, потребность в запасных частях, изготовленных из полимерных материалов, будет только расти. Стоимость таких новых запасных частей является достаточно высокой. Поэтому неизбежно образуется широкое поле деятельности для реализации запасных частей из полимерных материалов бывших в употреблении. А хорошим источником поступления таких запасных частей на рынок естественно будут похищенные автотранспортные средства.

Многие детали транспортных средств маркируются и сейчас, но идентифицировать оперативно такую деталь даже специалисту совсем не просто, а что говорить о рядовом покупателе. Все дело в том, что маркировка многих деталей автомобиля носит в основном производственный характер, фиксируется только в карточке технических данных на автомобиль завода-изготовителя и доступ к базам таких данных существенно ограничен.

Применение же технологии маркирования автотранспортных средств, которая позволяла бы идентифицировать все скольконибудь значимые элементы конструкции автомобиля, практически свела бы на нет такой огромный пласт криминальной деятельности, как реализация запасных частей

с разуклоплектованных похищенных автомобилей.

Нанесение идентификационной маркировки на все значимые и съемные детали транспортного средства не сильно повлияло бы на технологический процесс в целом и не привело бы к сколь существенному удорожанию продукции.

Дублирующую маркировку на деталях можно наносить и в виде целого идентификационного номера транспортного средства, и в виде его части — порядкового номера изделия. Это позволило бы быстро определять, частью какого автомобиля является та или иная деталь, и помогло бы контролировать рынок сбыта бывших в употреблении запасных частей автотранспортных средств, а также оперативно раскрывать схемы и каналы их поступления на этот рынок, что в свою очередь сильно сказалось бы на снижении количества краж автотранспортных средств.

Библиография

1. Жаворонков, В. А. Некоторые меры по предупреждению краж автотранспортных средств / В. А. Жаворонков // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 7.
2. Корякин, В. М. Военная автомобильная инспекция как орган обеспечения безопасности дорожного движения / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 1.
3. Суденко, В. Е. Особенности уголовно-правовой характеристики хищений автотранспортных средств / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 8.
4. Суденко, В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 11.
5. Суденко, В. Е. Транспортные преступления и их анализ / В. Е. Суденко // Мир транспорта. — 2013. — Т. 11. — № 4.
6. Суденко, В. Е. Объект преступлений против военной службы / В. Е. Суденко // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 11.

**Some directions of struggle against stealings and thefts
of AV-totransportnaya funds in the territories, subordinated
to the Ministry of defence of the Russian Federation**

© Zhavoronkov V. A.,

senior lecturer of the Department «criminal law, Criminal process and criminalistics» Law Institute of the Russian University of transport (MIIT)

Abstract. Discusses some aspects of counteraction to stealings and edge-Zham vehicles on the territories of military camps and military units through the introduction of technical means and new technologies of the applying of markings on parts of motor vehicles.

Keywords: vehicle, identification number, military camp, military unit markings, hijackings and theft of vehicles.

О некоторых аспектах прогнозирования преступности военнослужащих: история и современность

© Паршаков А. С.,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, Почетный работник прокуратуры Российской Федерации

Аннотация: в статье анализируются исторические и современные аспекты прогнозирования преступности военнослужащих.

Ключевые слова: научное прогнозирование преступности военнослужащих, системное воздействие на преступность, прогнозирование виктимности.

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

Продолжающийся четверть века новый этап развития российского общества и государства, обусловленный изменением общественно-политического строя, экономического устройства и военной организации государства, по-прежнему, находит свое отражение в явлениях социальной патологии.

Одной из самых злободневных проблем для нашей страны и вооруженных сил остается преступность. А между тем именно боеспособность и боеспособность армии и флота являются основными сдерживающими факторами в современном мире и реально предотвращают военные конфликты и войны.

Сегодня «цена» армейской преступности включает в себя как материальные, так и моральные потери для общества и государства:

а) только прямые затраты бюджетных денежных средств при производстве по одному уголовному делу, содержанию обвиняемого под стражей и местах лишения свободы составляют сотни тысяч рублей. Имущественный вред от умышленной и неосторожной преступности военнослужащих исчисляется сотнями миллионов рублей;

б) ежегодно общество получает вместо защитников Отечества тысячи молодых людей, преступивших уголовный закон, имеющих военную подготовку, и потенциально готовых пополнить ряды криминалитета, а также тысячи жертв этих преступлений, искалеченных физически и морально.

Несмотря на то, что в настоящее время не принято публично говорить о преступности военнослужащих, тем не менее, эта проблема существует и требует научного изучения, анализа и выработки дополнительных мер по её предупреждению.

Современная архитекtonика противоборства государств и армий во всех сферах настоятельно требует принятия верных и обоснованных решений за ограниченное время, которые будут иметь важные последствия в будущем. Одним из инструментов, позволяющим принимать такие решения, является научное прогнозирование.

К основным гносеологическим предпосылкам прогнозирования, в том числе преступности следует отнести:

— существенное превосходство скорости получения и обработки информации над скоростью протекания реальных природных и общественных процессов (происходит это вследствие интерпретации тенденций и закономерностей развития явлений и процессов);

— встроенность механизма прогнозирования в механизм деятельности и управления (всякому управленческому действию предшествует предвидение результата и способа его достижения);

— необходимый уровень прогностического мышления и профессионализма субъектов управления (для научного прогноза недостаточно полагаться на интуицию и даже предшествующий опыт: необходимо

владеть системой соответствующих знаний, навыков, умений, основанных на науке).

История развития института прогнозирования преступности в России уходит в прошлое.

Ещё в конце XIX — начале XX в. русские ученые — Д. И. Менделеев, И. И. Мечников, К. Э. Циолковский и другие в своих трудах стали размышлять о будущем. В дальнейшем подвижничество мыслителей переросло в научные исследования, которые охватили все сферы жизни общества и государства.

Почти век назад начали предприниматься первые попытки эмпирического предсказания изменений состояния, динамики, структуры и уровня преступности¹. В частности, учитывая статистические данные о преступности того времени и исходя из теоретических предпосылок и общих закономерностях развития социалистических и коммунистических общественных отношений, ученый А. А. Пионтковский писал: «Постепенно должен вымирать в обстановке развивающегося социалистического общества и тип профессионального преступника...»². Очевидно, что в данном предсказании присутствует классовый подход: тезис о преступности, как о «родимом пятне капитализма».

Между тем с конца двадцатых и до середины пятидесятых годов прошлого века первые исследования в обществоведении, в том числе и в сфере будущего, были свернуты, актуально было лишь «научное предвидение» в рамках «научного коммунизма».

На съезде КПСС в 1966 г. была поставлена задача расширить проблематику экономического планирования, дополнив его «социальными аспектами» и оперев на «научные основы». Это стало отправной точкой движения научной общественности под лозунгом «научно-технического прогнозирования», а фактически — продолжением «бума прогнозов» 60-х годов прошлого века на Западе, только с советской спе-

цификой. Наиболее активно в области криминологического прогнозирования трудились такие ученые как И. И. Карпец, В. Н. Кудрявцев, Н. Ф. Кузнецова, С. С. Остроумов, Н. А. Стручков и другие.

Один из вопросов, на котором было акцентировано внимание ученых, заключался в том, что имеется качественное различие между понятиями «научное» прогнозирование» и «эмпирическое предсказание». Действительно, последнее основывается на простом повседневном опыте людей, определенной регулярности и взаимосвязи событий. При таком предсказании использовался в основном количественный метод, изучался незначительный объем материалов.

На протяжении длительного времени эмпирические предсказания играли в криминологических исследованиях важную роль, поскольку для научного прогнозирования преступности не было соответствующих условий. К примеру, предсказание А. А. Пионтковского о постепенном вымирании профессионального преступника в определенной мере подтвердились³. Хотя в настоящее время с этим выводом можно поспорить.

Что касается других предсказаний тех далеких лет, то они оказались верными, к примеру, тезис о том, что при росте населения в СССР преступность будет снижаться. В подтверждение этому в газете «Правда» вышла статья Председателя Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда СССР доктора юридических наук Г. З. Анашкина, который писал, что «... в нашей стране за последние сорок лет число преступлений сократилось более чем в 3,5 раза при увеличении населения на 90 миллионов человек»⁴.

Между тем эмпирические предсказания преступности являются лишь ремесленным подходом, который, безусловно, существенно отличается от научного прогнозирования преступности.

¹ Герцензон А. А. Из истории науки советского уголовного права // Советская юстиция. 1967. № 10. С. 14.

² Пионтковский А. А. Уголовное право РСФСР. Часть Общая. М.: Госиздат, 1924. С. 46.

³ Карпец И. И. Проблема преступности. М.: Юридическая литература, 1969. С. 120—125; Яковлев А. М. Борьба с рецидивной преступностью. М.: «Наука», 1964. С. 73—80.

⁴ Правда, 1969, 6 октября.

Один из пионеров прогностики ученый-криминолог Г. А. Аванесов писал: «... характерным для научного прогнозирования преступности, прежде всего, является то, что оно основывается на познании закономерностей преступности, на теоретическом анализе статистических данных, материалов конкретных социологических исследований с использованием методов математической статистики, электронно-вычислительных устройств и т.д.»¹

Данный подход поддерживал профессор Н. А. Стручков: «... в последнее время наблюдается все большее взаимное проникновение различных наук. Этот процесс не обошел и юридические науки, которые стали использовать положения других, не только гуманитарных, но и точных наук. Необходимость сбора и анализа обширных материалов для глубоких выводов по правовым проблемам привела к тому, что в юридической науке стали широко применяться конкретные социологические исследования, положения статистики и т.д.»².

Отметим, что разработка проблем криминологического прогнозирования имеет значение не только для науки криминологии. Прогнозы делают предметным применение мер воздействия на преступность, а также мер, которые закрепляются в нормах уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права, которые осмысливаются и разрабатываются в рамках наук уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права, криминологии и криминологии.

Изучением вопросов преступности среди военнослужащих, её состояния, уровня, структуры, динамики и причин в первой половине XX в. активно занимались ученые Г. А. Аванесов, А. А. Герцензон и другие. Цель данных исследований о преступности военнослужащих, зарегистрированной во второй половине XIX — начале XX в., состояла в том, чтобы в сжатом виде сформулировать итоги её изучения в условиях

прошлых войн и, прежде всего, Великой Отечественной войны. В частности, в 1945 г. А. А. Герцензон³ писал: «... приближается время, когда советская юридическая наука получит возможность обобщить грандиозный опыт Отечественной войны. Во весь рост встанут задачи научного исследования проблем уголовного права военного времени и проблем военно-уголовного права, задачи, разрешением которых в условиях Отечественной войны, естественно, не всегда удавалось заниматься достаточно глубоко и всесторонне»⁴.

Конечно, ученые советского периода времени не избежали классового подхода при исследовании воинской преступности и преступности военного времени. Обязательным было рассмотрение преступности в условиях войн империалистических и освободительных, войн справедливых и несправедливых. Не обошли внимания ученых вопросы влияния на преступность экономических условий военного времени и послевоенного периода, когда начинают сказываться и проявляться самые страшные последствия войны.

Кроме того, было отмечено, что влияние политико-морального фактора войны сказывается на всей деятельности армии и флота; что оно находит свое отражение и в изменении характера и динамики преступности. Поэтому особое значение приобретает исследование влияния политико-морального фактора войны на воинскую преступность военного времени.

Изучение преступности во время войны предполагает комплексное изучение преступности на фронте и в тылу. Отрицательные общественно-опасные явления, проявляющиеся на фронте, неизбежно сказываются в тылу; наоборот, распространение преступности в тылу не может не сказаться

¹ Аванесов Г. А. Основы криминологического прогнозирования. Учебное пособие. Под редакцией доктора юридических наук, профессора Н. А. Стручкова. М. 1970. С. 14.

² Там же. С. 3.

³ Старший преподаватель кафедры уголовного права Военно-юридической академии РККА, доктор юридических наук, профессор, подполковник юстиции.

⁴ Герцензон А. А. К изучению воинской преступности и преступности военного времени в буржуазных государствах (XIX век — начало XX века) // Сборник статей по истории и теории военного права. Выпуск IV. Ученые записки. М. : Юридическое издательство НКЮ, 1945. С. 114.

на фронте. Поэтому для изучения преступности военного времени необходимо не изолированное, а синтетическое исследование преступности на фронте и в тылу.

Преступность в армии в условиях военного времени не может быть понята, и её причины не могут быть научно объяснены, если предварительно не выяснить характера преступности в армии в мирное время. Между тем эта проблема вовсе не была поставлена в советской науке уголовного права и почти не освещена и иностранной и русской дореволюционной литературе.

Прогноз преступности является единственным инструментом, с помощью которого можно достичь того, чтобы система воздействия на преступность (цели, средства, формы) и ее внутренняя координация соответствовали не только интересам и потребностям данного периода времени, но также интересам и требованиям будущего.

Основная задача прогнозирования преступности состоит в том, чтобы дать информацию о возможном её будущем, о выборе целесообразных средств и методов воздействия на неё. Сегодня прогноз может помочь наметить пути деятельности органов государственного и военного управления, военной юстиции, общества в целом в сфере оптимального противодействия преступности.

Отсюда вытекает необходимость прогнозирования преступности в практических целях, то есть прогнозирования преступности в целом по стране или в отдельных районах (республике, области, городе и т.д.), в вооруженных силах, военном округе (флоте), армии, бригаде, а также определенных видов преступности (к примеру, первичной или рецидивной, коррупционной направленности, в сфере незаконного оборота наркотиков или оружия и т.д.).

Одним из практических инструментов для выполнения этой задачи служит статистика и динамика преступности¹. Анализируя данные о состоянии, структуре и динамике преступности за более или менее дли-

тельный период и зная закономерности общественного развития, можно предсказать некоторые дальнейшие ее изменения.

Ещё В. Н. Кудрявцев приводил такой пример. В 1927 г. 27 процентов умышленных убийств совершались из корыстных побуждений. В 1934 г. такие убийства составляли 20,4%, а в 1960—8,3%. Основываясь на данных о повышении материального благосостояния трудящихся, нетрудно было предположить, что процесс сокращения подобных преступлений будет продолжаться и в дальнейшем. Специальные криминологические исследования, проведенные в середине шестидесятых годов, полностью подтвердили этот прогноз².

Но для успешного прогнозирования нельзя обойтись несложными статистическими (и математическими) преобразованиями, простой экстраполяцией динамического ряда, характеризующего развитие преступности во времени³. Простая экстраполяция, то есть распространение данных о прошлом и настоящем на будущее, ограничивается в основном количественными показателями, не предполагая каких-либо коренных качественных оценок явлений преступности.

В силу этого, как бы ни был филигранен анализ явлений преступности на уровне единичного, то есть в пределах состава преступления, он не может считаться достаточным для организации прогностических исследований с целью решения задачи прогнозирования преступности. Только «преступления, взятые в большом масштабе, — отметил К. Маркс, — обнаруживают, по своему числу и по своей классификации, такую же закономерность, как явления природы»⁴.

Поэтому преступность следует рассматривать как определенное социальной явление, как некоторое целое, что позволит раскрыть ее структуру и качественное содер-

² Там же. С. 88.

³ Панкратов В. В. О прогнозировании преступности // Статистические методы в криминологии и криминалистике / Тезисы докладов и сообщений на симпозиуме 20—21 апреля 1966 г. М. : Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1966. С. 15.

⁴ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 8. С. 532.

¹ Кудрявцев В. Н. Категория причинности в советской криминологии // Советское государство и право. 1965. № 11. С. 87.

жание, обнаружить и изучить закономерности в ее изменениях. А это, в свою очередь, предполагает, что прогнозирование должно обязательно включать не только количественные, но и качественный анализ влияющих на преступность факторов, изучение их взаимосвязей и взаимозависимости.

Сложность преступности как социального явления вызывает трудности, которые должны быть учтены при разработке проблем прогнозирования преступности.

Так, для многофакторности преступности, столь осложняющей криминологическое (в отличие от естественно-технического) прогнозирование, специфичны такие объективные свойства, как, во-первых, различная природа обстоятельств (экономические, социальные, идеологические, психологические, организационные), обуславливающих сохранение преступности; во-вторых, различный характер влияния этих факторов на преступность: причинная и обуславливающая связи, связь состояний, прямая и обратно пропорциональная зависимость — все это действует не в линейном порядке, а в сложном переплетении; в-третьих, преступность сама имеет сложную структуру, элементы которой находятся в сложной взаимозависимости; в-четвертых, динамика преступности и ее структурных сторон отличается неравномерностью; в-пятых, для тенденций преступности (ввиду её исторической изменчивости) характерны одновременные прекращения действий тех или иных факторов и проявлений действий новых факторов, в-шестых, имеет место обратное воздействие преступности как следствия на её причины¹.

В криминологической литературе прошлого и настоящего, а также на практике имеется определенный опыт проведения прогностических исследований. Однако возможности их конкретного и широкого использования в современных условиях армии и флота ещё ограничены как из-за сложности и несовершенства имеющихся методик, так и в силу необходимости учёта

интенсивно развивающихся изменений в экономических, социальных, политических и правовых условиях жизни общества и государства, психологии людей. Также требуется чёткая ориентация прогноза на учёт факторов, не только стимулирующих преступность, но и сдерживающих её распространение.

Помимо этого, ещё многие актуальнейшие проблемы прогнозирования преступности военнослужащих пока не дождалась своего исследователя. На наш взгляд, к таким проблемам можно отнести:

— прогнозирование преступности военнослужащих, как фактор повышения качества функционирования государственного и военного управления;

— прогнозирование виктимности военнослужащих;

— прогнозирование преступности военнослужащих в условиях гибридных войн (как поведет себя военнослужащий, формирующийся в многогранной информационной среде?);

— изучение управленческих решений и планирования органами военного управления и военной юстиции эффективного противодействия преступности в армейской среде на основе прогнозирования (до этого дело практически не доходит вовсе либо проявляется эпизодически);

— прогнозирование преступности в сфере противодействия коррупции, особенно в области закупок товаров, работ и услуг для нужд военных организаций (хищения бюджетных средств здесь достигают многомиллионных сумм)²;

— существование высокой латентной преступности военнослужащих. (возможности учета этой преступности при криминологических и виктимологических прогнозах крайне затруднены. Между тем основой процесса прогнозирования преступности должны быть не только легальные криминализованные общественно-опасные дея-

¹ Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М. : МГУ, 1968. С. 24.

² Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М. : Юрлитинформ, 2014.

ния, систематизированные в перечень конкретных правовых норм) и др.

К сожалению, до настоящего времени указанные проблемные вопросы не только не были разрешены, но часть из них даже не была поставлена российской военной правовой наукой.

Между тем на практике постоянно ощущается потребность в разрешении этих задач, а работники органов военного управления, военной прокуратуры, военных следственных органов, не получая конкретной помощи от науки, идут своими собственными путями, лишь фрагментарно изучая отдельные аспекты прогнозирования преступности военнослужащих в рамках очередного подведения итогов либо координационного совещания или заседания коллегии и т.п., комплексность и системность при этом отсутствуют.

Ключевая роль в этой деятельности должна отводиться высокопрофессиональ-

ным специалистам указанных субъектов и ученым, которые на основе научного анализа и прогнозирования преступности военнослужащих реально повысят качество функционирования государственного и военного управления.

Библиография

1. Аванесов, Г. А. Основы криминологического прогнозирования : учеб. пособие / Г. А. Аванесов. — М., 1970.
2. Герцензон, А. А. Из истории науки советского уголовного права / А. А. Герцензон // Советская юстиция. — 1967. — № 10.
3. Карпец, И. И. Проблема преступности. — М. : Юрид. лит., 1969.
4. Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. М. : Юрилитинформ, 2014. — 456 с.
5. Кудрявцев, В. Н. Категория причинности в советской криминологии // Советское государство и право. — 1965. — № 11. — С. 87—88.

Basics of military crime prediction: history and modernity

© Parshakov A. S.,

colonel of Justice of the Reserve, Candidate of Law,
Honorary worker of the Prosecutor's office

Abstract. The article analyzes the historical and modern aspects of predicting criminality military man.

Keywords: scientific predictions of military crimes, systematic approaches to solving crime issues, victimological predictions.

Военно-уголовное право. Уголовный процесс. Уголовно-исполнительное право

К вопросу о совершенствовании процедуры внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

© Ефимкин Ю. С.,

преподаватель военной кафедры при Российском государственном университете правосудия, старший преподаватель кафедры правоведения Российского государственного аграрного университета — Московской сельскохозяйственной академии им. К. А. Тимирязева

© Мамедгасанов С. И.,

студент Российского государственного университета правосудия

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы, связанные с необходимостью совершенствования в современных условиях процедуры внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Ключевые слова: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, правовая экспертиза, подсудность, подследственность, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Федеральная адвокатская палата Российской Федерации.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Актуальность темы настоящей научной статьи в значительной степени обусловлена тем, что 1 июля 2017 г. исполнилось 15 лет с момента введения в действие УПК РФ. Это событие также ознаменовалось разработкой одного из важнейших проектов федеральных законов — «О внесении изменений в ст. 12.1 Федерального закона от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» в целях обеспечения системности и согласованности в процессе его совершенствования, недопущения произвольного внесения в его изменений, противоречащим конституционно значимым целям уголовного правосудия. В настоящее время указанный законопроект находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Научный интерес авторов к рассмотрению проблемных вопросов совершенство-

вания УПК РФ путем внесения изменений в ст. 12.1 упомянутого Федерального закона не случаен и вызван тем, что разработке указанного законопроекта предшествовала недостаточно эффективная нормотворческая деятельность органов государственной власти Российской Федерации по принятию более 190 федеральных законов, которыми внесены изменения в УПК РФ в порядке, установленном ст. 104—108 Конституции Российской Федерации, регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в законную силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Так, историко-правовой анализ принятых изменений в УПК РФ, проведенный законодателем за истекший период с момента

его введения в действие, точно указывает на то, что динамика вносимых изменений в отдельные годы (например, в 2013, 2014 гг.) доходила до 2—3 законов в месяц. Распространенной стала практика, когда ряд законов принимаются в один день. Например, 3 декабря 2014 г. и 8 марта 2015 г. принято по 4 федеральных закона в день. Своего рода «рекорд» установлен 31 декабря 2014 г., когда было принято сразу 7 законов о поправках в УПК РФ.

Из пояснительной записки к рассматриваемому законопроекту видно, что изменения в УПК РФ не всегда обоснованны, имеет место нарушение внутренней логики УПК РФ, вносится терминологическая неопределенность и путаница, что подтверждает Федеральный закон от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ, которым введена новая статья о прекращении уголовного преследования по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 198—199.1 УК РФ. Однако вместо используемых в УПК РФ терминов «подозреваемый и обвиняемый» данный закон использовал более громоздкую и выпадающую из терминологического ряда формулировку «лицо, подозреваемое или обвиняемое».

Заметим, что сравнительно-правовой анализ уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации на различных этапах формирования, развития и применения его правовых норм постоянно проводился и в юридической литературе. При этом ряд ученых-юристов справедливо связывают возникающие правовые пробелы и противоречия УПК РФ с необоснованно частыми вносимыми в него изменениями, что не позволяет законодателю принимать качественные проекты законодательных актов, вносящих изменения в УПК РФ.

Для сравнения: за период действия УПК РСФСР с 1961 г. по 1991 г. включительно данный кодекс подвергался изменениям 33 раза, а УПК РФ по состоянию на 1 января 2006 г., т.е. за 4 года с момента его принятия—15 раз. Одна из причин сложившейся ситуации — отсутствие при подготовке нормативных актов криминологической и правовой экспертизы, когда не учитывается криминологическая обстановка в стране; не

учитываются возможности и потребности практики; не просчитываются последствия реализации тех или иных норм УПК РФ; отсутствует механизм реализации отдельных норм¹.

На сохранившиеся в последние годы негативные последствия от производимых многочисленных изменений уголовно-процессуального закона обращали особое внимание В. А. Давыдов² и другие ученые, которые отнесли их к вышеназванным просчетам законодателя на протяжении всего времени его применения. В связи с этим некоторые концептуальные положения УПК РФ (аннулирование института возвращения уголовного дела прокурору ввиду нарушений процессуального закона, препятствующих вынесению судом законного, обоснованного и справедливого судебного решения, абсолютный запрет на пересмотр судебного решения в порядке надзора в сторону, неблагоприятную для осужденного или оправданного, и др.) были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации. Многие уголовно-процессуальные нормы, хотя и не были признаны неконституционными, в истолковании Конституционного Суда Российской Федерации обрели принципиально иное содержание³.

Безусловно, такая корректировка уголовно-процессуального законодательства не способствовала устранению законодателем как существующих правовых пробелов и противоречий в самом УПК РФ, так и возникающих при взаимодействии уголовно-процессуального закона с правовыми нормами статей УК РФ, на взаимную связь ко-

¹ Якупов Д. А. Достоинства и недостатки действующего Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2007. № 5. С. 1.

² Практика применения Уголовно-процессуального кодекса. Актуальные вопросы судебной практики, рекомендации судей Верховного Суда Российской Федерации по применению уголовно-процессуального законодательства на основе новейшей судебной практики / В. А. Давыдов, В. В. Дорошков, Н. А. Колоколов и др. ; под общей ред. В. М. Лебедева. 6-е изд. М., 2013.

³ Там же.

торых ранее обоснованно указывал профессор И. Я. Фойницкий: «Представляя собой юридически определенный порядок производства уголовных дел в видах осуществления права наказания, уголовное судопроизводство находится в теснейшей связи с уголовным правом. ... Правила уголовно-правовые и уголовно-процессуальные составляют как бы одно целое, две стороны или две части одного и того же понятия: часть материальную, имеющую своим предметом определить содержание карательной власти, и часть формальную, задача которой сводится к установлению путей осуществления ее»¹.

Особая заслуга в научном исследовании вопросов, связанных с устранением правовых пробелов и противоречий между УПК РФ и УК РФ, принадлежит также А. В. Коршунову и Р. А. Забавко, которые, опираясь на научные доводы И. Я. Фойницкого, во-первых, дали правовую оценку многочисленным изменениям в указанные кодексы, ссылаясь на то, что это говорит не о продуктивности и законодательной активности наших высших представительных органов, а, наоборот, о крайне низком качестве подготовки нормативных актов. Причем речь идет о двух документах, которые фактически определяют всю политику государства по борьбе с преступностью². Во-вторых, они констатировали факт того, что при всей очевидности указанных противоречий и относительной длительности их существования они по непонятным причинам пока не устранены. Большинство из рассмотренных выше положений, на первый взгляд, по мнению данных авторов, носит теоретический характер, но на самом деле имеет самое что ни на есть прикладное значение. В-третьих, предложения А. В. Коршунова и Р. А. Забавко, по поводу устранения вышеназванных противоречий между УК РФ и УПК РФ, по нашему мнению, являются обоснованными и целесообразными для их реализации законодателем.

Они состоят в том, что в УК РФ целесообразно включить статью (главу), аналогичную ст. 5 УПК РФ — «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе». Это сняло бы некоторые противоречия в самом УК РФ и позволило бы выработать единую терминологическую базу с уголовно-процессуальным законодательством. Такую работу целесообразно проводить в тесном сотрудничестве специалистов обоих профилей. Минюсту России при проведении экспертизы изменений и дополнений в УК РФ и УПК РФ необходимо учитывать положения обеих отраслей и привлекать специалистов как материального, так и процессуального права³.

Неудивительно, что в процессе проводимых реформ уголовно-процессуального законодательства в юридической литературе различными авторами стало уделяться больше внимания не только конкретизации причин и условий, способствующих возникновению правовых пробелов и противоречий в УПК РФ, но и поиску способов и методов их устранения, который в большинстве случаев производится лишь на стадии его применения, что негативно впоследствии влияет на качество принимаемых законодательных актов, вносящих изменения в УПК РФ. Такой научный подход к решению проблем совершенствования уголовно-процессуального закона позволяет также понять, почему данная ситуация возникла.

Так, исследуя проблемы толкования норм уголовно-процессуального закона, Ю. В. Францифиров справедливо заметил, что несмотря на подробную регламентацию уголовно-процессуальных отношений, УПК РФ не представляет собой всеобъемлющего акта, который отличался бы логической завершенностью с тем, чтобы достаточно полно охватить все сферы деятельности уголовного судопроизводства, и в нем в настоящее время имеются как внутрисистемные, так и межсистемные противоречия, а также пробелы, которые разрешаются с помощью различных способов, средств и форм, среди которых первостепенное значе-

¹ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства / под общей ред. А. В. Смирнова. СПб., 1996. С. 4.

² Коршунов А. В., Забавко Р. А. О существующих противоречиях УК и УПК // Законность. 2016. № 1. С. 52—56.

³ Там же.

ние отводится толкованию уголовно-процессуального закона, направленному на уяснение его содержания и установление выраженной в нем воли законодателя¹.

Проведенный данным автором анализ проблем толкования норм уголовного закона свидетельствует, что ранее действовавшая Конституция РСФСР (п. 8 ст. 109) закрепляла за Верховным Советом РСФСР право принимать законодательные акты и производить их толкование, поэтому в тот период разрешение противоречий, связанных с конкуренцией уголовно-процессуальных норм, длительное время было привилегией аутентичного толкования (разъяснение закона, исходящее от законодательной власти), осуществляемого лишь тем органом, который издал данный акт. С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации право толкования уголовно-процессуального закона перешло к Пленуму Верховного Суда Российской Федерации с предоставлением ему полномочий интерпретировать объективный смысл уголовно-процессуальных норм по вопросам судебной практики (доктринарное толкование), устанавливающих, что никакой иной орган государственной власти в Российской Федерации не может давать официального толкования УПК РФ, за исключением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации².

Кроме того, Ю. В. Францифоров, опираясь на научные доводы профессора А. Д. Градовского³, указывает, что судебное толкование направлено не столько на прояснение неясности или неточности закона, сколько на необходимость правильного его применения, поскольку лишение права судебного толкования — это лишение судебной возможности применения закона. Обратив внимание на предостережение профес-

сора И. Я. Фойницкого⁴ об опасности смешения функций законодательной, исполнительной и судебной власти, в том числе, и в вопросах законодательной инициативы, и толкования норм закона, данный автор обоснованно указал на то, что лишение права высших судебных инстанций на расширительное толкование уголовно-процессуального закона не способствует установлению такого порядка, при котором уголовное судопроизводство гарантирует преодоление коллизий уголовно-процессуальных норм и актов толкования⁵.

Поэтому, на наш взгляд, вышеназванная проблема, связанная с устранением законодателем правовых пробелов и противоречий между УПК РФ и УК РФ на стадии формирования правовых норм, т.е. при рассмотрении в принятии нормативных правовых актов, стабильно сохраняется и в настоящее время и является наиболее острой из-за недостаточно эффективной нормотворческой деятельности в указанном направлении.

К примеру, существенные недостатки присутствовали при подготовке изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, касающихся усиления ответственности за преступления террористического характера, оформленные в виде Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Из паспорта проекта данного федерального закона видно, что его разрабатывали, прежде всего, с целью совершенствования мер противодействия терроризму, предусмотренных в УК РФ. Однако нормы о внесении изменений также в УПК РФ изначально в данном законопроекте отсутствовали. Они появились лишь с его принятием во втором чтении. Данное обстоятельство, отразилось на качестве принятого окончательно 5 мая 2014 г. указанного Федерального закона. В частности, способы достижения цели совершенствования противодействия терроризму оказались небесспорными⁶.

¹ Францифоров Ю. В. Исторический анализ проблем толкования норм уголовно-процессуального закона // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 4. С. 590—596.

² Там же.

³ Градовский А. Д. Начала русского государственно-го права. СПб., 1873. Т. 1. С. 75.

⁴ Фойницкий И. Я. Указ. соч. 1996. С. 4.

⁵ Францифоров Ю. В. Указ. соч.

⁶ Кочои С. М. Борьба с терроризмом и экстремизмом: вопросы подсудности // Юридическое образование и наука. 2014. № 4. С. 33—35.

Вместе с тем, рассматривая вопросы, связанные с разрешением проблем совершенствования УПК РФ в целом, необходимо признать, что отсутствие расширительного толкования правовых норм уголовно-процессуального закона со стороны Верховного Суда Российской Федерации хотя и не способствует установлению такого порядка, при котором уголовное судопроизводство гарантирует преодоление коллизий уголовно-процессуальных норм и актов толкования, но не лишает законодателя права закрепить за данной высшей судебной инстанцией соответствующие полномочия давать заключения при рассмотрении и принятии законопроектов палатами Федерального Собрания Российской Федерации о внесении изменений в УПК РФ, что сделает его более эффективным. Указанная компетенция может быть определена Верховному Суду Российской Федерации Федеральным законом от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» на основании подп. 7 п. 7 ст. 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», согласно которого Верховный Суд Российской Федерации осуществляет иные полномочия в соответствии с данным Федеральным конституционным законом, другими федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Исходя из изложенного, следует сделать вывод о том, что существующие пробелы и противоречия в УПК РФ законодателю необходимо устранять еще на стадии формирования правовых норм при рассмотрении и принятии федеральных законов, вносящих изменения в УПК РФ.

Данный вывод автора основан также на научных доводах В. В. Ершова, по справедливому замечанию которого проблемы уголовно-процессуального закона могут устраняться только правотворческими органами, тогда как в настоящее время преодоление пробелов в нормативных правовых актах происходит в правоприменительном процессе. Только такое толкование уголовно-процессуального закона может быть формой

разрешения противоречий в уголовно-процессуальном законе, которое соответствует духу и букве закона¹.

В этой связи авторы в настоящей статье обращают внимание на необходимость дальнейшего совершенствования УПК РФ как основного закона, регулирующего уголовное судопроизводство на территории России, поскольку именно в УПК детально прописаны все процессуальные стадии, процедуры и этапы производства по уголовному делу в ходе досудебного и судебного производства. Такое совершенствование необходимо осуществлять путем повышения качества федерального законодательства, определяющего порядок внесения таких изменений в УПК РФ.

Правовой анализ причин несовершенства уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации свидетельствует, что существующие его противоречия и правовые пробелы стали возможны в связи с тем, что ни Федеральный закон «О введении в действие Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации», ни УПК РФ не в полной мере регулируют вопросы, связанные с внесением изменений в действующий УПК РФ. Между тем, порядок внесения изменений в УК РФ определен уже давно. Ст. 8 Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» устанавливает, что проекты федеральных законов о внесении изменений в УК РФ могут быть внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации только при наличии официального отзыва Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации. И то, что проекты федеральных законов о внесении изменений в УПК РФ вносятся в настоящее время в Государственную Думу без официального отзыва Верховного Суда Российской Федерации, приводит к снижению их качественной правовой составляющей и отрицательным обра-

¹ Ершов В. В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральным законам: теория вопроса // Российская юстиция. 2003. № 4. С. 6—9.

зом сказывается на надлежащем соблюдении принципа законности при производстве по уголовным делам в судах общей юрисдикции.

Не стал исключением принятый с недостатками Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 266-ФЗ, которым введена в действие ст. 12.1 Федерального закона от 8 декабря 2001 г. № 177-ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», установившая новый порядок внесения изменений в УПК РФ.

Как следует из содержания данной статьи, внесение изменений в УПК РФ, признание утратившими силу положений УПК РФ осуществляются отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования, за исключением текстов федеральных законов, вносящих изменения в УК РФ.

Однако действующая редакция ст. 12.1 Федерального закона «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» хотя и допускает включение в текст федерального закона о внесении изменений в УК РФ любых изменений УПК РФ, но при этом не предусматривает выдачу уполномоченными органами соответствующих заключений по проектам федеральных законов, одновременно вносящих изменения в указанные кодексы, что противоречит требованиям ст. 8 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации». По нашему мнению, это приведет не к синхронизации таких изменений в УК РФ и УПК РФ, а к девергенции (противоречию) между ними, на негативные последствия которой обращали внимание А. В. Коршунов и Р. А. Забавко¹.

Таким образом, действующая сегодня процедура принятия проектов федеральных законов, вносящих изменения в УПК РФ,

установленная Конституцией Российской Федерации и вышеназванными нормативными правовыми актами, не обеспечивает их высокое качество, что потребовало от законодателя усовершенствовать ст. 12.1 Федерального закона «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

В октябре 2016 г. членом Совета Федерации Е. Б. Мизулиной в целях проведения реформы уголовного процессуального законодательства Российской Федерации в Государственную думу на основании ст. 104 Конституции Российской Федерации был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 12.1 Федерального закона от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». В данном законопроекте предлагается внесение изменений в УПК РФ отдельным федеральным законом и указывается на недопустимость включения таких норм в тексты других федеральных законов. Исключение составляют положения УПК РФ о подсудности и подследственности уголовных дел, изменения в которые могут быть включены в тексты федеральных законов, вносящих изменения в УК РФ; установление единого дня вступления в силу принятых в течение года федеральных законов о внесении изменений в УПК РФ 1 марта года, следующего за годом принятия, если федеральным законом не предусмотрен более поздний год его вступления в силу; наличие официальных отзывов Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной адвокатской палаты Российской Федерации при рассмотрении Государственной Думой внесенных законопроектов, а также возложение на Генеральную прокуратуру Российской Федерации обязанности при подготовке официального отзыва обобщать и учитывать мнения всех органов следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности².

¹ Коршунов А. В., Забавко Р. А. Указ. соч.

² Пояснительная записка к проекту федерального закона № 12231-7 «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона от 18 декабря 2001 г.

Учитывая вышеизложенное, необходимо сделать вывод, во-первых, что вышеназванный законопроект актуализирует и дополняет положения Федерального закона «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» в части проведения необходимых согласований с уполномоченными органами, так как он направлен на упорядочение практики и процедуры внесения изменений в УПК РФ, а также на обеспечение стабильности уголовно-процессуального закона. Во-вторых, проведенный в пояснительной записке к указанному законопроекту правовой анализ изменений в УПК РФ о принятии с момента его введения более 190 федеральных законов, которые не всегда обоснованы, и принимаются с существенными недостатками, обязывает законодателя искать новые эффективные способы совершенствования УПК РФ, в том числе процедуры рассмотрения и принятия проектов федеральных законов, вносящих изменения в УПК РФ, от повышения качества которой будет зависеть стабильность уголовно-процессуального законодательства России в целом.

Именно такая корректировка действующей редакции ст. 12.1 Федерального закона «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», полностью соответствует требованиям действующего законодательства Российской Федерации и соответствует научным представлениям об уголовном процессе как сфере, которая гарантирует права и свободы личности самой организацией процесса на состязательной основе, процессуальным равенством сторон, разделением процессуальных функций и обеспечением решающей роли независимого суда в процессе принятия решений.

Библиография

1. Градовский, А. Д. Начала русского государственного права. Т. 1 / А. Д. Градовский. — СПб.: типография М. М. Стасюлевича, 1873. — 472 с.
2. Ершов, В. В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральным законам: теория вопроса / В. В. Ершов // Российская юстиция. — 2003. — № 4.
3. Коршунов, А. В. О существующих противоречиях УК и УПК / А. В. Коршунов, Р. А. Забавко // Законность. — 2016. — № 1.
4. Кочои, С. М. Борьба с терроризмом и экстремизмом: вопросы подсудности / С. М. Кочои // Юридическое образование и наука. — 2014. — № 4.
5. Практика применения Уголовно-процессуального кодекса. Актуальные вопросы судебной практики, рекомендации судей Верховного Суда Российской Федерации по применению уголовно-процессуального законодательства на основе новейшей судебной практики / В. А. Давыдов, В. В. Дорошков, Н. А. Колоколов и др.; под общей ред. В. М. Лебедева. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2013. — 824 с.
6. Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства; под ред. А. В. Смирнова / И. Я. Фойницкий. — СПб.: Альфа, 1996.
7. Францифоров, Ю. В. Исторический анализ проблем толкования норм уголовно-процессуального закона / Ю. В. Францифоров // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 4.
8. Якупов, Д. А. Достоинства и недостатки действующего Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / Д. А. Якупов // Вестник Астраханского государственного технического университета. — 2007. — № 5.

On the issue of improving the procedure for introducing changes in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation

© **Efimkin Yu. S.**,

lecturer of the military department at the Russian State University of Justice, senior lecturer of the department of jurisprudence Russian state Agrarian University — Moscow Agricultural academy of them.

K. A. Timiryazev

© **Mamedgasanov S. I.**

Student of Russian State University of Justice

Abstract. The article deals with topical issues related to the need to improve, in modern conditions, the procedure for amending the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation.

Keywords: The Criminal Procedure Code of the Russian Federation, the Criminal Code of the Russian Federation, legal expertise, jurisdiction, preciseness, the Supreme Court of the Russian Federation, the General Prosecutor's Office of the Russian Federation, the Federal Chamber of Attorneys of the Russian Federation.

Предпосылки, условия и основания снятия судимости: перспективы законодательного совершенствования института

© **Зинин Г. Ю.**,

кандидат юридических наук старший преподаватель кафедры уголовно-исполнительного права Академии ФСИН России

© **Вилкова А. В.**,

доктор педагогических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России;

Анотация. В статье рассматривается перспектива реформирования норм о аннулировании судимости с учетом современной судебной практики. Аннулирование последствий, обусловленных наличием судимости, не исчерпывается только ее погашением. К числу иных наиболее распространенных способов их отмены относится досрочное снятие судимости судом. По сравнению с началом 2000-х годов оно стало применяться значительно чаще. Снятие судимости судом это также норма поощрительного характера, которая служит стимулированию правопослушного поведения в постпенитенциарный период.

Ключевые слова: судимость, снятие судимости, безупречное поведение, оценочные категории, уголовная политика, судебная практика, судебское усмотрение, дифференцированные сроки.

Рецензент — А. А. Толкаченко, доктор юридических наук, профессор.

Прекращение правовых последствий судимости осуществляется в нескольких формах. Кроме погашения судимости, существуют и иные способы ее досрочного аннулирования. Из их числа наиболее распространенным является снятие, которое предполагает аннулирование негативных правовых последствий и претерпевание осужденным мер уголовно-правового воздействия до истечения сроков погашения судимости.

Снятие судимости может осуществляться в двух вариантах. Во-первых, судом на основании ч. 5 ст. 86 УК РФ (судебное снятие). Во-вторых, в порядке амнистии или помилования, то есть высшим органом государственной власти (Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации либо Президентом Российской Федерации) (внесудебное снятие).

До недавнего времени, по мнению ученых, считалось, что досрочное снятие судимости судом представляло собой декларативное явление. Так, по данным М. В. Грамматчикова, который проводил исследование судимости в начале 2000-х годов, из общего числа опрошенных лиц, отбываю-

щих наказания в местах лишения свободы, только 14,2% осужденных знали о том, что после освобождения можно досрочно снять судимость. В указанный период времени в формах статистической отчетности о работе судов отсутствовала графа учета практики снятия судимости судами, что фактически делало невозможным проведение анализа данного института. Изучение этого вопроса в судах Красноярского края показало, что в период действия УК РФ 1996 г. в практике судов Красноярского края снятие судимости в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 86 УК РФ, являлось исключением¹.

К настоящему времени ситуация изменилась. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2013 г. судами судимость досрочно была снята с 6017 лиц, отбывших наказание, в 2014 г. — с 5655, в 2015 г. — с 5455, в 2016 г. — с 5316² [10]. Таким обра-

¹ Грамматчиков М. В. Судимость: исторический, уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2002. С. 19.

² Статистические отчеты Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2013—2016 г.

зом можно говорить об устойчивой практике и тенденциях существования рассматриваемой категории.

По смыслу ч. 5 ст. 86 УК РФ имеется несколько условий досрочного снятия судимости.

Изначально лицо должно полностью отбыть наказание, как основное, так и дополнительное. Следовательно, не может быть досрочно снята судимость с лиц, которые полностью наказания не отбыли, даже в том случае, если они вели себя безупречно в период испытательного срока при условно-досрочном освобождении, а также возместили вред причиненный преступлением.

Так, Ф. был осужден 8 июня 2010 г. Центральным районным судом г. Волгограда по ч. 3 ст. 159 УК РФ к 2 годам лишения свободы в исправительной колонии строгого режима, постановлением Камышинского городского суда Волгоградской области от 11 мая 2011 г. освобожден от отбывания наказания условно-досрочно на десять месяцев 5 дней.

Осужденный Ф. обратился в Нехаевский районный суд Волгоградской области с ходатайством о снятии судимости, указывая на то, что он осужден по приговору Центрального районного суда г. Волгограда 8 июня 2010 г. по ч. 3 ст. 159 УК РФ к 2 годам лишения свободы в исправительной колонии строгого режима, постановлением Камышинского городского суда Волгоградской области от 11 мая 2011 г. освобожден от отбывания наказания условно-досрочно на десять месяцев 5 дней. За время отбытия в местах лишения свободы зарекомендовал себя только с положительной стороны, добросовестно относился к труду, имел 4 поощрения. Просит снять с него судимость.

В судебном заседании осужденный Ф. ходатайство поддержал, просил снять с него судимость по приговору Центрального районного суда г. Волгограда от 8 июня 2010 г. по ч. 3 ст. 159 УК РФ, пояснив, что он искренне раскаивается в содеянном, зарекомендовал себя только с положительной стороны, к административной и иной ответственности не привлекался.

На заседании 11 января 2012 г. суд пришел к выводу об отказе в удовлетворении хо-

датайства осужденного Ф. о снятии с него судимости по приговору Центрального районного суда г. Волгограда от 8 мая 2010 г. Как следует из представленных материалов дела, Ф. был освобожден условно-досрочно по постановлению Камышинского городского суда от 11 мая 2011 г., и неотбытый им срок наказания составил 10 месяцев 5 дней. Оснований для снятия судимости до истечения срока отбытия наказания у суда не имеется¹.

Подобное решение суда является обоснованным. При условно-досрочном освобождении срок, на который лицо освобождается от отбывания наказания, считается неотбытым наказанием. Законом не предусмотрено досрочное снятие судимости в период указанного срока. Наличие указанного правила вполне справедливо, поскольку при назначении реального лишения свободы и даже при условии безупречного поведения в период и после освобождения нет оснований прекращения претерпевания определенных правовых изъятий до момента истечения испытательного срока при условно-досрочном освобождении, в противном случае теряется карательная составляющая наказания в виде лишения свободы².

Второе условие досрочного снятия судимости заключается в том, лицо должно после отбытия наказания вести себя безупречно. Оно сконструировано в законе с использованием оценочного понятия «безупречно», содержание которого устанавливается судом в каждом конкретном случае.

В теории уголовного права содержание этого понятия оценивается неоднозначно. Так, Д. А. Семенов связывает безупречность поведения только с несовершением лицом новых правонарушений³.

Некоторые ученые отождествляют безупречное поведение и исправление и пола-

¹ Постановление об отказе в удовлетворении ходатайства о снятии судимости с Ф. // Архив Нехаевского районного суда Волгоградской области. Дело № 4-13/2012.

² Зинин Г. Ю. Судимость как последствие уголовно-правового осуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2014. С. 132.

³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А. И. Рарога. М.: Проспект, 2012. С. 158.

гают, что оно должно охватывать поведение лица в постисправительный период, его поведение в быту и на работе (если он имеет работу), должна учитываться его роль в обществе, отношение к семье, каким образом он добывает средства к существованию и др.¹.

Проведенное обобщение судебной практики показало, что в качестве показателей безупречного поведения судами учитываются следующие: условно-досрочное освобождение от наказания; наличие на иждивении детей; отсутствие нарушений общественного порядка, непривлечение к административной и уголовной ответственности; наличие постоянного места работы; категория совершенного преступления; раскаяние; положительная характеристика по месту жительства и работы; примерное поведение в быту; срок, прошедший с момента отбытия наказания.

Очевидно следует согласиться с позицией Волгоградского областного суда, который полагает, что поскольку законодатель, определяя при соблюдении конституционных гарантий личности в ее публично-правовых отношениях с государством уголовно-правовые последствия непогашенной или неснятой судимости, дифференцирует их в зависимости от того, как судимость отражается на общественной опасности тех или иных категорий преступлений (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П), тяжесть преступлений, за которые осуждено лицо, их количество, а равно продолжительность срока, прошедшего после отбытия наказания, могут и должны учитываться судами при рассмотрении вопроса о снятии судимости².

Вместе с тем судебная практика снятия судимости по признанию тех или иных показателей в качестве признаков безупречного поведения представляется достаточно противоречивой. Так, Судебная коллегия по

уголовным делам Московского городского суда рассмотрела в судебном заседании 6 марта 2013 г. апелляционную жалобу осужденного Р. на постановление районного суда, которым отказано в удовлетворении ходатайства осужденного Р. о снятии в отношении его судимости. В апелляционной жалобе Р. просил отменить постановление суда, указывал, что у суда имелись все основания для снятия с него судимости, поскольку ему требуется медицинская помощь для лечения лучевой болезни, полученной при ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, имеет на иждивении двоих детей, положительно характеризовался по месту отбывания наказания и по месту жительства, работает.

Рассмотрев жалобу, суд не нашел оснований для снятия судимости с Р., отметив, что такие обстоятельства, как положительные характеристики с места работы, а также наличие у осужденного заболеваний не могут являться достаточным основанием для снятия с него судимости³.

В то же время Судебная коллегия по уголовным делам Самарского областного суда отменила постановление районного суда, отказавшего в снятии судимости до истечения ее срока Ф. Суд, отказывая Ф. в снятии судимости, указал, что основанием для ее погашения является не только безупречное поведение осужденного, но и признание судом того обстоятельства, что лицо утратило общественную опасность. По мнению областного суда, данный вывод не соответствует закону. Согласно ч. 5 ст. 86 УК РФ основанием для снятия судимости является только безупречное поведение, о котором могут свидетельствовать характеристики с места работы и жительства, показания проживающих рядом соседей, близких родственников, сослуживцев и др. С учетом данных обстоятельств судебная коллегия отменила постановление и направила дело на новое рассмотрение⁴.

¹ Грамматчиков М. В. Указ. соч. С. 134.

² Обобщение судебной практики по рассмотрению материалов о снятии судимости за 2011 г. районными, городскими судами, мировыми судьями судебных участков Волгоградской области [Электронный ресурс]. URL: <http://oblsud.vol.sudrf.ru>

³ Апелляционное определение Московского городского суда от 6 марта 2013 г. по делу № 10-443.

⁴ Обзор кассационной практики судебной коллегии по уголовным делам Самарского областного суда за III квартал 2009 г.

Для снятия подобных разночтений представляется целесообразным разъяснить содержание понятия безупречного поведения в одном из постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Вместе с тем проведенный опрос сотрудников исправительных учреждений показал, что среди них только 29,4% считают, что поведение лица после отбытия наказания может считаться наиболее существенным аргументом в пользу досрочного снятия судимости. 40,0% полагают, что также должно учитываться их поведение во время отбывания наказания в исправительном учреждении, 30,6% — общественная опасность совершенного преступления.

Однако позиция Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу сводится к тому, что при решении вопроса о досрочном снятии судимости следует учитывать только поведение лица после его освобождения, а также факт возмещения вреда причиненного преступлением. Так, Президиум Верховного Суда Российской Федерации оставил без удовлетворения надзорное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, который просил отменить решение Челябинского областного суда о снятии судимости с К. В качестве одного из аргументов в надзорном представлении указывалось, что К. по месту отбывания наказания характеризовалась отрицательно, к условно-досрочному освобождению не представлялась. В связи в этом Президиум Верховного Суда Российской Федерации указал, что данные, на которые имелась ссылка в представлении, характеризующие К. во время отбывания наказания, не могут быть приняты во внимание, так как в соответствии с ч. 5 ст. 86 УК РФ следует проверить факт безупречного поведения лица, обратившегося в суд с ходатайством о досрочном снятии судимости, в период после отбытия наказания¹.

¹ Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 22 августа 2007 г. по делу К. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2007. № 2.

Судимость может быть снята досрочно, если не истекли сроки погашения судимости, предусмотренные ч. 3 ст. 86 УК РФ. В противном случае принятие соответствующего решения будет излишним. Так, Краснооктябрьским районным судом г. Волгограда отказано в ходатайстве П. о снятии судимости. При этом суд принял во внимание, что имеющимися приговорами П. осуждался за совершение тяжких преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 144 УК РСФСР и пп. «а—в» ч. 2 ст. 162 УК РФ. По первому приговору он отбыл весь срок наказания и освобожден из мест лишения свободы, в связи с чем на момент обращения П. в суд с ходатайством о снятии судимости его судимость погашена в установленном законом порядке.

Оснований для снятия судимости по второму приговору суд обоснованно не усмотрел, поскольку на момент рассмотрения ходатайства осужденный обвинялся в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30; п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ, в связи с чем суд первой инстанции пришел к выводу о том, что П. до истечения срока погашения судимости совершил новое преступление, что свидетельствует о его ненадлежащем поведении после отбытия наказания².

Досрочное снятие судимости может быть осуществлено только после освобождения от наказания, но срок, по истечении которого данное право может быть реализовано, в законе не определен, что явно представляет собой пробел.

Ф. Р. Сундуров также придерживается данной точки зрения, указывая, «целесообразность снятия судимости сразу же после освобождения от отбывания наказания весьма сомнительна. Скорее всего данный вопрос необходимо поднимать по истечении как минимум половины предусмотренного ч. 3 ст. 86 УК РФ срока, только в этом случае можно говорить о реализации карательной составляющей наказания, заложенной в

² Архив Краснооктябрьского районного суда Волгоградской области. Дело № 1-417/09.

вспомогательные институты уголовного права»¹.

Как нам представляется, при определении срока досрочного снятия судимости целесообразно дифференцировать его в зависимости от тяжести совершенного преступления. Логика подсказывает, что чем тяжелее совершенное преступление, тем больше времени требуется для результатов исправления осужденного. В связи с этим ч. 5 ст. 86 УК РФ может быть дополнена нормой следующего содержания: «При этом судимость лица, совершившего преступление небольшой или средней тяжести, может быть снята по истечении не менее одной третьей срока погашения судимости, тяжкого преступления – не менее одной второй, особо тяжкого — не менее двух третей».

Статья 400 УПК РФ определяет, что вопрос о снятии судимости в соответствии со ст. 86 УК РФ разрешается по ходатайству лица, отбывшего наказание, судом или мировым судьей по уголовным делам, отнесенным к его подсудности, по месту жительства данного лица.

Участие в судебном заседании лица, в отношении которого рассматривается ходатайство о снятии судимости, обязательно.

С учетом того обстоятельства, что досрочное снятие судимости представляет собой не обязанность, а право суда, значительная часть ходатайств отклоняется. Так, из рассмотренных ходатайств в 2013 г. суды отказали в снятии судимости 4696 осужденным (24,2% от числа всех поданных ходатайств), в 2014 г. — 5171 (23,7%), в 2015 г. — 4946 (21,2%), в 2016 г. — 4029 (21,3%). Данные показатели позволяют утверждать о стабильности и наличии определенной практики в процессе снятия судимости судами.

Как показывает изучение деятельности судов Волгоградской и Рязанской областей, при отказе в снятии судимости принимались во внимание категория преступлений, тяжесть и общественная опасность совершенных деяний; размер и вид наказания; отсутствие данных о безупречном поведении во

время всего периода после отбытия наказания; отсутствие сведений о трудоустройстве.

Предлагаемая авторская редакция ч. 5 ст. 86 УК РФ позволит, основываясь на принципе дифференциации уголовной ответственности, реализовать принципы справедливости и индивидуализации в уголовной политике.

Библиография

1. Грамматчиков, М. В. Судимость: исторический, уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Грамматчиков. — Красноярск, 2002. — 165 с.
2. Зинин, Г. Ю. Судимость как последствие уголовно-правового осуждения : дис. ... канд. юрид. наук / Г. Ю. Зинин. — Рязань, 2014. — 196 с.
3. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А. И. Рарога. — М. : Проспект, 2012. — 703 с.
4. Уголовное право России. Общая часть / под ред. Л. Л. Кругликова. — М. : Проспект, 2012. — 623 с.

¹ Уголовное право России. Общая часть / под ред. Л. Л. Кругликова. М. : Проспект, 2012. С. 518.

The prerequisites, the conditions and grounds overturned: prospects for legislative improvement of the Institute

Zinin G. Y.,

phd in law senior lecturer criminal-Executive law
Academy of the FPS of Russian Federation

Vilkova A. V.,

doctor of pedagogical Sciences, associate Professor,
chief scientific officer

PKU research Institute of the Federal penitentiary ser-
vice of Russia;

Abstract. The article discusses the prospect of reform of the rules on annulment of convictions in light of modern jurisprudence. Cancellation effects due to the presence of a criminal record, is not confined only to its repayment. Among the other most common ways of lifting them applies early withdrawal of a conviction by the court. Compared to the early 2000-ies it has been used much more often. Removal of conviction by the court it is also a rule incentive that serves to encourage law-abiding behavior in postpenitentiary period.

Keywords: criminal record, removal criminal record, good conduct, evaluation categories, criminal poli-
cy, judicial practice, judicial discretion, staggered terms.

Об изменениях в правовом регулировании отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими

© Зорин О. Л.,

подполковник, кандидат юридических наук, доцент

© Бакович М. Н.,

кандидат юридических наук, доцент,

© Молодцов Э. В.,

юрист

Аннотация. В статье раскрываются особенности нового порядка исполнения некоторых специальных видов уголовных наказаний в отношении осужденных военнослужащих.

Ключевые слова: уголовное наказание, осужденный военнослужащий.

Рецензент — А. А. Толкаченко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Существовавший с 1997 г. порядок исполнения наказаний в отношении осужденных военнослужащих (введенным в действие приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 июля 1997 г. № 302 «О Правилах отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими») был отменен в связи с изданием приказа Министра обороны Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 680 «Об утверждении Правил отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими» (далее — Правила).

Рассмотрим некоторые особенности действующих в настоящее время Правил.

Во-первых, новый приказ теперь имеет принципиальное отличие состоящее в том, что теперь наказания осужденных военнослужащих исполняются:

а) специальным военным правоохранительным органом — военной полицией Вооруженных Сил Российской Федерации путем содержания в дисциплинарной воинской части (в специально предназначенных для этого дисциплинарных воинских частях¹) и путем ареста (на гауптвахтах). Это связано с введением с февраля 2014 г. института военной полиции в структуре Во-

оруженных Сил Российской Федерации² и наделением ее рядом функций, в том числе по реализации в отношении военнослужащих вышеуказанных специальных видов уголовных наказаний (п. 5 ст. 19 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161);

б) командованием воинских частей, в которых проходят службу осужденные военнослужащие — в виде ограничения по военной службе.

Как и прежде за условно осужденными военнослужащими контроль должен осуществляться командованием воинских частей.

Во-вторых, важнейшей составляющей новых Правил стал п. 4, устанавливающий общественный контроль за обеспечением прав человека в дисциплинарных воинских частях и на гауптвахтах, который осуществляют общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации в порядке, установленном ст. 10 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам,

¹ Общее руководство дисциплинарными воинскими частями возлагается на начальника органа военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (п. 3 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о дисциплинарной воинской части» от 4 июня 1997 г. № 669).

² Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации».

находящимся в местах принудительного содержания»¹. Приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 января 2009 г. № 17 «О порядке посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации» регламентирован порядок посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания военнослужащих Вооруженных Сил — дисциплинарных воинских частей, гарнизонных (войсковых, корабельных) гауптвахт.

Администрация места принудительного содержания военнослужащих обязана в доступных местах разместить почтовый адрес комиссии и список ее членов. Администрация должна предоставить членам комиссии оборудованные помещения для бесед с военнослужащими, обеспечить безопасность членов комиссии и назначить сопровождающее лицо. Наблюдатели допускаются в места принудительного содержания по предъявлении мандата и удостоверяющего личность документа.

В ходе работы комиссии принимаются жалобы и заявления задержанных, подозреваемых, обвиняемых и осужденных военнослужащих.

Это говорит об активном взаимодействии Минобороны России с органами общественного надзора для максимально эффективного и гуманного осуществления исправления осужденных военнослужащих, а также соблюдения их прав и обязанностей, что в конечном итоге способствует улучшению ситуации в местах принудительного содержания.

В-третьих, анализ видов поощрений и взысканий, применяемых к осужденным военнослужащим, отбывающим наказание в дисциплинарной воинской части, позволяет сделать вывод об их неизменном количественном составе.

Как и ранее, в соответствии со ст. 167 УИК РФ (п. 50, 59 Правил) к осужденным

военнослужащим, отбывающим наказание в дисциплинарной воинской части, применяются следующие правовые средства укрепления воинской дисциплины: 1) поощрения (благодарность; награждение подарком; денежная премия; разрешение на одно дополнительное свидание либо на телефонный разговор с родственниками; досрочное снятие ранее наложенного взыскания. 2) взыскания (выговор; строгий выговор; арест в дисциплинарном порядке до 30 суток).

В то же время изменился в сторону уменьшения объем дисциплинарных прав некоторых должностных лиц дисциплинарных воинских частей по применению поощрений и взысканий к осужденным военнослужащим по сравнению с предыдущими Правилами (как показано в таблицах 1—4 ниже), что, по нашему мнению, не в полной мере будет способствовать воспитанию у подчиненных высокой дисциплинированности; кроме того таким решением значительно подрывается авторитет должностных лиц дисциплинарных воинских частей у подчиненных осужденных военнослужащих.

При этом, как и ранее, командир дисциплинарной воинской части имеет право применять поощрения и налагать дисциплинарные взыскания в полном объеме.

Также стоит обратить внимание на следующие вопросы.

Согласно ст. 164 УИК РФ (п. 43 Правил) осужденные военнослужащие привлекаются к труду на объектах дисциплинарной воинской части. При этом 50 процентов заработной платы, начисленной осужденным военнослужащим, перечисляется на счет дисциплинарной воинской части для возмещения расходов на содержание осужденных военнослужащих, для обустройства дисциплинарной воинской части, создания и развития собственной производственной базы, образования фонда материального поощрения и решения социально-бытовых нужд осужденных военнослужащих. Остальная часть заработной платы осужденных военнослужащих зачисляется на их лицевые счета.

¹ В соответствии с п. 2 ст. 2 вышеназванного Закона дисциплинарные воинские части и гауптвахты являются местами принудительного содержания.

Таблица 1. Права командиров (начальников) дисциплинарных воинских частей по применению взысканий к осужденным военнослужащим (в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации 1997 г. № 302)

Воинские должностные лица дисциплинарных воинских частей	Виды взысканий			
	Объявление выговора	Объявление строгого выговора	Арест с содержанием на гауптвахте	Перевод в обычные условия отбывания наказания
Командир отделения	+	+	-	-
Заместитель командира взвода	+	+	-	-
Старшина роты	+	+	-	-
Командир взвода	+	+	+ (до 10 суток)	-
Командир роты	+	+	+ (до 20 суток)	-
Командир ДВЧ	+	+	+ (до 30 суток)	+

Таблица 2. Права командиров (начальников) дисциплинарных воинских частей по применению поощрений к осужденным военнослужащим (в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации 1997 г. № 302)

Воинские должностные лица дисциплинарных воинских частей	Виды поощрений				
	Снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания	Объявление благодарности	Разрешение на одно дополнительное краткосрочное или длительное свидание либо на телефонный разговор с родственниками	Награждение ценными подарками или деньгами	Перевод в облегченные условия отбывания наказания
Командир отделения	+	+	-	-	-
Заместитель командира взвода	+	+	-	-	-
Старшина роты	+	+	-	-	-
Командир взвода	+	+	+	-	-
Командир роты	+	+	+	-	-
Командир ДВЧ	+	+	+	+	+

Таблица 3. Права командиров (начальников) дисциплинарных воинских частей по применению взысканий к осужденным военнослужащим (в соответствии с приказом в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации 1997 г. № 302)

Воинские должностные лица дисциплинарных воинских частей	Виды взысканий			
	Объявление выговора	Объявление строгого выговора	Арест в дисциплинарном порядке (до 30 суток)	Перевод в обычные условия отбывания наказания
Командир отделения	+	+	-	-
Заместитель командира взвода	+	+	-	-
Старшина роты	+	+	-	-
Командир взвода	+	+	-	-
Командир роты	+	+	-	-
Командир ДВЧ	+	+	+	+

Таблица 4. Права командиров (начальников) дисциплинарных воинских частей по применению поощрений к осужденным военнослужащим (в соответствии с приказом Минобороны России № 680 – 2016 г.)

Воинские должностные лица дисциплинарных воинских частей	Виды поощрений					
	Снятие ранее примененного дисциплинарного взыскания	Объявление благодарности	Разрешение на одно дополнительное краткосрочное или длительное свидание либо на телефонный разговор с родственниками	Награждение подарком	Денежная премия	Перевод в облегченные условия отбывания наказания
Командир отделения	+	+	-	-	-	-
Заместитель командира взвода	+	+	-	-	-	-
Старшина роты	+	+	-	-	-	-
Командир взвода	+	+	+	-	-	-
Командир роты	+	+	+	-	-	-
Командир ДВЧ	+	+	+	+	+	+

Между тем указанная норма не может быть реализована дисциплинарными воинскими частями на практике в связи с тем, что в соответствии со ст. 11.1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», ст. 298 ГК РФ, ст. 161 БК РФ воинские части Вооруженных Сил могут осуществлять свою деятельность только в форме федеральных казенных учреждений с финансированием их деятельности по смете из федерального бюджета, доходы федерального казенного учреждения поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, дисциплинарные воинские части лишены права использовать средства, полученные от осуществления производственной деятельности, на цели, указанные в ч. 5 ст. 164 УИК РФ.

Вместе с тем согласно п. 10 ст. 241 БК РФ доходы, полученные от приносящей доход деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в результате осуществления ими собственной производственной деятельности в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации об обязательном привлечении осужденных к труду, направляются на финансовое обеспечение осуществления функций указанных казенных учреждений сверх бюджетных ассигнований.

С учетом изложенного предлагается внести изменения в БК РФ, предусматривающие возможность использования федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части, доходов, полученных от производственной деятельности, в таком же порядке, как это предусмотрено БК РФ для тех учреждений, которые исполняют наказание в виде лишения свободы.

В связи с этим Минобороны России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти необходимо разработать проект законопроекта «О внесении изменения в статью 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в части использования полученных доходов от производственной деятельности федеральными

казенными учреждениями, исполняющими наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части).

Рассмотрим еще один правовой пробел. В настоящий момент на военную полицию возложены задачи по охране и конвоированию военнослужащих, находящихся на гауптвахтах, по исполнению в отношении военнослужащих уголовных наказаний в виде содержания в дисциплинарной воинской части и ареста, и иные задачи. Согласно ст. 260 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации порядок охраны и конвоирования военной полицией военнослужащих в места принудительного содержания определяется Министром обороны Российской Федерации. Соответствующий проект приказа Министра обороны Российской Федерации находится в стадии разработки (п. 10 Приложения № 10 к Докладу о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 г.). Более десятка положений Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, на основании которых должны быть приняты документы Минобороны России, до настоящего времени не могут быть реализованы из-за отсутствия нормативных правовых актов оборонного ведомства. Следует отметить, что с момента принятия Устава военной полиции прошло более двух лет и, наверное, такие не терпящие проволочек документы (наряду с нормативно-правовым обеспечением деятельности военной полиции как органа дознания) должны быть разработаны и приняты в первоочередном порядке.

Таким образом, в настоящий момент уже много сделано, и ведется дальнейшая работа по совершенствованию правового регулирования отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими и связанной с этой деятельностью работы органов военной полиции. Несмотря на некоторые пробелы и недостатки общая задача по исправлению осужденных военнослужащих успешно выполняется, поставлены цели, определены соответствующие органы, и можно быть уверенными, что в скором будущем процесс правового регулирования в этой сфере будет полностью завершен.

**About changes in legal regulation of serving of criminal punishments
by the condemned military men**

© **Zorin O. L.**,
PhD of Law, lieutenant- colonel, docent
© **Bakovich M. N.**,
PhD of Law, docent,
© **Molodcov E.V.**,
lawyer

Abstract. In article features of a new order of execution of some special kinds of criminal punishments concerning the condemned military men reveal.

Keywords: the criminal punishment, the condemned military man.

Уголовная ответственность за нарушение правил кораблевождения и оказания помощи гибнущим на море

© Суденко В. Е.,

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

Аннотация. Рассматриваются вопросы, относящиеся к транспортным преступлениям, в том числе совершаемым на море. Анализируются вопросы ответственности за нарушения положений международных конвенций, регламентирующих действия военного корабля в войне. Раскрываются отдельные положения Женевских конвенций, определяющих поведение командира корабля по оказанию помощи жертвам военных действий из числа военнослужащих и гражданского населения.

Ключевые слова: корабль, водное судно, командир корабля, женевские конвенции, военные операции в море, пострадавшие от кораблекрушения, военнопленные, раненые, госпитальные суда.

Рецензент — Н. Д. Бут, доктор юридических наук.

Говоря о морском и ином водном транспорте, необходимо отметить, что к транспортным средствам, предусмотренным статьями гл. 27 УК РФ, относятся все виды судов, за исключением маломерных, в том числе вёсельных лодок, лодок моторных, а также водных велосипедов. Принадлежность такого транспорта не имеет значения при квалификации общественно опасных деяний, совершаемых с их использованием или по отношению к ним. Исключением является водный транспорт (морской, речной и т.п.), принадлежащий Минобороны России, и то не весь, а только военные водные транспортные средства — корабли, подводные лодки, боевые катера, госпитальные суда, суда обеспечения, то есть тот, который несёт флаг Военно-Морского Флота Российской Федерации.

Преступления, рассматриваемые нами, внешне могут проявляться как в виде действия (активного поведения), так и в виде бездействия, то есть путём невыполнения виновным лицом (лицами) тех действий, которые данное лицо должно было выполнить и могло это сделать без ущерба для своей жизни и здоровья, а также для жизни и здоровья других лиц. Необходимо отметить, что диспозиции статей, которые регулируют поведение на море либо на иных водных путях, являются бланкетными, и они отсылают соответствующее лицо правоохранительного органа к различным поло-

жениям, уставам, правилам, инструкциям по безопасности движения и эксплуатации водных транспортных средств.

Важнейшим фактором, обеспечивающим высокую обороноспособность Вооружённых Сил Российской Федерации, является строгое и неуклонное соблюдение всеми военнослужащими, в том числе и военнослужащими ВМФ, установленного порядка и правил несения военной службы и всемерное укрепление воинской дисциплины.

Говоря о преступлениях против военной службы, отметим, что их понятие исходит из общего определения преступления, данного в ст. 14 УК РФ, но с особенностями, присущими именно данной категории преступлений, на что указывает ст. 331 УК РФ — «Понятие преступлений против военной службы».

Таким образом, необходимо отметить, что в случае, когда нарушение правил кораблевождения совершено военнослужащим на военном корабле, то ответственность за подобное деяние предусматривается ст. 352 УК РФ — нарушение правил кораблевождения. Данная статья устанавливает ответственность командира корабля, вахтенного офицера, штурмана, помощника командира и других военнослужащих, которые были обязаны в данный момент соблюдать правила кораблевождения, но которые их нарушили своими действиями или бездействием.

Состав преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ, включён в главу 33 УК РФ, именуемую «Преступления против военной службы».

Отметим особенность объекта данного преступления, присущую почти всем транспортным преступлениям, которая заключается в наличии, как отмечают в некоторых учебниках по уголовному праву, двух объектов, то есть это двуобъектное преступление. При этом объектом нарушения правил кораблевождения считается *«установленный порядок прохождения военной службы (воинского правопорядка)»*¹. По нашему мнению, установленный порядок прохождения военной службы вряд ли подвергается преступному воздействию, поскольку такой порядок не может измениться от совершённого преступления. Он (порядок) остаётся таким, какой установлен законами, уставами, приказами, инструкциями и т.д. Известно, что объекту преступления всегда причиняется вред, но как нарушение правил кораблевождения может повредить правилам кораблевождения? Такие правила остаются такими же, как и до преступления. А вот интересы военной службы страдают, им причиняется вред, поскольку была нарушена жизнь человека в части неприкосновенности его жизни, здоровья, интересы военной службы относительно причинения вреда самому кораблю, его оборудованию и имуществу, что, несомненно, влияет на интересы обороноспособности Вооружённых Сил².

По нашему мнению, в качестве объекта рассматриваемого преступления с одной стороны выступают интересы военной службы Российской Федерации, и, со второй, интересы человека, то есть человеческая жизнь как его естественное благо либо

иные интересы, если нарушение правил управления или эксплуатации военного корабля повлекли иные тяжкие последствия. Необходимо отметить, что названные выше последствия (смерть человека или другие) представляют собой определяющий для криминализации содеянного фактор, от наличия которого зависит либо преступность содеянного, либо оно не будет являться преступлением. Таким образом, если не наступили смерть человека или иные тяжкие последствия, то не будет и преступного нарушения правил кораблевождения или эксплуатации военного корабля, хотя нарушение таких правил в действительности имело место. В последнем случае возможна дисциплинарная ответственность военнослужащего. Здесь важно отметить, что именно второй объект — жизнь человека или иные интересы человека (тяжкий ли средней тяжести вред здоровью), или военной службы — серьёзное повреждение корабля, срыв выполнения поставленной перед экипажем корабля задачи и т.п., является обязательным элементом данного деяния, без которых не может быть осуществлена квалификация содеянного по ст. 352 УК РФ.

Внешне нарушение правил кораблевождения, то есть объективная сторона рассматриваемого преступного деяния, характеризуется как в виде определённых действий, так и в виде бездействия, то есть невыполнения требований тех правил, приказов, инструкций, которые военнослужащий должен был выполнить и мог это выполнить, но не стал этого делать. Применительно к объективной стороне ст. 352 УК РФ, это может быть невыполнение правил вождения или эксплуатации военных кораблей в виде несоблюдения установленных нормативными актами указаний и предписаний по управлению кораблём, определению его скорости или курса движения, по установлению точного места нахождения корабля, когда он садится на мель, и т.д. Правила кораблевождения определяются Корабельным уставом Военно-Морского Флота Российской Федерации³, а кроме того, соответствующими приказами и инструкциями.

¹ Габдрахманов Р. Л. Преступления против военной службы // Уголовное право России. Общая и Особенная части / под общ. ред. Н. Г. Кадникова. М.: Книжный мир. 2007. С. 785—802.

² Суденко В. Е. Объект преступлений против военной службы // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 11. С. 69—74; Суденко В. Е. Транспортные преступления и их анализ // Мир транспорта. 2013. Т. II. № 4 (48). С. 170—174.

³ http://flot.com/law/ustav_korabelny/2001.

По законодательной конструкции состав рассматриваемого преступления сконструирован по типу материальных, то есть они признаются оконченными с момента наступления предусмотренных в статье последствий. Как ранее было высказано, такими последствиями могут быть смерть человека или другие тяжкие последствия. Под иными тяжкими последствиями нами понимается причинение тяжкого либо средней тяжести вреда здоровью человека, значительное повреждение военного корабля, посадка корабля на камни или на отмель, срыв выполнения поставленной перед командой корабля задачи и многое другое.

Говоря об отношении виновного лица к своим действиям или к бездействию, отметим, что само нарушение правил кораблеводства вполне может быть совершено умышленно, однако отношение виновного лица к последствиям определяется законодателем как неосторожность в виде легкомыслия или небрежности¹. Таким образом, законодатель сконструировал данные преступления таким образом, что названные последствия могут наступить только в результате неосторожного отношения виновного лица к наступившим последствиям, хотя сами правила могли быть нарушены осознанно, то есть умышленно. При установлении умысла по отношению к преступным последствиям, когда они были целью деяния виновного, указанные действия могут быть квалифицированы как диверсия, умышленное уничтожение или повреждение имущества, убийство или умышленное причинение вреда здоровью человека. В том случае, когда виновное лицо нарушило правила кораблеводства умышленно с целью причинить смерть человеку или вред его здоровью, либо с целью уничтожить или повредить военный корабль, его деяние должно квалифицироваться следующим образом:

— причинение смерти другому человеку умышленно, то есть убийство, ст. 105 УК РФ;

— причинение тяжкого вреда здоровью человека умышленным действием или бездействием (ст. 111 УК РФ);

— умышленное уничтожение или повреждение военного имущества (ст. 346 УК РФ). Уничтожение военного имущества, в данном случае корабля, его двигателя, бортового оружия, иного оборудования и приборов означает приведение корабля или корабельного оборудования и оружия в такое состояние, при котором они окончательно теряют свою ценность и их нельзя использовать по целевому назначению. Повреждение корабля и других перечисленных видов военного имущества означает причинение ему такого вреда, в результате которого оно теряет свои боевые и технические свойства и может быть использовано по целевому назначению только после его восстановления.

Следует заметить, что ст. 148 Корабельного устава Военно-Морского Флота Российской Федерации содержит требования к каждому командиру военного корабля управлять кораблём самым смелым, энергичным, решительным образом, не опасаясь ответственности за рискованные манёвры, диктуемые внезапно сложившейся обстановкой. Из этого следует, что в конкретной обстановке тяжкие последствия, например, при столкновении военного корабля с другим судном, с береговыми сооружениями или с иными предметами, находящимися в море, могут наступить не по причине нарушения правил кораблеводства, допущенных по неосторожности, а в результате сознательных действий в сложной обстановке, направленных на выполнение приказа или другого задания, то есть в условиях служебного риска. В таких случаях речь может идти о действиях командира корабля или другого офицера в состоянии крайней необходимости (ст. 39 УК РФ) или обоснованного риска (ст. 41 УК РФ), исключающих уголовную ответственность.

Попытаемся раскрыть действия командира военного корабля при возникновении ситуации, когда необходимо оказывать помощь терпящим бедствие на море. Статья 14 Брюссельской конвенции от 23 сентября 1910 г. говорит о том, что требования об

¹ Суденко В. Е. Объект преступлений против военной службы.

оказании помощи терпящим бедствие на море по общему правилу не распространяются на военные корабли и другие государственные морские суда¹. Однако национальное (внутреннее) законодательство некоторых государств, в том числе и Российской Федерации, предусматривающего действия по оказанию помощи на море и спасению людей, приравнивает военные корабли к торговым судам. К примеру, ст. ст. 162 и 174 Корабельного устава ВМФ недвусмысленно указывают на обязанность командира корабля оказывать помощь терпящим бедствие на море и описывают детали и порядок оказания такой помощи.

Женевскими конвенциями о защите жертв войны 1949 г. довольно детально регламентируются вопросы оказания помощи на море в военное время, улучшения участи раненых, больных и лиц из состава вооружённых сил на море, потерпевших кораблекрушение².

Помимо этого, указанные конвенции распространяются не только на факты кораблекрушения, но и на вынужденные посадки самолётов на море либо при их падении в море.

В 1977 г. под эгидой Международного комитета Красного Креста были приняты в дополнение к Женевским конвенциям два Дополнительных протокола. Протокол I направлен на обеспечение защиты жертв международных вооружённых конфликтов, а Протокол II содержит положения о защите жертв вооружённых конфликтов, не имеющих международного характера, то есть локального действия.

Женевские конвенции постоянно актуализируются и дополняются. Так, в 2005 г. принят Дополнительный протокол III к Женевским конвенциям о введении дополнительно отличительной эмблемы, содержащей Красный крест и Красный полумесяц.

Указанные конвенции продолжают развитие международных правовых норм, защищающих жертв войны, которые ранее были закреплены в Гаагских конвенциях

1899 и 1907 гг. и конвенциях, подписанных в Женеве в 1864, 1906, 1929 гг.

Женевские конвенции закрепляют главный принцип современного международного права: войны ведутся исключительно против вооружённых сил противника; запрещаются военные действия в отношении гражданского населения, против раненых, военнопленных, больных и т.д.

Женевские конвенции необходимо применять в случае объявленной войны или любого вооружённого конфликта, даже тогда, когда одна из воюющих сторон не признает состояния войны. Это же относится и к случаям оккупации территории, несмотря на то, что эта оккупация не встречает вооружённого сопротивления.

Советский Союз (и Россия как его правопреемница) с 1954 г. является участником Женевских конвенций, а с 1990 г. — участником и Дополнительных протоколов. Все подписанты Женевских конвенций должны беспрекословно соблюдать их положения, но с условием, что и другая сторона, которая не является участником Женевских конвенций, также будет их соблюдать в своих действиях. Следует отметить, что и для нейтральных государств действия Женевских конвенций обязательны.

Государства — участники Женевских конвенций обязаны находить и привлекать к ответственности лиц, которые совершили сами или приказали другим лицам совершить действия, нарушающие требования этих конвенций. Указанные лица должны быть преданы суду той страны, на чьей территории они совершили преступления, подпадающие под действия этих конвенций. Также такие лица могут быть преданы суду другого государства — участника Женевских конвенций, если такое государство имеет доказательства их вины.

К наиболее серьёзным нарушениям данных конвенций относятся умышленное убийство раненых, военнопленных, больных, гражданского населения, бесчеловечное отношение с ними, пытки, биологические эксперименты, причинение ущерба здоровью, принудительное воздействие на военнопленных в целях заставить их служить в армии неприятеля, взятие в заложни-

¹ <http://base.garant.ru/2540263>

² <http://бмэ.опр/index.php>

ки, значительные разрушения имущества, не вызванное военной необходимостью и т.д. Виновные в нарушении Женевских конвенций лица считаются военными преступниками, которых необходимо привлекать к уголовной ответственности.

Женевскими конвенциями устанавливаются правила и порядок рассмотрения заявлений о нарушении конвенционных положений и их расследовании. Это возлагается на страны — участники конвенций, которые обязаны принимать национальные законы, предусматривающие эффективные уголовные наказания в отношении виновных лиц.

Женевские конвенции требуют от государств, находящихся в военном конфликте, выполнять следующие предписания:

а) в соответствии со ст. 3 Конвенции подбирать в море всех раненых, больных, потерпевших кораблекрушение и оказывать им медицинскую и другую помощь вне зависимости от пола, цвета кожи, вероисповедания, происхождения, возраста и т.п.;

б) подбирать в море лиц с потерпевших кораблекрушение судов и других, так или иначе оказавшихся в море, предупреждать их ограбление и дурное к ним обращение, обеспечивать им необходимый уход, а также подбирать мёртвые тела в целях их последующего погребения в море по установленным морскими обычаям и правилам;

в) в соответствии со ст. 21 Конвенции воюющие стороны вправе обращаться с призывами к проявлению человеколюбия со стороны капитанов торговых судов, яхт, мелких судов нейтральных государств подбирать в море и принимать на борт раненых, больных, умерших, потерпевших кораблекрушение, и ухаживать за ними. Все пере-

численные морские суда невоюющих стран должны пользоваться специальным покровительством и содействием в отношении выполнения их миссии по оказанию названной помощи; они не могут быть захвачены за совершение таких перевозок;

г) Конвенция закрепляет особое покровительство международного права в отношении госпитальных судов, госпитальных судов Международного Красного Креста, их спасательных шлюпок и других небольших судов, используемых для проведения прибрежных спасательных работ. В соответствии с Конвенцией всякому госпитальному судну, находящемуся в порту, занятому неприятелем, разрешается беспрепятственно покидать этот порт.

К Женевским конвенциям присоединились более 190 государств, то есть почти все страны мира.

Таковы краткие рассуждения относительно нарушения правил кораблеводства и обязанностей командира военного корабля оказывать помощь жертвам боевых действий и гражданским лицам, оказавшимся в море.

Библиография

1. Габдрахманов, Р. Л. Преступления против военной службы / Р. Л. Габдрахманов // Уголовное право России. Общая и Особенная части / Под общ. ред. Н. Г. Кадникова. — М. : Книжный мир. 2007. — 827 с.
2. Суденко, В. Е. Объект преступлений против военной службы / В. Е. Суденко // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 11.
3. Суденко, В. Е. Транспортные преступления и их анализ / В. Е. Суденко // Мир транспорта. — 2013. — Т. II. — № 4 (48).

Criminal liability for violation of the rules of navigation and assist perishing at sea

Sudenko V. E.,

associate Professor of the Department «Criminal law, criminal process and criminalistics» Law Institute Russian University of transport (MIIT)

Abstract. Discusses issues related to transport crimes, including those committed at sea. Analyzes the issues of responsibility for violations of the provisions of the international conventions governing the actions of a warship in the war. Reveals certain provisions of the Geneva conventions that define the behavior of the vehicle commander to assist victims of the fighting among soldiers and civilians.

Keywords: ship, water ship, the captain, the Geneva Convention, military operations at sea, suffered shipwreck, prisoners of war, wounded, hospital ships.

Доказывание как вид уголовно-процессуальной деятельности в уголовном судопроизводстве

© Торбин Ю. Г.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики ВГУЮ (РПА Минюста России)

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются проблемы, связанные с развитием учения о дознании в уголовном судопроизводстве России. Анализируются научные позиции ученых, касающихся определения понятия доказывания, его сущности, целей и задач. Предлагается авторское понятие доказывания как вида уголовно-процессуальной деятельности.

Ключевые слова: доказывание, познание, отражение, доказательственное право, уголовное судопроизводство, уголовно-процессуальная деятельность, субъекты доказывания, правоприменение.

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

Теоретические и практические проблемы доказывания в российском уголовном судопроизводстве с момента его становления и до настоящего времени привлекают к себе пристальное внимание ученых-процессуалистов и практиков. Это обусловлено тем, что уголовное судопроизводство немыслимо без уголовно-процессуального института доказывания, представляющего собой его сущность. Разумеется, проблема доказывания возникла не здесь и не сейчас. Необходимость установления отдельных обстоятельств и существа гражданско-правовых и уголовно-правовых споров при их разрешении (об установлении истины речь тогда не шла) прослеживается по мере изменений, происходивших в общественном бытии и сознании, развитии и становлении государственности, формировании права и его отдельных отраслей. Это находило свое отражение в правовых актах древней Руси: судебных грамотах, судебных книгах 1497 и 1550 годов, первом уголовно-процессуальном кодексе 1835 г., указах Александра II 1860 г. и, наконец, в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г.¹ Менялись типы и виды уголовного судопроизводства. Изменялись и формы доказывания: от пыток (ордалий), испытания водой и огнем, поединков, до показаний свидетелей и очевидцев, форми-

рования процедуры и механизма собирания, представления, проверки и оценки различных доказательств с использованием достижений гуманитарных и естественных наук. Следует согласиться с мнением ученых, которые полагают, что значение доказывания заключается в определении целенаправленности уголовно-процессуальной деятельности, формировании программы исследования обстоятельств уголовного дела органами расследования и суда².

Развитие теории доказывания берет свое начало еще в дореволюционный период в рамках доказательственного права после принятия Устава уголовного судопроизводства 1864 г. и нашла отражение в научных трудах видных русских процессуалистов того времени: Л. Е. Владимировой, Н. Н. Розина, В. К. Случевского, В. Д. Спасовича, И. Я. Фойницкого и других авторов.

В советский и постсоветский период исследованию различных аспектов данной проблемы посвятили свои работы: А. В. Агутин, Л. Б. Алексеева, О. И. Андреев, В. С. Балакшин, А. Р. Белкин, Р. С. Белкин, А. Д. Бойков, В. В. Вандышев, Л. В. Виницкий, В. К. Гавло, К. Ф. Гуценко, А. А. Давлетов, В. Г. Даев, И. Ф. Демидов, Е. А. Доля, З. Д. Еникеев, З. З. Зинатуллин, И. А. Зинченко, Е. А. Карякин, Н. М. Кипнис, Ю. В. Корневский, А. В. Кудрявцева В. А.

¹ Российское законодательство X — XX веков: В 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 1. Законодательство Древней Руси; отв. ред. В. Л. Янин. М.: Юрид. лит., 1984.

² Лазарева В. А. Доказывание в уголовном процессе: учебно-практ. пособие. М.: Издательство Юрайт, 2010. С. 126.

Лазарева, А. М. Ларин, Ю. Д. Лившиц, П. А. Лупинская, Л. Н. Масленникова, Т. Г. Морщакова, Я. О. Мотовиловкер, Ю. К. Орлов, И. Л. Петрухин, А. В. Смирнов, М. С. Строгович, В. Т. Төмин, Т. В. Трубникова, А. И. Трусов, Л. Т. Ульянова, Ф. Н. Фаткуллин, М. А. Чельцов, С. Н. Чурилов, В. С. Шадрин, М. П. Шаламов С. А. Шейфер, П. С. Элькинд, Ю. К. Якимович и многие другие ученые. К сожалению, перечислить всех не позволяет формат и объем данной публикации.

Следует, однако, отметить, что доказывание является одновременно одной из наиболее дискуссионных и спорных проблем не только в теории уголовного судопроизводства, но и в теории доказательственного права. Видимо не случайно к ней обращалось так много авторов, демонстрируя при этом многообразие подходов к определению понятия и сущности доказывания.

В общей теории доказательственного права доказывание, базируясь на гносеологическом его понимании, представляет собой процесс познания и удостоверения различных фактических обстоятельств, характеризующих то или иное явление событие, действие, происходящих или происходивших во внешнем мире и нашедших в нем отражение, посредством применения норм права в целях установления объективной истины. При этом следует исходить из важной методологической предпосылки теории доказывания о том, что познание материального мира и общества в целом, а также общественных отношений, включая правоотношения, в том числе и уголовно-процессуальные, происходит по единым законам: от живого созерцания к абстрактному мышлению и от него к практике. Это диалектический путь познания объективной реальности в его материалистическом понимании. Как известно материализм исходит из первичности материального мира и способности человеческого сознания правильно отражать окружающую действительность. Именно это исходное положение и лежит в основе теории доказывания, доказательственного права и практики их применения. Иными словами речь идет о дока-

зывании юридически значимых фактов в процессе правоприменения. При этом доказывание охватывает две стадии — фактическую и юридическую. В свою очередь на фактической стадии доказывание трактуется в широком и узком смысле.

В широком смысле доказывание — это деятельность субъектов доказывания, направленная на установление с помощью юридических доказательств истинности обстоятельств дела.

В качестве субъектов доказывания в пределах, определенных уголовно-процессуальным законом, выступают дознаватель, следователь, прокурор, судья (суд). В доказывании вправе участвовать подозреваемый, обвиняемый, защитник, а также потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители. К участию к собиранию и проверке доказательств привлекаются эксперты, специалисты, понятые и другие лица, которые в порядке, установленном законом, выполняют определенные процессуальные обязанности. Собирающие и проверка доказательств производятся путем допросов, очных ставок, предъявления для опознания, выемок, обысков, осмотров, экспериментов, производства экспертиз и других следственных и судебных действий, предусмотренных законом.

В узком смысле доказывание рассматривается как деятельность по представлению доказательств, их исследованию, оценке и использованию. Такое понятие доказывания довольно близко к понятию логического доказывания, поскольку заключается в деятельности тех или иных лиц по обоснованию выдвигаемых ими доводов и возражений, по убеждению в их истинности¹. По мнению И. М. Лузгина, «доказывание всегда коммуникативно, оно обеспечивает переход знания от одного к другому, обращено к третьим лицам»².

По мнению других ученых, представителей теории доказательственного права, под доказыванием понимается:

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Т. 2. Свердловск, 1973. С. 247.

² Лузгин И. М. Расследование как процесс познания. М., 1969. С. 22.

— деятельность лиц, участвующих в правоприменении, сводящаяся к установлению истины по делу (А. Ф. Черданцев)¹;

— процесс установления наличия или отсутствия юридически значимых фактов (составляющих предмет доказывания) с помощью фактов-доказательств (В. Н. Протасов)²;

— процесс установления фактов (А. И. Трусов)³;

— удостоверительная часть познания, которая связана с обоснованием сформированного правоприменителем знания (А. С. Козлов)⁴;

— юридически оформленную деятельность субъектов, направленную на установление с помощью доказательств объективной истины по делу (А. В. Малько)⁵.

Как мы уже отмечали, в уголовно-процессуальной науке понятие «доказывание» имеет четко выраженную отраслевую следственно-судебную специфику. Она прослеживается в тех определениях, которые формулируются авторами, исследующими данную проблему.

С точки зрения ученых — представителей уголовно-процессуальной науки, доказывание — это:

— установление при помощи доказательств всех фактов, обстоятельств, имеющих значение для решения дела. Иными словами — это пользование доказательств для выяснения обстоятельств уголовного дела (М. С. Строгович)⁶;

— деятельность следственно-судебных и прокурорских органов по собиранию за-

креплению и оценке доказательств. (М. М. Гродзинский)⁷;

— форма передачи мыслей, знаний, при которой всякое утверждение обосновывается доказательствами и в силу этого приобретает достоверный, убедительный характер (А. А. Эйсман)⁸;

— отыскание, фиксация, проверка и оценка доказательств (Ю. В. Корневский)⁹;

— процессуальная деятельность, направленная на познание и удостоверение тех обстоятельств, которые подлежат установлению при производстве по уголовному делу (Е. А. Маркина)¹⁰;

— урегулированная законом деятельность по установлению и обоснованию обстоятельств уголовного дела, на основе которых может быть разрешен вопрос об уголовной ответственности (А. В. Смирнов)¹¹;

— установление фактических обстоятельств совершения преступления, имеющих юридическое значение, осуществляется путем ретроспективного познания (В. В. Вандышев)¹²,

— регулируемая уголовно-процессуальным законом деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по собиранию, проверке и оценке доказательств с целью установления обстоятельств, образующих предмет доказывания по уголовному делу (Л. Т. Ульянова)¹³.

¹ Черданцев А. Ф. Теория государства и права. М., 2001. С. 94.

² Протасов В. Н. Теория права и государства. Вопросы и ответы. М., 2002. С. 125.

³ Трусов А. И. Основы теории судебных доказательств. М., 1960. С. 8.

⁴ Козлов А. С. Понятие «факт» и его употребление в теории юридических доказательств (проблемы совершенствования понятийного аппарата юридической науки) // В сб.: XXVI съезд КПСС и правоприменительная деятельность. Иркутск, 1982.

⁵ Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М.: Юрист, 2002. С. 261.

⁶ Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. М., 1968. С. 295.

⁷ Гродзинский М. М. Государственный обвинитель в советском суде. М., 1954. С. 12.

⁸ Эйсман А. А. О понятии вещественных доказательств и их соотношении с доказательствами других видов // Сб.: Вопросы предупреждения преступности. Вып. 1. Юр. лит., 1965. С. 84; Эйсман А. А. Логика доказывания. М.: Юрист, 2004. С. 145.

⁹ Доказывание в уголовном процессе. Традиции и современность. М.: Юрист, 2000. С. 7.

¹⁰ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общей и научной ред. А. Я. Сухарева. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2004. С. 178.

¹¹ Уголовный процесс: учебник / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский; под общ. ред. А. В. Смирнова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2008.

¹² Вандышев В. В. Уголовный процесс. Общая и особенная части: учебник. М.: Wolters Kluwer, 2009.

¹³ Уголовный процесс: учебник / под ред. К. Ф. Гуценко. М.: Зерцало, 2005.

Имеются и более объемные понятия доказывания, под которыми ряд авторов понимают:

— регламентированную законом деятельность органов дознания, предварительного следствия, прокурора и суда при участии других участников уголовного судопроизводства по собиранию, проверке, и оценке сведений (фактических данных) об обстоятельствах, установление которых необходимо для правильного разрешения дела» (Б. Т. Безлепкин)¹;

— осуществляемую в соответствии с требованиями процессуального закона деятельность органов расследования, прокуратуры и суда по собиранию, исследованию и оценке фактических данных об обстоятельствах, подлежащих установлению по уголовному делу (И. Б. Михайловская)²;

— установленную уголовно-процессуальным законом деятельность уполномоченных на то государственных органов и должностных лиц, а также иных представителей стороны обвинения и защиты в пределах предоставленных им прав по выявлению фактических обстоятельств совершенного преступления в целях выполнения задач уголовного судопроизводства (Г. И. Загорский)³;

— осуществляемую в законном порядке деятельность органов расследования, прокурора и суда по собиранию, проверке и оценке доказательств с целью установления истины по уголовным делам (Е. А. Доля)⁴;

— деятельность по опосредованному познанию обстоятельств совершенного общественно опасного деяния, осуществляемая в строго установленном законом порядке, поскольку иначе доказательства не будут иметь юридической силы и не смогут использоваться для доказывания события пре-

ступления и виновности лица в его совершении (А. А. Усачев)⁵;

— деятельность в установленном законом порядке органов предварительного расследования, прокурора и суда по собиранию, проверке и оценке доказательств в целях установления истины по уголовному делу и выполнения задач уголовного процесса (Н. А. Власова)⁶;

— осуществляемую в законном порядке деятельность суда (судьи), прокурора, следователя, органа дознания, дознавателя (при участии иных субъектов процесса) по собиранию, проверке и оценке доказательств с целью достоверного установления истины по уголовному делу, а также для выполнения задач уголовного судопроизводства (С. В. Смирнов)⁷;

— урегулированную уголовно-процессуальным законом деятельность компетентных на то органов и должностных лиц по собиранию, закреплению, проверке и оценке зафиксированных в процессуальном источнике данных, имеющих отношение к делу, а равно и по удостоверению наличия таковых от имени государства (А. П. Рыжаков)⁸;

— познавательную деятельность уполномоченных на то субъектов, направленную на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию, осуществляемую посредством собирания, проверки и оценки доказательств⁹.

⁵ Уголовный процесс : учебник / под ред. А. И. Бастрыкина, А. А. Усачева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2016. С. 90—91.

⁶ Власова Н. А. Уголовный процесс : курс лекций. М. : Щит-М., 2001. С. 37.

⁷ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. В. Мозякова. — 2-е изд., перераб. и доп. М. : Экзамен XXI, 2002. С. 209.

⁸ Рыжаков А. П. Уголовный процесс. М. : Приор, 1999. С. 218—219; Рыжаков А. П. Уголовно-процессуальное доказывание: понятие и средства. М. : Филин, 1997. С. 18; Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации от 22 ноября 2001. М. : Норма, 2002. С. 262; Комментарий Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. М. : Экзамен, 2002. С. 60.

⁹ Уголовный процесс : учебник / О. И. Андреева [и др.] ; под ред. О. И. Андреевой, А. Д. Назарова,

¹ Безлепкин Б. Т. Уголовный процесс в вопросах и ответах : учеб. пособие. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2013. С. 77.

² Михайловская И. Б. Уголовно-процессуальные основы деятельности органов внутренних дел. М., 1988. С. 54.

³ Уголовный процесс : учебник / под общ. ред. В. М. Лебедева. М. : «Дашков и К^о», 2004. С. 191.

⁴ Уголовный процесс : учебник / под ред. В. П. Божьева. М. : Высшее образование, 2005. С. 118.

Оригинальное мнение о сущности доказывания высказали А. М. Ларин, Э. Б. Мельникова, В. М. Савицкий и А. В. Колодкин. По их мнению, доказывание — это обоснование участником процесса определенного тезиса перед должностным лицом или органом, уполномоченными принять решение по уголовному делу¹.

Следует согласиться с мнением авторов, которые обращают внимание на то обстоятельство, что доказывание в уголовном судопроизводстве существенно отличается от доказывания в общеупотребительном значении этого слова (логическое доказывание). Сущность последнего заключается, прежде всего, в обосновании, подтверждении с использованием законов логики того или иного положения фактами или доводами, вывести это положение на основании системы умозаключений². При этом следует различать уголовно-процессуальное доказывание и процесс доказывания. Е. А. Доля уточняет данное положение. Он указывает, что доказывание представляет собой разновидность процесса познания, подчиненного решению задач уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). Что же касается собирания, проверки и оценки доказательств, то это части единого органического целого процесса дознания³. Поэтому, когда идет речь о доказывании в уголовном судопроизводстве справедливо подчеркивать в его наименовании именно уголовно-процессуальное предназначение, то есть следует говорить именно об уголовно-процессуальном доказывании.

Н. Г. Стойко и А. Г. Тузова. Ростов н/Д : Феникс, 2015. С. 107.

¹ Ларин А. М., Мельникова Э. Б., Савицкий В. М. Уголовный процесс России : лекции-очерки / под ред. В. М. Савицкого. М., 1997. С. 100; Колодкин А. В. Участие потерпевшего в доказывании по уголовным делам // Материалы Научной сессии, г. Волгоград, 20—27 апреля 2003 г. Вып. 1: Право. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2003.

² Безлепкин Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, 2003. С. 126.

³ Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. М. Лебедева; науч. ред. В. П. Божьев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Спарк, 2004. С. 201.

Приведенные многочисленные определения понятия доказывания позволяет прийти к выводу о том, что ученые, представляющие уголовно-процессуальную науку, не смогли прийти к единому мнению к осознанию сущности доказывания и выработать более или менее единую дефиницию.

Анализ изученных автором уголовно-процессуальных научных работ, и учебных изданий, в которых рассматриваются проблемы доказывания, дает возможность выделить основные четыре группы позиций, мнений и точек зрения ученых-процессуалистов на понятие доказывания:

Первая группа авторов считает доказывание познавательным и удостоверительным видом деятельности компетентных государственных органов, с целью установления объективной истины при расследовании уголовных дел.

Вторая — акцентирует внимание на совокупности практических действий, связанных с собиранием, проверкой и оценкой доказательств в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу,

Третья группа конечной целью доказывания считает возможность решения вопроса об уголовной ответственности лица на основе установленных доказательств.

Четвертая — во главу угла ставит деятельность субъектов доказывания по собиранию, проверке и оценке сведений (фактических данных) об обстоятельствах, установление которых необходимо для правильного разрешения дела.

Анализируя предлагаемые авторами понятия доказывания, предлагаемую ими аргументацию подходов к определению сущностного содержания сформулированных определений, следует прийти к выводу, что подавляющее большинство авторов кладут в основу доказывания деятельность или совокупность действий субъектов доказывания, определенных уголовно-процессуальным законом.

Следует подчеркнуть, что и определение уголовного судопроизводства (уголовного процесса), содержащееся в научных публикациях и учебных изданиях раскрывается, как правило, также через термин «дея-

тельность», с некоторыми вариациями¹. Мы разделяем мнение ученых, которые, принимая во внимание отрасль права и вид осуществляемой в рамках уголовного судопроизводства деятельности, именуют ее термином «уголовно-процессуальная деятельность»².

Уголовно-процессуальная деятельность носит ретроспективный, познавательный характер и включает в себя: установление следов происшедшего события и их описание; мыслительное преобразование выявленных данных о прошлом; выдвижение следственных гипотез, их переработка посредством мысленной реконструкции и проверка путем проведения следственных действий; формирование итоговых знаний об обстоятельствах происшедшего события.

Следует отметить, что уголовно-процессуальная деятельность имеет свою структуру, которая включает в себя объект (предмет), субъект, цель, задачи, форму, содержание и сам процесс уголовно-процессуальной деятельности, а также уголовно-процессуальное доказывание, юридическую оценку фактических обстоятельств дела и логическое доказывание.

Предметом уголовно-процессуальной деятельности является установление и исследование события преступления и связанных с ним обстоятельств, а также явлений, вещей, материальных и идеальных процессов действительности и деятельность субъектов, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства.

Следует отметить, что уголовно-процессуальная деятельность на каждой

стадии уголовного судопроизводства имеет свой предмет определяемый спецификой ее задач, а также присущую ей процессуальную форму и содержание. Процессуальная форма — представляет собой систему требований, закрепленных в уголовно-процессуальном законе, которые предъявляются к субъектам уголовно-процессуальной деятельности. Их соблюдение и выполнение позволяет обеспечить точное, полное и рациональное достижение задач уголовного судопроизводства. Содержанием уголовно-процессуальной деятельности являются ее направления, осуществляемые с участием привлекаемых субъектов, и связанные с ней отношения субъектов, ведущих производство по уголовному делу, как между собой, так и с другими субъектами уголовного судопроизводства³.

Исходя из изложенного, и принимая во внимание, что доказывание присутствует на всех стадиях уголовного судопроизводства, начиная с момента рассмотрения сообщения о преступлении, то вполне закономерно сделать вывод о том, что доказывание представляет собой вид уголовно-процессуальной деятельности.

Таким образом, можно дать следующее определение понятию доказывание — *это непосредственная и опосредованная познавательно-удостоверительная уголовно-процессуальная деятельность уполномоченных уголовно-процессуальным законом субъектов уголовного судопроизводства по собиранию, проверке, оценке и использованию доказательств с целью установления обстоятельств, имеющих значение для законного, обоснованного и справедливого рассмотрения и разрешения уголовного дела.*

Библиография

1. Алексеев, С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. — Т. 2. / С. С. Алексеев. — Свердловск, 1973.

2. Безлепкина, Б. Т. Уголовный процесс в вопросах и ответах : учебное пособие / Б. Т. Безлепкина. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2013.

¹ Уголовно-процессуальное право : учебник / под общ. ред. В. М. Лебедева. 2-е изд. пер. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2016; Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. Г. М. Резника. М. : Издательство Юрайт, 2016; Уголовно-процессуальное право. Актуальные проблемы теории и практики : учебник / под ред. В. А. Лазаревой, А. А. Тарасовой. 3-е изд. пер. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2015; Уголовный процесс : учебник / под ред. А. И. Бастрыкина, А. А. Усачева. 3-е изд., пер. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2017.

² Малахова Л. И. Уголовно-процессуальная деятельность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002.

³ Уголовный процесс : учебник / под ред. В. П. Божьева. 3-е изд., испр. и доп. М. : Спарк, 2002. С. 524.

3. Вандышев, В. В. Уголовный процесс. Общая и особенная части : учебник для юридических вузов и факультетов / В. В. Вандышев. — М. : Wolters Kluwer, 2009.
4. Власова, Н. А. Уголовный процесс : курс лекций / Н. А. Власова. — М. : Щит-М. 2001.
5. Вопросы предупреждения преступности. Вып.1. — М. : Юрид. лит., 1965.
6. Гродзинский, М. М. Государственный обвинитель в советском суде / М. М. Гродзинский. — М., 1954.
7. Доказывание в уголовном процессе. Традиции и современность. — М. : Юрист, 2000.
8. Козлов, А. С. Понятие «факт» и его употребление в теории юридических доказательств (проблемы совершенствования понятийного аппарата юридической науки) / А. С. Козлов // В сб.: XXVI съезд КПСС и правоприменительная деятельность. — Иркутск. 1982.
9. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общей и научной ред. А. Я. Сухарева. — 2-е изд., перераб. — М. : Норма, 2004.
10. Лазарева, В. А. Доказывание в уголовном процессе : учебно-практ. пособие / В. А. Лазарева. — М. : Издательство Юрайт, 2010.
11. Лузгин, И. М. Расследование как процесс познания / И. М. Лузгин. — М., 1969.
12. Малахова, Л. И. Уголовно-процессуальная деятельность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. И. Малахова. — Воронеж. 2002.
13. Малько, А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах / А. В. Мальков — М. : Юрист, 2002.
14. Михайловская, И. Б. Уголовно-процессуальные основы деятельности органов внутренних дел / И. Б. Михайловская. — М., 1988.
15. Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В. М. Лебедева; науч. ред. В. П. Божьев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Спарк, 2004.
16. Протасов, В. Н. Теория права и государства. Вопросы и ответы / В. Н. Протасов. — М., 2002.
17. Российское законодательство X — XX веков: В 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 1. Законодательство Древней Руси / отв. ред. В. Л. Янин. — М. : Юрид. лит., 1984.
18. Строгович, М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. Т. 1. — М., 1968.
19. Трусов, А. И. Основы теории судебных доказательств / А. И. Трусов. — М., 1960.
20. Уголовно-процессуальное право : учебник для бакалавров и магистров / под общ. ред. В. М. Лебедева. — 2-е изд. пер. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016.
21. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник для вузов / под общ. ред. Г. М. Резника. — М. : Издательство Юрайт, 2016.
22. Уголовно-процессуальное право. Актуальные проблемы теории и практики : учебник для магистратуры / под ред. В. А. Лазаревой, А. А. Тарасовой. — 3-е изд. пер. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015.
23. Уголовный процесс : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / под общ. ред. В. М. Лебедева. — М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2004.
24. Уголовный процесс : учебник / под ред. В. П. Божьева. — М. : Высшее образование, 2005.
25. Уголовный процесс : учебник для СПО / под ред. А. И. Бастрыкина, А. А. Усачева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016.
26. Уголовный процесс: учебник для бакалавров / под ред. А. И. Бастрыкина, А. А. Усачева. — 3-е изд., пер. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017.
27. Уголовный процесс : учебник / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский ; под общ. ред. проф. А. В. Смирнова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : КНО-РУС, 2008. — 704 с.
28. Уголовный процесс : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / под ред. К. Ф. Гуценко. — М. : Зерцало, 2005.
29. Черданцев, А. Ф. Теория государства и права / А. Ф. Черданцев. — М. 2001.
30. Эйсман, А. А. О понятии вещественных доказательств и их соотношении с доказательствами других видов / А. А. Эйсман // Сб.: Вопросы предупреждения преступности. Вып. 1. М. : Юрид. лит., 1965.
31. Эйсман, А. А. Логика доказывания / А. А. Эйсман. — М. : Юрист, 2004.

Dokazywanie as the form of criminal procedure activity in the criminal legal procedure

© Torbin Yu. G.,
the doctor of juridical sciences, professor, the professor
of the department of the criminal procedure right and
the criminology VGUYU (RPA of the Justice Department of Russia)

Abstract. In this article are examined the problems, connected with the development of the study about the inquiry in the criminal legal procedure of Russia. It is analyzed the scientific positions of scientists, which are concerned the determination of the concept of dokazyvaniya, its essences, purposes and tasks. Is proposed the author's concept of dokazyvaniya as the form of criminal procedure activity.

Keywords: inquiry, knowledge, reflection, proving right, criminal legal procedure, criminal procedure activity, the subjects of dokazyvaniya, pravoprimereni

Противодействие коррупции

Понятие коррупционных рисков в деятельности военных организаций

© Богунова А. А.,

научный сотрудник Центра правовых исследований

Аннотация. В статье осуществлен анализ понятия «коррупционные риски», раскрыты возможные коррупционные ситуации, имеющие место в деятельности военных организаций.

Ключевые слова: военные организации, коррупция, коррупционные риски, государственная служба, коррупционные ситуации.

Рецензент — В. В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

Ф. Энгельс указывал, что «армия — это слепок с общества, которому она служит»¹. Вооруженные Силы Российской Федерации, иные войска, воинские формирования и органы не являются изолированным социальным механизмом общества и поэтому подвержены тем же болезням, которыми «болеет» сегодня Российская Федерация на данном этапе своего развития².

В настоящее время проблема коррупции является одной из самых острых глобальных проблем современности. Коррупция проникла во все сферы современного общества³, тем самым нанеся ему непоправимый урон.

Положение дел в военных организациях является одним из важных индикаторов, по которому современное общество оценивает состояние государственной безопасности.

Для организации эффективной борьбы с коррупцией, выработки и реализации адекватных мер по её профилактике, необходимо иметь не только представление об основных формах, типах коррупционных проявлений, но и об основных (типичных) коррупционных рисках различных видов⁴.

Как справедливо замечают К. М. Ташина и И. Н. Пустовалова, оценка коррупционных рисков, уровня их распространенности в различных сферах общественных отношений, установление причин и условий, мотивов воспроизводства коррупционных

¹ Котковский Л. Э. Борьба с коррупцией в Вооруженных Силах Российской Федерации в свете принципов правового государства // URL: http://vuzirossii.ru/publ/borba_s_korruptciej_v_vooruzhennykh_silakh/16-1-0-113.

² Федотов Д. С., Носов М. П. Коррупция в Вооруженных Силах и ее влияние на государственную безопасность Российской Федерации // URL: http://www.rusnauka.com/4_SND_2014/Politologia/10_157698.doc.htm.

³ Бараненкова И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военными служащими требований к служебному поведению // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12. С. 7—13; Бараненкова И. В. Коррупция как угроза обороноспособности страны и безопасности государства // Военное право. 2014. № 1; Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: монография. М., 2009; Харитонов С. С., Илий С. К. Криминологи-

ческая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства // Военное право. 2012. № 3. С. 8—9.

⁴ П. 12 Плана противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации на 2016—2017 годы предписывает организацию систематического проведения Министерством обороны Российской Федерации оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации им своих функций, и внесение уточнений в перечень воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы и должностей работников. См.: приказ Министра обороны Российской Федерации от 4 марта 2016 г. № 115 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации на 2016—2017 годы»; Понятие и характеристика коррупционных рисков в деятельности государственных служащих // URL: <http://pandia.ru/text/78/361/700.php>

отношений способствует выявлению пробелов в законодательном регулировании противодействия коррупции, проблем, возникающих в практике их реализации, а также недостатков в организационном, ресурсном, идеологическом обеспечении этой деятельности и соответственно выработке мер, адекватных существующим возможностям и потребностям современного общества¹.

Изучение юридической литературы и анализ нормативного материала показывают, что, несмотря на широкое употребление словосочетания «коррупционные риски» в работах, затрагивающих вопросы противодействия коррупции в тех или иных сферах², единого и четкого определения этому понятию не выработано. Разные авторы вкладывают в эту дефиницию различное содержание, что затрудняет противодействие коррупции.

Необходимо заметить, что наиболее часто данный термин употребляется, когда речь заходит о применении мер противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе³, а также о нормот-

ворческом процессе при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов⁴.

А. Е. Помазуев справедливо указывает, что в подавляющем большинстве случаев сам термин и проблематика противодействия коррупции в целом не являются предметом изучения и соответственно словосочетание «коррупционные риски» используется произвольно и о содержании, вкладываемом в него автором, можно судить лишь по контексту⁵.

Одни исследователи, как говорит А. Е. Помазуев⁶, смешивают коррупцию как явление и коррупционные риски, говоря об Индексе восприятия коррупции, составляемом организацией «Transparency International», как о механизме оценки коррупционных рисков⁷.

Другие рассматривают данный термин как оценку вероятности возникновения коррупции, упоминая о «снижении коррупционных рисков»⁸.

Для третьих «коррупционные риски» — это просто синоним проблемы коррупции или вызова, который она представляет собой для нормально функционирующих общества и государства.

В ряде работ коррупционные риски рассматриваются как «условия для коррупци-

¹ Ташина К. М., Пустовалова И. Н. К вопросу о понятии коррупционных рисков // Успехи современного естествознания. 2012. № 4. С. 212—213.

² В сфере публичных закупок: Публичные закупки: проблемы правоприменения: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (6 июня 2014 г., МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2014. С. 56; в сфере управления публичной собственностью: Винницкий А. В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. С. 246; Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. М., 2014. С. 61; в сфере охраны окружающей среды: Хлуденева, Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды: монография. М., 2014. С. 60; в сфере корпоративного управления: Осипенко О. В. Корпоративный контроль: экспертные проблемы эффективного управления дочерними компаниями. М., 2014. С. 651 и др.

³ См., например: Таева Н. Е. Направления совершенствования системы государственной и муниципальной службы в сфере оказания государственных и муниципальных услуг (нормативное регулирование) // Актуальные проблемы рос. права. 2014. № 6. С. 1121—1128; Абрамова М. В. Применение кадровых технологий в целях предупреждения коррупционных рисков // Рос. следователь. 2013. № 5. С. 21—25; Качаченкова О. В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения корруп-

ционных рисков // Административное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 36—42 и др.

⁴ Помазуев А. Е. Коррупционные риски: понятие и значение для механизма противодействия коррупции // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 2. С. 62—69; Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: науч.-практ. пособие. М.: Норма; ИНФА-М, 2012; Правовые акты: антикоррупционный анализ: науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2010; Бахтина М. С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 107—113; Андрусенко С. П. Антикоррупционная экспертиза в российской уголовной юстиции // Журнал российского права. 2013. № 4. С. 51—58.

⁵ Помазуев, А. Е. Указ. соч. С. 62—69.

⁶ Там же.

⁷ Кондрат Е. Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия: монография. М.: Юстицинформ, 2014. С. 730.

⁸ Винницкий, А. В. Указ. соч. С. 246.

⁹ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2013.

онных проявлений»¹, «возможность совершать коррупционные действия»² или «обстоятельства, факторы и явления, возникающие в процессе функционирования органов государственной власти, осуществления служебной деятельности государственных служащих, создающие ситуацию возможного совершения коррупционного правонарушения»³.

Из вышеприведенных определений видно, что их авторы опираются скорее на собственное понимание данного понятия, чем на уже принятые к этому моменту в нормативных актах и методических документах. А термин «коррупционные риски» хотя и фигурирует в нормативных подзаконных актах и методических документах⁴, но он так и не получил правового определения⁵.

С позиций системного подхода⁶ важным в определении понятия «коррупционного

риска» является то, что само словосочетание состоит из двух терминов и содержание каждого из них должно быть отражено в итоговом определении.

Легальное понятие коррупции закреплено в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»: «Коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; совершение деяний от имени или в интересах юридического лица».

Необходимо обратить внимание именно на слово «риск». Термин «риск» происходит от латинского «risicare», означающего «решиться».

Присутствие риска в современном обществе неоспоримо. Риск присутствует во всех сферах жизнедеятельности общества, поэтому существует множество определений риска, рожденных в различных ситуационных контекстах и различными особенностями применений.

Легальное понятие риска предусмотрено ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и принятых в соответствии с ним государственных стандартах⁷:

1) риск — вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда;

енные проблемы международного права», и пути их преодоления) // Военное право. 2013. № 4.

⁷ ГОСТ Р 52551-2006 «Системы охраны и безопасности. Термины и определения», ГОСТ Р 22.0.11-99 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Предупреждение природных чрезвычайных ситуаций. Термины и определения» и др.

¹ Кудашкин А. В. Указ. соч. С. 132.

² Абрамова М. В. Указ. соч. С. 22.

³ Казаченкова О. В. Указ. соч. С. 40.

⁴ См., например: «Методические рекомендации по выявлению зон потенциально повышенного коррупционного риска в системе государственного и муниципального управления для разработки антикоррупционных мер целевых программ по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области на 2011—2012 годы» содержат такое определение: «Коррупционные риски — это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия (бездействия) должностных лиц и рядовых сотрудников с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий»; в докладе «Оценка коррупционных рисков в проектах законов, изменяющих действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных заказов», подготовленном Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р», как коррупционные риски рассматриваются риски проявления коррупционных явлений и/или возникновения коррупционных ситуаций (см.: Шалимова М. А. Система антикоррупционного комплаенса и контроль его соблюдения // Внутренний контроль в кредитной организации. 2014. № 2).

⁵ Помазуев, А. Е. Указ. соч. С. 62.

⁶ Бараненков В. В., Сморгачева Л. Н. Как повысить качество юридических диссертаций (типичные недостатки, допускаемые при написании и оформлении диссертации по специальности «Военное право, во-

2) риск — вероятность причинения вреда жизни, здоровью физических лиц, окружающей среде, в том числе животным или растениям, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу с учетом тяжести этого вреда¹.

С наиболее распространенной точки зрения, каждый риск (мера риска) в определенном смысле пропорционален как ожидаемым потерям, которые могут быть причинены рискованым событием, так и вероятности этого события. Различия в определениях риска зависят от контекста потерь, их оценки и измерения, когда же потери являются ясными и фиксированными, например, «коррупционное правонарушение», оценка риска фокусируется только на вероятности события (частоте события) и связанных с ним обстоятельствах².

Можно выделить две сложившиеся точки зрения на понятие риска. Первая основана на научных и технических оценках: так называемый теоретический риск, а вторая зависит от человеческого восприятия риска: так называемый эффективный риск³.

Важным понятием для понимания и определения коррупционных рисков, является понятие «государственного служащего» и «должностного лица». Согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»:

— государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной служ-

бы, службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета⁴;

— должностное лицо — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в военных организациях⁵.

Таким образом, синтезируя понятия коррупция, риск и государственная служба, можно сделать вывод о том, что коррупционный риск (связанный с деятельностью государственных служащих) — вероятность отклонения от ожидаемого результата в профессиональной служебной деятельности государственного служащего по обеспечению полномочий органов государственной власти, вследствие незаконного использования им своего публичного статуса⁶, сопряженное с получением личной выгоды, вопреки интересам общества и государства.

В силу специфики деятельности военных организаций, в условиях которых существует возможность совершения коррупционных правонарушений должностными лицами, коррупционные риски могут быть определены как детерминированные⁷.

¹ ГОСТ Р 52551-2006 «Системы охраны и безопасности. Термины и определения»: утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 6 июня 2006 г. № 106-ст. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Дата обновления: 10.01.2017 (приказом Росстандарта от 22 ноября 2016 г. № 1743-ст взамен настоящего ГОСТа с 1 июля 2017 г. введен в действие ГОСТ Р 52551-2016 «Системы охраны и безопасности. Термины и определения» для добровольного применения в Российской Федерации).

² Понятие и характеристика коррупционных рисков в деятельности государственных служащих // URL: <http://pandia.ru/text/78/361/700.php7>.

³ Там же.

⁴ Пункт 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

⁵ См.: примечание к ст. 2.4. КоАП РФ.

⁶ К лицам, имеющим публичный статус, относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие должностные или иные служебные обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях (в том числе иностранных и международных), а также лица, выполняющие управленческие функции в государственных и муниципальных предприятиях.

⁷ Пленкин Н. А. Некоторые вопросы противодействия коррупции в сфере исполнения пограничными органами государственной функции по обеспечению охраны водных биологических ресурсов // Военное право. 2013. № 1; Шокот И. Ю. Некоторые аспекты профилактики коррупции на военной службе // Военное право. 2014. 3 (31). С. 123—128.

Необходимо обратить внимание, что «коррупционному риску» присущи признаки, характерные как для риска в целом, так и свойственные только ему. К признакам, присущим «коррупционному риску», следует отнести¹:

1) возможность совершения действий/бездействия в нарушение установленных норм;

2) возможность совершения действий/бездействия, носящих умышленный характер, конечной целью которых является извлечение материальной выгоды.

Выделяются следующие отличительные особенности коррупционных рисков в профессиональной служебной деятельности военнослужащих и гражданских служащих военных организаций²:

1) особая сфера осуществления деятельности — государственное управление;

2) особый статус лица, осуществляющего деятельность — военнослужащий.

При выявлении коррупционных рисков необходимо учитывать коррупционные ситуации, возникающие в повседневной деятельности военных организаций, которые можно разделить по следующим признакам³.

1. По составу участников:

а) коррупция между военнослужащими и «гражданскими» организациями (например, «откаты»⁴ высокопоставленным лицам

¹ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография / Н. А. Абузарова, В. Ю. Артемов, Б. А. Булаевский [и др.] ; отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юрид. фирма Контракт, 2013.

² Понятие и характеристика коррупционных рисков в деятельности государственных служащих // URL: <http://pandia.ru/text/78/361/700.php> (дата обращения: 05.01.2017).

³ За основу взяты коррупционные ситуации, указанные В. М. Корякиным. См.: Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография / В. М. Корякин. М., 2009; Коррупция и коррупционные ситуации в Вооруженных Силах Российской Федерации // URL: <http://fin-mir.blogspot.ru/2012/09/blog-post.html>.

⁴ «Откат» — разность назначенной в договоре и реальной стоимости произведённой продукции или оказанных услуг, поделённая заранее по договорен-

за выигранный аукцион на поставку каких-либо материальных средств);

б) коррупция между военнослужащими — «вертикальная»:

— передача денежных средств по цепочке подчиненный — начальник для того, что бы, например, влиться в коллектив или прикрыть, таким образом, какой-то недочёт в своей служебной деятельности;

— дача взятки должностному лицу при распределении курсантов — выпускников военных институтов, в связи с реформированием и сокращением Вооруженных Сил Российской Федерации, когда количество должностей ограничено и поэтому они «занимаются» заранее⁵;

в) коррупция между военнослужащими — «горизонтальная» (случаи такого вида коррупции редки и незначительны, однако иногда офицеры, стоящие в одной должности, договариваются о каких-либо махинациях и действуют соответственно по системе «отката», например, списание каких-либо материальных средств).

2. По видам деятельности:

а) коррупция в управлении:

— постановка неправомерных задач;

— превышение служебных полномочий⁶;

ности между поставщиком и покупателем в определённом процентном соотношении, в зависимости от вида произведённого товара или оказанных услуг. См.: Коррупция и коррупционные ситуации в Вооруженных Силах Российской Федерации // URL: <http://fin-mir.blogspot.ru/2012/09/blog-post.html>.

⁵ Например, экс-начальник отдела кадров Военно-космической академии имени Можайского (ВКА) Припасников В. Н. совместно со своим сыном Припасниковым М. В. за денежное вознаграждение распределяли курсантов-выпускников на воинские должности в выбранный ими регион. См.: Бывший начальник военно-космической академии и его сын обвиняются в мошенничестве // URL: <https://topwar.ru/31956-byvshiy-nachalnik-voenno-kosmicheskoy-akademii-i-ego-syn-obvinyayutsya-v-moshennichestve.html>; Приговор № 1-67/2013 от 4 сентября 2013 г. по делу № 1-67/2013 // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/ZWzyg2OORXJW/>.

⁶ Например, военный прокурор 318 военной прокуратуры гарнизона, дислоцированной на острове Сахалин, полковник юстиции Герасимов Д. требовал передавать ему часть денежных средств, получаемых подчиненными в качестве премий. Свои требования прокурор мотивировал необходимостью организации

б) коррупция в области работы с кадрами:

— неправомерные действия при приеме граждан на военную службу по контракту (с нарушениями при проведении специальной проверки), аттестация военнослужащих¹, включение сотрудников в резерв выдвижения, направление на учебу (повышение квалификации) в ведомственные (гражданские) образовательные учреждения либо при необоснованном отказе от совершения вышеперечисленных действий;

— внесение в проекты приказов, документы личных дел, служебные карточки, финансовые документы заведомо недостоверной (искаженной) информации, не соответствующей действительности; либо невнесение в официальные документы необходимых сведений и др.;

в) коррупция в сфере финансово-экономического обеспечения:

— незаконное использование, хищение или присвоение денежных средств путем мошенничества;

— неисполнение приказов о привлечении сотрудников к материальной ответственности;

— невыплата в полном объеме (несвоевременная выплата) сотрудникам положенного довольствия, надбавок, компенсаций и т.д.;

г) коррупция в материально-техническом обеспечении и ином ресурсном обеспечении:

— хищение имущества, ГСМ, продуктов и иных материальных ценностей; оружия, боеприпасов и т.д.;

— нецелевое использование денежных средств, выделяемых на организацию мате-

риально-технического и иного обеспечения оперативно-служебной деятельности;

— прием по фактическому наличию и качественному состоянию поступающих материальных средств, ненадлежащая приемка оказанных сторонними организациями услуг и выполненных работ с нарушением условий заключенных государственных контрактов (договоров);

— неисполнение специальных обязанностей по осуществлению порядка выноса (вывоза) материальных средств через контрольно-пропускные пункты, осуществляющие контроль пропуска на территорию военных;

— лоббирование коррупциогенных норм в нормативных актах в целях сохранения или расширения собственных полномочий при разработке проектов государственных контрактов (договоров) на поставку материальных средств, проведение торгов, выполнение работ и оказание услуг с завышением их реальной стоимости в целях получения «откатов» и иных преимуществ;

— нарушение при распределении жилых помещений военнослужащим, мошеннические операции в ходе приватизации указанных помещений и операций по купле-продаже, аренде объектов недвижимости и другие;

д) коррупция в сфере организации и осуществления служебной деятельности в целом:

— злоупотребление должностными полномочиями, служебным положением и доверенными правами, в том числе мошенничество;

— получение взятки за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или других заинтересованных лиц, а равно за общее покровительство по службе или попустительство, связанное с порядком прохождения службы;

— служебный подлог, внесение в официальные документы, например, в протокол об административном правонарушении заведомо ложных сведений, а также внесение исправлений, искажающих их действительное содержание деятельности;

— хищение, то есть совершенное противоправное безвозмездное изъятие и (или)

быта и отдыха членов комиссий, регулярно прибывающих с проверками, а также оплаты различных потребностей прокуратуры. Действия Герасимова Д. были квалифицированы, как превышение должностных полномочий. См.: Борков, В. Н. Квалификация незаконного сбора начальником денежных средств с подчиненных // URL: <http://отраслиправа.рф/article/17147>.

¹ Туганов Ю. Н., Аулов В. К. Аттестация осужденных военнослужащих: коррупционные риски и правовые способы их преодоления // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 8. С. 2—6.

обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившее ущерб собственнику или иному владельцу данного имущества;

— неправомерное вмешательство представителей криминальных структур в деятельность правоохранительных органов и так далее.

Многообразие коррупционных ситуаций в повседневной деятельности военных организаций указывает на то, что в основе их лежат самые различные причины — экономические, политические, социальные, психологические, правовые и другие.

Поэтому оценка коррупционных рисков в военных организациях является важнейшим элементом антикоррупционной политики. В ходе проведения оценки коррупционных рисков подлежат выявлению те административные процедуры, которые являются предметом коррупционных отношений, при этом анализируется: что является предметом коррупции (за какие действия (бездействия) предоставляется выгода); какие коррупционные схемы используются¹.

Данная процедура позволяет обеспечить соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий специфике деятельности военных организаций и рационально использовать ресурсы, направляемые на проведение работы по профилактике коррупции.

Необходимо также помнить, что важно не только выявить коррупционный риск, но и суметь оценить последствия рисков ситуации, выработать конкретные системные меры (технологии) по устранению и минимизации риска.

Библиография

1. Абрамова, М. В. Применение кадровых технологий в целях предупреждения коррупционных рисков / М. В. Абрамова // Российский следователь. — 2013. — № 5.

2. Андрусенко, С. П. Антикоррупционная экспертиза в российской уголовной юстиции / С. П. Андрусенко // Журнал российского права. — 2013. — № 4.

¹ Кравец Д. А. Коррупционные риски в государственных органах и компаниях // Делопроизводство и кадры. 2015. № 5.

3. Бараненков, В. В. Как повысить качество юридических диссертаций (типичные недостатки, допускаемые при написании и оформлении диссертации по специальности «Военное право, военные проблемы международного права», и пути их преодоления) / В. В. Бараненков, Л. Н. Смрчкова // Военное право. — 2013. — № 4.

4. 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.

5. Бараненкова, И. В. Коррупция как угроза обороноспособности страны и безопасности государства // Военное право. — 2014. — № 1.

6. Бахтина, М. С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / М. С. Бахтина // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 1.

7. Борков, В. Н. Квалификация незаконного сбора начальником денежных средств с подчиненных / В. Н. Борков // URL: <http://отраслиправа.rf/article/17147>.

8. Винницкий, А. В. Публичная собственность / А. В. Винницкий. — М. : Статут, 2013. — 732 с.

9. Годунов, И. В. Основы противодействия коррупции : учебник / И. В. Годунов. — М. : Российская академия образования, Университет Российской академии образования, Научно-исследовательский институт противодействия организованной преступности, 2012.

10. Казаченкова, О. В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков / О. В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 4.

11. Кондрат, Е. Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия : монография / Е. Н. Кондрат. — М. : Юстицинформ, 2014. — 928 с.

12. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография / В. М. Корякин. — М., 2009. — 333 с.

13. Котковский, Л. Э. Борьба с коррупцией в Вооруженных Силах Российской Федерации в свете принципов правового государства / Л. Э. Котовский // URL: http://vuzirossii.ru/publ/borba_s_korruptsiej_v_voорuzhennykh_silakh/16-1-0-113.

14. Кравец, Д. А. Коррупционные риски в государственных органах и компаниях / Д. А. Кравец // Делопроизводство и кадры. — 2015. — № 5.

15. Кудашкин, А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : науч.-практ. пособие / А. В. Кудашкин. — М. : Норма; ИНФА-М, 2012. — 368 с.

16. Осипенко, О. В. Корпоративный контроль : экспертные проблемы эффективного управления до-

черными компаниями / О. В. Осипенко. — М., 2014. — 444 с.

17. Пленкин, Н. А. Некоторые вопросы противодействия коррупции в сфере исполнения пограничными органами государственной функции по обеспечению охраны водных биологических ресурсов / Н. А. Пленкин // Военное право. — 2013. — № 1.

18. Таева, Н. Е. Направления совершенствования системы государственной и муниципальной службы в сфере оказания государственных и муниципальных услуг (нормативное регулирование) / Н. Е. Таева // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 6.

19. Ташина, К. М. К вопросу о понятии коррупционных рисков // Успехи современного естествознания / К. М. Ташина, И. Н. Пустовалова. — 2012. — № 4.

20. Туганов, Ю. Н. Аттестация осужденных военнослужащих : коррупционные риски и правовые способы их преодоления / Ю. Н. Туганов, В. К. Ау-

лов, // Право в Вооруженных Силах — военноправовое обозрение. — 2017. — № 8.

21. Федотов, Д. С. Коррупция в Вооруженных Силах и ее влияние на государственную безопасность Российской Федерации / Д. С. Федотов, М. П. Носов // URL: http://www.rusnauka.com/4_SND_2014/Politologia/10_157698.doc.htm.

22. Харитонов, С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства / С. С. Харитонов, С. К. Илий // Военное право. — 2012. — № 3.

23. Хлуденева, Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография / Н. И. Хлуденева. — М., 2014. — 172 с.

24. Шалимова, М. А. Система антикоррупционного комплаенса и контроль его соблюдения / М. А. Шалимова // Внутренний контроль в кредитной организации. — 2014. — № 2.

25. Шокот, И. Ю. Некоторые аспекты профилактики коррупции на военной службе / И. Ю. Шокот // Военное право». — 2014. — № 3.

The concept of corruption risks in the activities of military organizations

© **Bogunova A. A.**,
researcher, Centre for legal studies

Abstract. the article analysis the concept of «corruption risks», revealed possible corruption situation taking place in the activities of military organizations.

Keywords: military organization, corruption, risk of corruption, state service, corruption situation.

Проблемы борьбы с коррупцией и коррупциогенная неясность отдельных норм Трудового кодекса Российской Федерации

© Ильменейкин П. В.,
юрист

Аннотация. Предмет статьи: рассмотрение общих проблем коррупции и борьбы с ней на основе правового анализа отдельных норм Трудового законодательства Российской Федерации и их возможной коррупциогенности.

Ключевые слова: основные термины и понятия: коррупция, борьба с коррупцией, коррупциогенность, антикоррупционная экспертиза, правовые нормы, Трудовой кодекс Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, работники, работодатели.

Рецензент — М. Ю. Филиппова, кандидат юридических наук, доцент.

Настоящая статья будет интересна не только профессиональным юристам, но и всем гражданам Российской Федерации, кто как работник, состоял ранее, состоит сейчас или будет состоять в будущем в трудовых отношениях с работодателями, то есть работал и работает в любой договорной форме на юридических и физических лиц на территории России. Эта статья затрагивает вопросы разумного и справедливого правового регулирования трудовых отношений и защиты трудовых прав работников на основании правильного применения и истолкования действующих норм ТК РФ в точном соответствии с гарантиями норм ст. 37 и других норм Конституции Российской Федерации. Ведь когда вопрос касается, что подтверждает и судебная практика, массовых нарушений трудовых прав работников на справедливую и своевременную оплату труда и предусмотренной ст. 23 Всеобщей Декларации прав человека (ООН, 1948 г.) гарантии о праве каждого (человека) на равную оплату за равный труд, одновременно с этим происходят нарушения государственных интересов самой России (по уплате работодателями налогов и страховых взносов с заработной платы работников) рядом работодателей, равнодушных граждан в нашем государстве, по мнению автора, быть не должно. Тем более, что от рассматриваемых в настоящей статье проблем, к сожалению, не свободна и государственная служба,

а также работа на государственных предприятиях и в государственных учреждениях.

Так, сейчас в российском обществе и государстве, да и во всех цивилизованных странах мира, модным брендом и популярным политическим лозунгом многих социально-общественных групп населения и партий стала «борьба с коррупцией» в силу его актуальности. Но что такое «коррупция» и как с ней можно и нужно сейчас бороться, многие наши граждане, к сожалению, не знают вообще или представляют себе довольно смутно и неконкретно, ориентируясь, главным образом, только лишь на такие понятия, как «нечестные чиновники», «казнокрады», «взятки» и «откаты», которые реально отражают не всю, а только лишь незначительную часть этого сложного социально-политического и морально-нравственного явления, то есть, образно говоря, только видимую часть этого громадного «айсберга». Ведь коррупция, как показывает мировая история, существует в человеческом обществе тысячелетия, и от неё и её проявлений не смогли избавиться даже самые прогрессивные и справедливые (по отношению ко всем гражданам и членам общества) общественно-политические формации, в том числе и в социалистических государствах (например, в Китайской Народной Республике проблемы коррупции и борьба с ней не менее актуальны, чем в капиталистических странах). А в нашем, прежде — социалистическом, государстве

— СССР, нашим согражданам проявления коррупции были хорошо известны, в том числе, под такими понятиями, как «достать по благу», «дать барашка в бумажке», «обкомовские привилегии», «откаты», «связи», «устроиться на работу по знакомству», «ну как не порадеть родному человечку», «не подмажешь — не поедешь» и др.

Актуальность проблем борьбы с коррупцией и в нашем современном государстве отражена даже в народном юморе: когда Золотая рыбка, пойманная нашим Президентом на отдыхе, и пообещав тому за свою свободу исполнить любые три желания, всего лишь на одну его просьбу: сделать всех чиновников честными, с горечью ответила: «Легче уж сразу — в уху, чтобы не мучиться!». Хотя при этом многие граждане России сейчас даже и не знают толком, что такое «коррупциогенность» и в чём именно заключается «борьба с коррупцией». Массовый образ, широко растиражированный СМИ, борьбы с коррупцией в России — это когда правоохранительные органы выявляют и задерживают (красочный, почти театрализованный, образ — в помещение врывается спецназ в масках и всех заставляют лечь на пол) взяточников-чиновников и «оборотней в погонах», Президент России отстраняет от должности нечестных министров, губернаторов, генералов и других крупных государственных чиновников, а справедливый суд их «сажает на нары», то есть осуждают на различные сроки наказания (недавний пример — с осуждением министра экономики на 8 лет колонии строгого режима и к большому штрафу).

Наши граждане слышали, что в Китае для государственных чиновников за ряд преступлений, связанных с коррупцией, установлена и широко применяется высшая мера наказания — смертная казнь, и наивно полагают, что введение подобной меры ответственности за коррупцию и у нас поможет искоренить её в России и наконец-то «приструнит» наглых от безнаказанности и нечестных чиновников и даже, порой, судей. К сожалению, хотя и говорят, что всё гениальное — просто, но на практике это не всегда самый простой и очевидный способ разрешения сложной проблемы, он бывает

самым эффективным, и часто не даёт ожидаемых результатов.

Да, по мнению автора, ужесточать ответственность за коррупцию в правовом государстве нужно и должно, но ведь главная проблема в сфере профилактики правонарушений — это то, что многие бесспорно нужные, справедливые и правильные нормы права просто не исполняются ни самими гражданами, ни государственными правоохранительными органами, что даже нашло отражение в общеизвестной фразе: «В России суровость законов компенсируется необязательностью их исполнения». Известный всем и наглядный пример: в России законами запрещено курение и распитие спиртных напитков в общественных местах, но разве их все соблюдают?

Справедливости ради отметим, что добросовестное исполнение и соблюдение законов как самими гражданами, так и правоохранительными органами государства, — это не только российская, но, прежде всего, общемировая проблема, в той или иной мере присущая большинству стран мира. Наглядно это видно на примере ряда стран Европы, где население, в отличие от стран Азии, веками воспитывалось законопослушным: ведь ни в одной из них государству так и не удалось победить коррупцию, хотя, тем не менее, её уровень, в зависимости от принимаемых государством и его правоохранительными структурами усилий, значительно отличается (в Германии и в Италии, например). Следовательно, явно и очевидно, что два бесспорных способа для усиления борьбы с коррупцией в России — это воспитание законопослушного населения, независимо от того, к какой социальной группе граждане относятся и независимо от уровня их дохода, и укрепление правоохранительных структур, в том числе судов, органов прокуратуры и других контролирующих и надзорных органов.

Но даже угроза смертной казни за коррупцию — не панацея для полного избавления от неё. Так, пример того же самого Китая доказал, что самые суровые меры наказания за коррупцию, хотя и позволяют навести определенный порядок в среде государственных чиновников, но искоренить кор-

рупцию полностью, как социально-политическое и морально-нравственное явление в обществе и государстве, тем не менее не могут! Ибо, как гласит старинная китайская мудрость: «Убивший Дракона сам может стать новым Драконом!». А потому и неудивительно, что всё чаще российские СМИ сообщают о случаях, когда, как коррупционеров, задерживают и осуждают государственных чиновников из органов и подразделений, созданных для борьбы с коррупцией. Об одном из таких примеров с горечью поведал прессе на недавней пресс-конференции наш Президент. И не от хорошей жизни он предложил ввести для работников надзорных и правоохранительных органов такую же ротацию кадров, какая уже давно существует в Вооруженных Силах России, что является наглядным доказательством реальной нацеленности Государственной политики России на поиск новых путей и способов борьбы с коррупцией!

Но, как гласит народная мудрость и подтверждает практика, главное — не наказывать человека за уже совершенное им правонарушение, а вообще не допустить его совершения, то есть — предотвратить противоправные действия! Два способа профилактики правонарушений уже указаны выше. Третий способ, что и является темой настоящей и ряда последующих статей, — это создание в государстве правильных, справедливых, ясных и понятных всем по их смыслу и содержанию правовых норм. Ведь если правовая норма федерального закона неясна и неопределенна, то она допускает, на что уже не раз указывал и Конституционный Суд Российской Федерации, и разное её толкование и применение разными правоприменителями, в том числе судьями, выносящими свои решения именем Российской Федерации, и, в свою очередь, — нарушение правового принципа ст. 19 Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом. В народном сарказме это нашло отражение в поговорках: «Закон — что дышло: как повернул, так и вышло!» и «Закон — как оглобля перепрыгнуть нельзя, а обойти можно!».

Так, для примера: если для государственных служащих установлено такое пра-

вовое понятие, как «конфликт интересов», то простому гражданину трудно понять, почему руководитель театра «Сатирикон» К. Райкин, в прошлом — очень известный и хороший актёр, успешно осваивает миллионные бюджетные «вливания» на «развитие искусства» (в последнее время — сомнительного содержания), заключая по системе государственных закупок миллионные контракты с фирмами, учредителем или владельцем которых, как ни странно, является сам К. Райкин? И среди российской около-театральной богемы такие случаи весьма распространены, а при любой проверке сразу поднимается визг, что «современное искусство зажимают!» Но какая связь между искусством и явно очевидным присваиванием бюджетных средств? Главное при этом, по М. Зощенко, чтобы «всё было чинно и благородно!», так как законы России, оказывается, такое допускают и это не является «конфликтом интересов» и проявлениями коррупции или нецелевой растраты бюджетных средств, которые позволили бы лечить наших детей бесплатно, а не собирать на это деньги «всем миром» по телевидению!

Аналогичное положение, когда норму закона, «как повернул, так и вышло», реально существует и для ряда норм современного Трудового законодательства Российской Федерации, которые, в силу своей неопределённости, допускают разное, порой даже противоречащее здравому смыслу, как в вышеуказанном примере, их истолкование работодателями и даже федеральными судьями, и нередко на практике приводят к проявлениям коррупции в той или иной форме, в том числе и в судах, при защите нарушенных трудовых прав работников, что подрывает доверие граждан к государственной власти в целом и к государственной политике. А потом мы удивляемся, почему граждане за защитой своих прав обращаются не в суды, а становятся «ворошиловским стрелками» (как случай убийства на нижегородском предприятии при незаконном увольнении с работы).

Но прежде чем приступить к рассмотрению основного предмета настоящей статьи, следует уточнить основные правовые

понятия и термины законодательства о борьбе с коррупцией, которые будут использоваться автором в этой и других статьях по этому вопросу:

Так, 25 декабря 2008 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ), где даны научно-правовые определения таких понятий, как «коррупция» и «противодействие коррупции» (что, обычно и понимается, как «борьба с коррупцией»):

«1) коррупция это:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица...».

«2) противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Из анализа этих правовых норм следует, что главное место среди мер по противодействию коррупции в нашем государстве Закон № 273-ФЗ отводит реально не мерам по

борьбе с последствиями коррупции и мерам по наказанию коррупционеров, а мерам по её предупреждению (профилактике), что, бесспорно, правильно: ведь разумнее и выгоднее не допустить факты коррупции, чем потом устранять, и нередко с большими убытками, негативные последствия такого правонарушения. К тому же, и это не секрет, что не все преступления, связанные с коррупцией, выявляются контролирующими органами, а выявленные — доводятся до суда. Что создает у возможных коррупционеров соблазн безнаказанно совершать, и неоднократно, коррупционные преступления. И что опять-таки отражено в народном юморе: «Не пойман — не вор!».

В силу этого одной из самых действенных и эффективных мер противодействия коррупции сейчас является такая мера её предупреждения (профилактики), как правовая антикоррупционная экспертиза действующих и принимаемых новых правовых норм — в целях выявления в них и удаления из них коррупциогенных факторов, то есть фактических условий для прямого или косвенного проявления коррупции при применении этих правовых норм в конкретных общественных правоотношениях. Так, если правовая норма по своему смыслу и содержанию ясна и конкретна, то и «лазеек» (возможности) истолковать и правоприменить её как-либо по-другому, то есть «обойти» правовое предписание этой нормы, ни у кого не будет! Ведь коррупция процветает там, где для неё есть «почва»

С 2009 г. антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов стала в России обязательной и сейчас регулируется на федеральном уровне нормами Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон № 172-ФЗ).

Но правоприменительная практика выявила интересный факт: государственные органы и государственные чиновники, в силу положений Законов № 273-ФЗ и № 172-ФЗ и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов обязанные проводить антикоррупционную экспертизу право-

вых норм федеральных законов и других нормативных правовых актов необоснованно считают, что такая их обязанность распространяется только лишь на те правовые нормы федеральных законов и других нормативных правовых актов, которые были приняты и вступили в законную силу только после принятия Законов № 273-ФЗ и № 172-ФЗ, и не должна распространяться на те правовые нормы законов и иных правовых нормативных актов, которые были приняты и вступили в законную силу до принятия правовых норм самих Законов № 273-ФЗ и № 172-ФЗ.

К сожалению, такую же явно незаконную, позицию занимают сейчас в России и некоторые судьи, в том числе ряд бесспорно добросовестных и высококвалифицированных судей Верховного Суда Российской Федерации, которые в одном из дел с участием автора, отказались провести в суде антикоррупционную экспертизу оспариваемых правовых норм, содержащих коррупциогенные факторы (то есть, условия, способствующие при применении этих правовых норм проявлениям коррупции), буквально указав в Определении суда: «Утверждение административного истца о том, что в отношении оспариваемого нормативного правового акта не проводилась антикоррупционная экспертиза, не является поводом к отмене обжалуемого решения суда, поскольку Правила были изданы до введения в действие Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и, кроме того, отсутствуют основания полагать, что в п. 10, 12 Правил имеют место коррупциогенные факторы», но каких-либо доводов и правовых оснований для такого вывода не указали, то есть Суд фактически предлагает верить этому его выводу-оценке, что правовые нормы не содержат коррупциогенных факторов, хотя по своему смыслу и содержанию прямо противоречат ряду других норм ТК РФ, без каких-либо доказательств и без проведения самим судом антикоррупционной экспертизы оцениваемых норм, то есть безоговорочно верить просто слову самих судей. Но ведь и самый чест-

ный и порядочный человек может добросовестно заблуждаться. Тем более что в ряде судов до сих пор не изжито такое «родимое пятно из прошлого», как «дана установка».

По мнению автора, всё дело в том, что в российскую правовую систему, основанную на принципах романо-германской системы права, в 90-х годах XX столетия с помощью американских и британских правоведов был внедрён и сейчас усиленно культивируется такой чуждый для неё элемент из англосаксонской системы права, как «свобода усмотрения судей», на практике часто подменяющая собой конкретное правовое предписание. В рассматриваемом случае это выражается в том, что раз судьи решили, без каких-либо правовых аргументов, что оспариваемая норма трудового права должна быть ясна всем именно в истолковании этих судей, то так и должно быть, и этому мнению судей, в решении приобретающем силу закона, все должны верить безоговорочно. А другое истолкование этой же правовой нормы другими юристами не является юридическим основанием для вывода суда о том, что оцениваемая норма по своему смыслу и содержанию неясна и неопределённа, и для проведения судом её антикоррупционной экспертизы.

Но, следует заметить, что в антикоррупционном законодательстве России альтернативой официальной государственной антикоррупционной экспертизе, проводимой уполномоченными государственными органами, указана и «общественная антикоррупционная экспертиза» правовых норм, одним из видов которой автор предлагает считать настоящую статью и ряд планируемых статей по той же тематике, где проводится правовой анализ выявленной в правоприменительной практике неконституционной правовой неопределенности (неясности) по смыслу и содержанию норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ, допускающей при правоприменении разное истолкование этих норм. И которой даже ряд бесспорно высокопрофессиональных и добросовестных судей Верховного Суда придают явно неконституционное истолкование о том, что «Данная норма не устанавливает обязанности работодателя при ведении трудовой книжки вносить в нее

сведения о переводе работника на временную работу» (но ведь если у работодателя нет такой обязанности, то, соответственно, у работника нет такого права?). А иное, справедливое и правильное по отношению к правам работников, истолкование неясности норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ, где вообще нет норм, что именно обязан или не обязан делать работодатель, — что эти нормы устанавливают для работодателя обязанность при ведении трудовой книжки вносить в нее сведения обо всей выполняемой работником у этого работодателя основной работе, в том числе, о временном его переводе на другую основную, но временную, работу, эти же судьи оценили ошибочным истолкованием норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ. Хотя явно очевидно, что ошибочно истолкование неясности норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ не автором, а именно самими судьями Верховного Суда, так как оно противоречит по смыслу и содержанию другой части правовых норм той же самой ч. 4 ст. 66 ТК РФ:

Так, из анализа оспариваемой части норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ: «В трудовую книжку вносятся сведения о работнике, выполняемой им работе, переводах на другую постоянную работу...», явно очевидно, что у работодателя есть обязанность вести трудовую книжку работника и вносить в неё все сведения о всей выполняемой работником основной работе, в том числе указывать в трудовой книжке весь срок этой основной работы: дату её начала и дату её окончания. Ведь бесспорно, что работа как по постоянному, так и по временному переводу на неё, равно является для работника основной, и различается одна от другой лишь сроком её выполнения: при постоянном переводе на эту основную работу работник выполняет её бессрочно, а при временном переводе — он назначается выполнять эту работу на определённый срок, не превышающей 1 (один) год. И если бесспорно, что указанные нормы ч. 4 ст. 66 ТК РФ устанавливают обязанность работодателя вносить в трудовую книжку работника все сведения о выполняемой им работе при постоянном переводе, то почему судьи Верховного Суда вдруг дружно решили, что у работодателя нет обязанности вносить в трудовую книжку ра-

ботника все сведения о точно такой же работе на той же должности, но по временному переводу на эту работу? Ведь это же и есть реально дискриминация в конституционном праве работников на равное вознаграждение за равный труд без законных к тому оснований: ведь в самих нормах ч. 4 ст. 66 ТК РФ федеральный законодатель не указал, что у работодателя нет обязанности при ведении трудовой книжки вносить в нее сведения о переводе работника на временную работу — это лишь мнение отдельных судей Верховного Суда, и такое их истолкование неясности этих норм, которое «узаконено» в их решениях «именем Российской Федерации». Учитывая то, что нормы ТК РФ устанавливают равную обязанность работодателя вносить в трудовую книжку работника все сведения о выполняемой тем постоянной и временной основной работе по трудовому договору, независимо от того, на какой срок (хоть на месяц) этот договор заключен и в течение какого периода (хоть неделю) эта работа выполнялась, явно очевидна дискриминационность по отношению к правам работников истолкование судом неясности норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ: ведь если работодатель не внесёт в трудовую книжку работника все сведения о выполненной тем временной работе при временном переводе на неё (который, по закону, может быть сроком до 1 (одного) года), то какой документ, имеющийся у работника, подтвердит факт и срок выполнения работником этой работы, а также права работника, обусловленные её выполнением? Взять хотя бы тот же опыт работы на определённой должности, требуемый при трудоустройстве на такую должность! Не говоря уж о праве работника на включение этого периода временной работы в его страховой, в том числе в специальный, стаж работы.

Неконституционный характер норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ явно очевиден: ведь если эти нормы допускают зафиксированное в решениях судов разное их истолкование: судебное истолкование этих норм и иное, отличное от судебного, их истолкование, пусть даже и ошибочное, то явно очевидно, что эти нормы содержат в себе неясность по

смыслу и содержанию, то есть реально не являются ясными и понятными для всех.

Согласно же правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной им в Постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 21 января 2010 г. № 1-П и в других судебных актах, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Напротив, неопределенность правовой нормы ведет к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения, а значит — к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

А ответ на вопрос, являются ли оцениваемая неясность норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ и её судебное истолкование, что «данная норма не устанавливает обязанности работодателя при ведении трудовой книжки вносить в нее сведения о переводе работника на временную работу», коррупционными, дать могут и сами читатели, честно ответив, хотя бы самому себе, на следующие вопросы: Если у работодателя нет обязанности вносить в трудовую книжку работника, как основной документ о его трудовой деятельности и трудовом стаже, сведения о выполненной им временной работе по временному переводу, то какой документ подтвердит факт, что работник выполнил эту работу вообще, и что работодатель обязан за её выполнение выплатить ему равную с основным работником заработную плату? И если выполненная работником «временная работа» не отражена в установленных трудовым законодательством России документах, разве есть у работодателя обязанность выплатить ему заработную плату за её выполнение в равном с основным работником раз-

мере и произвести с неё такие же отчисления подоходного налога в бюджет и страховых взносов в Пенсионный фонд России, какие производятся с заработной платы основного работника? Ведь явно очевидно, что такая правовая неясность норм ч. 4 ст. 66 ТК РФ является одной из причин для существования в России такого незаконного явления, как «зарплата в конверте» и «чёрная бухгалтерия», то есть сокрытия работодателями от государства реальных доходов работников за их труд.

В настоящей статье автор только схематично обозначил, но полностью не раскрыл одну из существующих проблем трудового законодательства России. И бесспорно, что, кроме указанной, в нормах трудового законодательства существует также ряд других коррупционных факторов и правовых коллизий, обусловленных тем, что само трудовое законодательство России бурно развивается «в ногу со временем», а вот федеральный законодатель и уполномоченные государственные органы отстают от этого правового прогресса и не приводят уже действующие нормы трудового законодательства в правовое соответствие, в том числе по смыслу и содержанию, новациям в трудовом праве. Все эти вопросы будут рассмотрены автором в отдельных статьях. И автор очень надеется, что этой и последующей статьями он побудит юридическую общественность активно подключиться к дискуссии о коррупционности отдельных норм ТК РФ с целью их приведения в соответствие как гарантиям ст. 2, 19, 37 и других Конституции Российской Федерации, так и правам граждан России, раз судебная и государственная антикоррупционная экспертиза в этом вопросе по непонятной причине бездействуют (а может это кому-то, но явно не работникам и не государству, выгодно?). Ведь только благодаря общественной активности самих граждан, как указал наш Президент, возможно прогрессивное развитие нашего государства!

The problem of combating corruption and corruption-lack of clarity of certain provisions of the labour code of the Russian Federation

© Илимейкин П. В.,
lawyer

Abstract. Article subject matter: consideration of General issues of corruption and combating it on the basis of the legal analysis of certain provisions of the Labor legislation of the Russian Federation and their potential corruptibility.

Keywords: corruption, anti-corruption, corruption potential anti-corruption expertise of legal provisions, the Labour code of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, employees, employers.

Коррупционные риски материального стимулирования наставника

© Ключиков И. А.,

заместитель председателя Уральского окружного военного суда

Аннотация. В статье автор рассматривает правовые институты конкурсного подбора для замещения должностей государственной службы и содействия должностному росту государственных служащих на конкурсной основе. Автор проводит анализ особенностей правового регулирования назначения наставника и его материального стимулирования на предмет риска совершения коррупционных действий различными должностными лицами, наставником и лицом, в отношении которого осуществляется наставничество. И как итог, предлагается разработать Положение о наставничестве на государственной службе.

Ключевые слова: государственная служба, противодействие коррупции, наставничество.

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

Изучая вопросы государственной службы, административно-правовой статус субъектов административно-правовых отношений, формы и методы деятельности органов исполнительной власти и других субъектов, наделенных административно-властными полномочиями, ученые различных отраслей науки в число основополагающих понятий государственной гражданской службы неизменно включают принцип профессионализма и компетентности¹.

Указанный принцип ранее присутствовал в ныне утратившем силу Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (п. 8 ст. 5).

В настоящее время принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих является базовым правовым положением для регулирования всей системы государственной гражданской службы в Российской Федерации, поскольку этот принцип закреплен в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ

«О системе государственной службы Российской Федерации» и в п. 4 ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В целях реализации этого принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих законодательством о государственной гражданской службе установлены требования, предъявляемые к уровню и виду образования, направлению подготовки, профессиональному стажу (опыту), знаниям и навыкам лиц, претендующих на занятие должности государственной гражданской службы (ст. 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Общие принципы служебного поведения государственных служащих, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», также требуют от государственных служащих исполнения своих должностных обязанностей добросовестно и на высоком профессиональном уровне².

¹ Например: Барышев В. Н. Государственная служба России : прошлое и настоящее // Гражданин и право. 2002. № 1. С. 12; Оболонский А. В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественные науки и современность. 1998. № 3. С. 10—12 Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. Реализация функций и принципов кадрового обеспечения государственной службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти // Военно-юридический журнал. 2013. № 11. С. 2—8.

² Сходные требования распространяются и на судей федеральных судов как должностных лиц, включенных в сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации. Подробнее об этом: Аулов В. К. Дисциплинарная ответственность судей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

Гарантиями профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих также являются и правовые институты конкурсного подбора для замещения должностей государственной службы и содействия должностному росту государственных служащих на конкурсной основе¹. Оба эти правовые института основаны на нормах законодательства о государственной гражданской службе и направлены на рациональный и аргументированный выбор кандидатов для замещения должностей гражданской службы, способных аккумулировать профессиональный опыт и корпоративную культуру государственной гражданской службы².

Положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 22), определен порядок проведения конкурса при поступлении граждан на гражданскую службу, позволяющий, в частности, эффективно проверять профессиональный уровень и компетентность претендентов на должности государственной гражданской службы.

Кроме того, этим же целям служат оценка результатов профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих посредством прове-

дения аттестации и квалификационного экзамена, профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих, ротация (ст. 48, 49, 62 и 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

К гарантиям замещения должностей государственной гражданской службы компетентными лицами, обладающими надлежащим уровнем профессиональной подготовки, можно отнести и возможность разрешения спора непосредственно в суде в случае неправомерного отказа в поступлении на гражданскую службу (ч. 15 ст. 70 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Таким образом, по своей юридической природе и предназначению в правовой системе Российской Федерации институт конкурсного подбора для замещения должностей государственной службы исключает замещение должностей гражданской службы лицами, не обладающих требуемым уровнем квалификации, жизненным и профессиональным опытом.

Между тем размещенный на официальном сайте Минтруда России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по электронному адресу: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/7> «Методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе» (далее — Инструментарий), утвержденный 18 ноября 2013 г., не только перечисляет мероприятия по наставничеству, но и предлагает в целях материального поощрения наставника расценивать наставничество как выполнение особо важного и сложного задания (с соответствующим премированием) или как событие, обуславливающее материальную помощь наставнику — в обоих случаях без ограничения размера выплат.

Стоит отметить, что и буквальный смысл Инструментария, и смысл, придаваемый этому документу сложившейся нормотворческой практикой, позволяет прийти к выводу, что Инструментарием опосредованно, через нормотворческую деятельность

М. : РАП, 2012; Туганов Ю. Н. Эффективная борьба с коррупцией в судебной системе возможна: к вопросу о создании антикоррупционного стандарта поведения // Судья. 2008. № 9. С. 54—57.

¹ Дискуссионные вопросы назначения на должности судей рассмотрены в работе: Аулов В. К. Независимость судей и дискуссионные вопросы порядка назначения на судебские должности // Закон и практика. 2005. № 4.

² Подробнее о конкурсе: Амелина Е. В. Процедура проведения конкурса при приеме на гражданскую государственную службу // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2011. № 7. С. 216—219; Рыхлова Е. А. Конкурс на замещение должности государственной гражданской службы в правовом механизме обеспечения ее эффективности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 1(44). С. 82—89.

соответствующих должностных лиц и органов устанавливаются новые и изменяются существующие правовые нормы, которые порождают правовые последствия, что, в конечном счете, определяет высокую общественную значимость документа.

Поэтому Инструментарий может быть квалифицирован в качестве нормативного правового предписания, изданного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы.

Отсюда следует вывод, что к особо важным и сложным заданиям Инструментарий приравнивает: ознакомление лица, в отношении которого осуществляется наставничество, с рабочим местом, со структурным подразделением, его полномочиями, задачами, особенностями службы, с историей создания государственного органа, его традициями, с должностным регламентом, с административными процедурами и системой документооборота, с планами, целями и задачами государственного органа и структурного подразделения, индивидуальным перечнем рекомендуемой к ознакомлению литературы, с порядком и особенностями ведения служебной документации, с деятельностью подведомственных учреждений при их наличии.

В то же время Инструментарий не приводит экстраординарных обстоятельств, при которых наставничество приобретает качество задания особой сложности и важности, и не приводит событий в ходе осуществления наставничества, обуславливающих материальную помощь наставнику. Между тем современные управленческие технологии предлагают более совершенные и репрезентативные методики оценки эффективности наставничества¹.

Вряд ли могут служить индикаторами таких обстоятельств и формализованные отчеты: наставника — о результатах работы

лица, в отношении которого осуществлялось наставничество (п. 4.1 Инструментария), самого такого лица — о процессе прохождения наставничества и работе наставника (п. 4.2 Инструментария).

Взаимная заинтересованность в положительных отчетах предопределена тем, что оба этих лица, согласно Инструментарии, обладают определенными правомочиями влиять на материальные поощрения друг друга: наставник — путем внесения соответствующих предложений руководителю (абз. 1 п. 23 приложения № 2 к Инструментарии), лицо, в отношении которого осуществлялось наставничество — путем представления оценки деятельности наставника (абз. 1 п. 4.2 Инструментария).

Перечисленные же выше мероприятия по наставничеству, как это следует из Инструментария, не требуют от наставника каких-либо особых специальных познаний и навыков, чрезвычайных социально-значимых усилий, самоотверженности, высокой компетентности или мастерства, так как надлежащий уровень знания нормативной правовой базы по вопросам исполнения должностных обязанностей, должностного регламента, административных процедур, системы документооборота, планов, целей и задач государственного органа и (или) структурного подразделения, особенностей ведения служебной документации, презюмируется у каждого государственного гражданского служащего, назначенного на должность по результатам конкурсного отбора.

Иное понимание наставничества не согласуется с закрепленными в законодательстве принципами профессионализма и компетентности гражданских служащих, а также дискредитирует установленные законодательно процедуры конкурсного отбора, аттестации, квалификационного экзамена, профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих.

Тем самым юридическая конструкция правового механизма назначения наставника и его материального стимулирования, состоящая из находящихся в правовом единстве норм абз. 5 и 10 п. 1.2.2, п. 2.1.4, п. 3.1,

¹ Теплов А. О. Методы оценки эффективности наставничества // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 28. С. 16.

п. 4.1 и 4.2, абз. 7 п. 4.5, абз. 1 п. 23 приложения № 2 Инструментария и приложения № 5 Инструментария, характеризуется следующими параметрами:

а) правом назначения наставника обладает руководитель государственного органа (заместитель руководителя государственного органа);

б) это же самое должностное лицо определяет размер и вид материального стимулирования наставника (премия за выполнение особо важного и сложного задания или выплата материальной помощи — в обоих случаях без ограничения суммы) в том числе уволенным с государственной гражданской службы в связи с достижением предельного возраста пребывания на гражданской службе;

в) лицо, в отношении которого осуществляется наставничество, обладает достаточным уровнем профессионализма и компетентности для того, чтобы выполнять свои должностные обязанности без посторонней помощи;

г) мероприятия по наставничеству не требуют от наставника каких-либо особых специальных познаний и навыков, чрезвычайных социально-значимых усилий, самоотверженности, высокой компетентности или мастерства;

д) объективная оценка работы наставника в целях его материального стимулирования не представляется возможной, поскольку нивелируются взаимной заинтересованностью наставника и лица, в отношении которого осуществляется наставничество, во взаимной положительной оценке совместной деятельности и ее результатов.

Не исключено, что совокупность изложенных выше особенностей правового регулирования назначения наставника и его материального стимулирования создает риск совершения коррупционных действий руководителем государственного органа (заместителем руководителя государственного органа), наставником и лицом, в отношении которого осуществляется наставничество, а сама юридическая конструкция правового механизма назначения наставника и его материального стимулирования потенциально может быть расценена как кор-

рупциогенный фактор, по признаку широты дискреционных полномочий.

Если это так, то абз. 5 и 10 п. 1.2.2, п. 2.1.4, п. 3.1, п. 4.1 и 4.2, абз. 7 п. 4.5, абз. 1 п. 23 приложения № 2 Инструментария и приложение № 5 Инструментария, в части юридической конструкции правового механизма назначения наставника и его материального стимулирования, вероятно, содержат коррупциогенный фактор — широту дискреционных полномочий руководителя государственного органа (заместителя руководителя государственного органа) (подп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96).

Широта дискреционных полномочий позволяет указанному должностному лицу не только назначить наставника по своему усмотрению, в том числе и из числа уволенных с государственной гражданской службы в связи с достижением предельного возраста пребывания на гражданской службе, но и производить без ограничения сумм выплаты денежных средств: или приравняв деятельность наставника к особо важному и сложному заданию для премирования наставника, или, признав сам факт наставничества событием, требующим выплаты материальной помощи, при том, что деятельность наставника особо важным и сложным заданием не является ни при каких обстоятельствах и не может быть отнесена к событию, обуславливающему материальную помощь¹.

Решением указанного противоречия могло бы стать или исключение из Инструментария положений (абз. 7 п. 4.5. Инструментария), позволяющих руководителю государственного органа производить материальное поощрение наставников, или же модернизация нормативной базы наставничества с разработкой самостоятельного механизма материального стимулирования наставничества.

¹ Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военнопредметное обозрение. 2007. № 2.

Вариант модернизации нормативной базы представляется более продуктивным, учитывая мнение, что «внедрение новых принципов кадровой политики предполагает отнюдь не любительский, а профессиональный характер института наставничества на государственной гражданской службе, поэтому необходимо придать ему официальный статус. Это возможно путем разработки и утверждения, например, Положения о наставничестве на государственной службе, регламентирующего порядок формирования команды наставников, их правовой статус и стимулирование работы»¹.

Библиография

1. Амелина, Е. В. Процедура проведения конкурса при приеме на гражданскую государственную службу / Е. В. Амелина // Интеллектуальный потенциал XXI века: степени познания. — 2011. — № 7. С. 216—219.
2. Аулов, В. К. Дисциплинарная ответственность судей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. К. Аулов. — М. : РАП, 2012.
3. Аулов, В. К. Независимость судей и дискуссионные вопросы порядка назначения на судебские должности / В. К. Аулов // Закон и практика. — 2005. — № 4.
4. Барышев, В. Н. Государственная служба России : прошлое и настоящее / В. Н. Барышев // Гражданин и право. — 2002. — № 1.
5. Захарченко, А. С. Профессиональное развитие государственных служащих в России / А. С. Захарченко, С. А. Ниезмамадова, Н. И. Селиверстова // Научный альманах. — 2016. — № 11-3.
6. Иванова, Л. Л. Наставничество на государственной гражданской службе: институциональный аспект / Л. Л. Иванова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. С. 130—138.
7. Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение / В. М. Корякин. — 2007. — № 2.
8. Оболонский, А. В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. — 1998. — № 3. — С. 10—12.
9. Рыхлова, Е. А. Конкурс на замещение должности государственной гражданской службы в правовом механизме обеспечения ее эффективности / Е. А. Рыхлова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2014. — № 1(44). — С. 82—89.
10. Теплов, А. О. Методы оценки эффективности наставничества / А. О. Теплов // Государственное управление. Электронный вестник. — 2011. — № 28.
11. Туганов, Ю. Н. Реализация функций и принципов кадрового обеспечения государственной службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Военно-юридический журнал. — 2013. — № 11. — С. 2—8.
12. Туганов, Ю. Н. Эффективная борьба с коррупцией в судебной системе возможна: к вопросу о создании антикоррупционного стандарта поведения / Ю. Н. Туганов // Судья. — 2008. — № 9. — С. 54—57.
13. Чуб, Н. В. Наставничество как метод кадровой деятельности публичной власти в России / Н. В. Чуб // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: история и право. — № 2-2. — 2012. — С. 50—53.

¹ Иванова Л. Л. Наставничество на государственной гражданской службе: институциональный аспект. Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. С. 130—138. Сходные суждения о недостаточной проработанности нормативно-правовой базы наставничества и необходимости расширения правового статуса государственных служащих, их прав, обязанностей и ответственности в сфере профессионального развития см.: Захарченко А. С., Ниезмамадова С. А., Селиверстова Н. И. Профессиональное развитие государственных служащих в России // Научный альманах. 2016. № 11-3 (25); Чуб Н. В. Наставничество как метод кадровой деятельности публичной власти в России // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: история и право. № 2-2. 2012. С. 50—53.

Corruption risks of financial incentives for mentor

© Klyuchikov I. A.,

Deputy Chairman The Ural district military court

Abstract. In article the author examines the legal institutions of the competitive selection for filling positions in the civil service and promoting career advancement of civil servants on a competitive basis. The author analyzes peculiarities of legal regulation of the assignment of a mentor and material incentives at the risk of committing corruption actions by different positions of individuals, the mentor and the person who are being mentored. And as a result, it is proposed to develop Regulation on mentoring in the public service.

Keywords: Public service, corruption, and mentoring.

Утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему: правовые дефекты процедуры и варианты их устранения (вероятность использования в отношении военнослужащих)

© Туганов Ю. Н.,

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор Российской таможенной академии, заведующий кафедрой Екатеринбургского института, академик РАЕН

© Аулов В. К.,

доцент кафедры Байкальского государственного университета экономики и права, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье авторы исследуют такой правовой инструмент противодействия коррупции, как утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему. Выявляются правовые дефекты процедуры и варианты их устранения, а также возможности применения данной процедуры к военнослужащим.

Ключевые слова: противодействие коррупции, военнослужащий, государственный гражданский служащий, утрата доверия.

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

В ряду мер по противодействию коррупции, предусмотренных законодательством Российской Федерации, важное место занимают взаимосвязанные нормы п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п. 2 ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающие в качестве единого антикоррупционного стандарта запрет на занятие государственным гражданским служащим предпринимательской деятельностью как лично, так и через доверенных лиц.

Перечисленные нормы также запрещают государственным гражданским служащим участие в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских

кооперативов, товарищества собственников недвижимости, а также в участие на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа.

Нарушение перечисленных запретов, невыполнение обязанностей и отступление от иных содержащихся в Федеральном законе «О противодействии коррупции» ограничений, может повлечь дисциплинарную ответственность государственного служащего (ч. 1 ст. 13, ч. 9 ст. 8, ч. 3 ст. 8.1, ч. 3 ст. 9, ч. 6 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Причем, если за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, согласно ст. 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», возможно наложение взыскания в виде замечания, выговора или предупреждения о неполном должностном соответствии, то ст. 59.2 предусматривает абсолютно-определенную санкцию. Согласно п. 1.1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему.

Следует отметить, что поименованные выше запреты и санкции за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, полностью соответствуют международным антикоррупционным стандартам.

Прежде всего, ст. 29 Всеобщей декларации прав человека в принципе допускает ограничения прав и свобод (такие ограничения устанавливаются при наличии двух условий: а) специальной цели ограничения (обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния); б) закрепления ограничения непосредственно в законе).

Во-вторых, ст. 15 Модельного кодекса поведения для государственных служащих (Приложение к Рекомендации № R (2000) 10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих, принято на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 г.) прямо предусматривает ограничения непосредственно для государственных служащих (государственный служащий не должен

осуществлять деятельность или операции, занимать (возмездно или безвозмездно) пост или должность, несовместимые с надлежащим исполнением его служебных обязанностей или наносящие им вред).

Конституционный Суд Российской Федерации также связывает ограничения и запреты на государственной гражданской службе с «... задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления...», а установление ограничений прав государственных служащих расценивает обоснованным при наличии компенсации в виде повышенных льгот и гарантий социальной защищенности¹.

Тем самым высший судебный орган конституционного контроля Российской Федерации подтверждает соответствие особого правового статуса государственных гражданских служащих (в том числе и в части ограничений и запретов) Конституции Российской Федерации и признает, что целесообразность ограничений, запретов и требования о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов очевидна, проверена временем и соответствует современной научной доктрине государственной гражданской службы².

Видные ученые по юридическим наукам не ставят под сомнение важность и разумность ограничений и запретов для лиц, проходящих государственную службу³. Вместе

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

² Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 7-П, от 30 июня 2011 г. № 14-П и от 21 марта 2013 г. № 6-П.

³ Беляева Ю. Г. Ограничения конституционных прав и свобод граждан российской федерации, проходящих государственную службу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2016; Вахрушева Ю. Утрата доверия: практика споров по увольнению // Трудовое

с тем, эффективность применения п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п. 2 ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» существенно ниже того потенциала, который законодатель изначально заложил в перечисленные нормы.

Разные авторы усматривают различные причины недостаточной результативности функционирования антикоррупционных норм законодательства о государственной гражданской службе¹.

При всей правомерности постановки вопросов, обоснованности суждений, логичности выводов, разумности аргументов и мнений перечисленных авторов, представ-

право. 2014. № 9; Кривонос Д. А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Кулакова Ю. М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М. : РАГС, 2008; Лисов В. В. Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: НИСГУ, 2014.

¹ Абакумов Д. В. Доверие на государственной службе // Российское право в Интернете. 2012. № 1; Бараненкова И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // Военное право. 2014. № 3; Егоров Ю. В., Соколов Д. В. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Валиева Р. Ш. // Специально для системы ГАРАНТ, 2012 г.; Избиенова Т. А. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2013. № 3; Корякин В. М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 10. С. 10—15; Лазарева Н. Вопрос-ответ // ЭЖ-Юрист. 2013. № 25; Павлинов А. В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1 (14). С. 16—18; Пуляевская Н. И. О некоторых проблемах применения увольнения в связи с утратой доверия // Академический юридический журнал. 2014. № 4(58). С. 55—59; Сорокин Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016;

ляется, что основной причиной недостаточной действенности антикоррупционных норм, связанных с утратой доверия государственным гражданским служащим, являются правовые дефекты порядка их реализации.

Юридическая конструкция процедур увольнения государственного гражданского служащего на основании п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» состоит из ряда основных норм. К ним можно отнести нормы: ст. 59.3 того же Федерального закона, нормы Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 и нормы Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Данная юридическая конструкция предусматривает определенный временной промежуток, между моментом информирования государственного служащего о начале проведения подразделением кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений соответствующей служебной проверки (порядок проведения служебной проверки в отношении государственного гражданского служащего установлен ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») и принятием решения на основании доклада о результатах такой проверки. Если доклад о результатах служебной проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, временной промежуток увеличивается, так как в этом случае решение представителем нанимателя принимается на основании рекомендации упомянутой комиссии.

Несомненно, что любой вменяемый «коррупционер» не станет дожидаться заведомо негативных для него результатов проверки. Опасаясь риска быть уволенным с государственной гражданской службы по компрометирующим основаниям, гражданский служащий, объективно утративший доверие, предпочтет расторгнуть служебный контракт по собственной инициативе или по соглашению сторон служебного контракта.

Каких либо препятствий для увольнения в период служебной проверки государственного служащего в связи с расторжением служебного контракта по его инициативе, или по соглашению сторон, законодательство не содержит. Отсутствует в законодательстве и требование об обязательном завершении начатой служебной проверки выводами по существу с составлением соответствующего заключения.

Поэтому, в случае увольнения государственного служащего в период проверки практика идет по пути прекращения разбирательства без юридической оценки и квалификации содеянного как коррупционного проявления — в связи с тем, что лицо, в отношении которого проводится проверка, утрачивает статус государственного гражданского служащего после своего увольнения.

Таким образом, правовой дефект антикоррупционной компоненты законодательства о государственной гражданской службе состоит в правовом пробеле, позволяющем прекращать служебную проверку без правовой оценки по существу действий (бездействий), которые потенциально могут быть расценены как коррупционные правонарушения и повлечь утрату доверия.

В определенной степени такой исход коррупционного разбирательства предпочтителен и для представителя нанимателя. Зачастую причины утраты доверия должны были быть выявлены (и могли быть выявлены) или еще на стадии заключения контракта, или еще до появления поводов текущей служебной проверки. Объективная и непредвзятая квалификация действий чиновника как лица, утратившего доверие, при любых обстоятельствах автоматически ста-

вит вопрос и о компетентности антикоррупционных структур нанимателя. Изложенный выше правовой дефект способствует кумуляции коррупционных факторов и требует обязательного устранения, так как нивелирует действие п. 10 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Названная норма предусматривает ограничение при приеме на гражданскую службу (фактически запрет) для лиц, утративших доверие представителя нанимателя к гражданскому служащему по причине несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О противодействии коррупции» а также другими федеральными законами.

Одним из вариантов парирования коррупционной угрозы приема на гражданскую службу лица, которое в действительности утратило доверие, но сумело расторгнувшего контракт в период служебной проверки по своей инициативе или по соглашению сторон, могли бы стать следующие корректировки законодательства.

1) ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дополнить частью 8 следующего содержания: «При увольнении гражданского служащего в период служебной проверки в связи с расторжением служебного контракта по его инициативе, или по соглашению сторон, в приказе об увольнении указывается, что увольнение произведено во время служебной проверки»;

2) в ст. 15 Федерального закона «О противодействии коррупции» слова «Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия» заменить на «Реестр лиц, утративших доверие»;

3) ч. 3 ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан

контролировать своевременность и правильность ее проведения.

Увольнение гражданского служащего в период служебной проверки не является основанием для прекращения служебной проверки.

При доказанности совершения уволенным в период служебной проверки гражданским служащим коррупционного правонарушения представитель нанимателя на основании заключения подразделения кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, составляет акт о совершении уволенным гражданским служащим коррупционного правонарушения, который приобщается к личному делу гражданского служащего.

Копия указанного акта в трехдневный срок направляется уволенному гражданскому служащему, а сведения об утрате доверия за совершение коррупционного правонарушения подлежат включению в «Реестр лиц, утративших доверие» в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Библиография

1. Абакумов Д. В. Доверие на государственной службе / Д. В. Абакумов // Российское право в Интернете. — 2012. — № 1.
2. Бараненкова, И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях / И. В. Бараненкова // Военное право. — 2014. — № 3.
3. Беляева, Ю. Г. Ограничения конституционных прав и свобод граждан российской федерации, проходящих государственную службу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Г. Беляева. — Орел, 2016. — 32 с.
4. Вахрушева, Ю. Утрата доверия: практика споров по увольнению / Ю. Вахрушева // Трудовое право. — 2014. — № 9.
5. Егоров, Ю. В., Соколов Д. В. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Валиева Р.Ш. // Специально для системы ГАРАНТ, 2012 г.
6. Избиенова, Т. А. Утрата доверия как основание увольнения с государственной гражданской службы / Т. А. Избиенова // Кадровик. Трудовое право для кадровика. — 2013. — № 3.
7. Корякин, В. М. Увольнение с военной службы в связи с утратой доверия: постановка проблемы / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10. — С. 10—15
8. Кривонос, Д. А. Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Кривонос. — М., 2009.
9. Кулакова, Ю. М. Административно-правовое регулирование ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Кулакова. — М. : РАГС, 2008. — 178 с.
10. Лазарева, Н. Вопрос-ответ / Н. Лазарева // ЭЖ-Юрист. — 2013. — № 25.
11. Лисов, В. В. Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Лисов. — Саратов: НИСГУ, 2014. — 197 с.
12. Павлинов, А. В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения / А. В. Павлинов // Мониторинг правоприменения. — 2015. — № 1 (14). С. 16—18.
13. Пуляевская, Н. И. О некоторых проблемах применения увольнения в связи с утратой доверия / Н. И. Пуляевская // Академический юридический журнал. — 2014. — № 4(58). С. 55—59.
14. Сорокин, Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции : дис. ... канд. юрид. наук / Р. С. Сорокина. — Саратов, 2016. — 183 с.

The loss of representative of employer confidence in the civil servant: legal defects of procedure and ways of their elimination (the probability of use against military personnel)

© Tuganov Yu. N.,

honored lawyer of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, Professor, Professor of the Russian customs Academy, head of Department of the Catherine Institute, Academy of natural Sciences

© **Aulov V. K.**,

associate Professor, Baikal state University of Economics and law, candidate of legal Sciences, associate Professor

Abstract. In this article the authors explore such a legal instrument against corruption, as the loss of representative of employer confidence in the civil servant. Identified legal defects of procedure and ways of their elimination. As well as the possibility of applying this procedure to the serviceman.

Keywords: corruption, a soldier, civil servant, the loss of confidence.

Военные аспекты земельного и экологического права

Надзор за исполнением законодательства в сфере градостроительной деятельности и обеспечение эффективности обороны государства

© Коряченко С. И.,

старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению особенностей взаимодействия территориальных и военных прокуроров при обеспечении законности в градостроительной сфере, а также осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов при утверждении градостроительных документов населенных пунктов, которые являются смежными с землями Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ключевые слова: прокурорский надзор, прокуратура, градостроительство, государственная собственность, объекты обороны и безопасности

Рецензент — О. Н. Коршунова, доктор юридических наук, профессор.

В соответствии с требованиями ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура в целях защиты охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за исполнением законов органами государственной власти и местного самоуправления, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Важным условием эффективности реализации правового статуса различных субъектов особой профессиональной деятельности, в том числе военнослужащих, является эффективность государственных институтов, защита интересов которых, таким образом, должна рассматриваться в качестве элемента соответствующего государственно-правового механизма обеспечения административно-правовых режимов¹.

Управление и распоряжение федеральной собственностью является существенным элементом системы государственного

регулирования, оказывая непосредственное влияние на экономику страны. Федеральное имущество представляет собой экономическую основу существования государства, которое во все времена использовало накопленные ресурсы для решения самых актуальных для общества задач, направленных на реализацию публичных интересов.

Экономические преобразования создали благоприятные условия для ослабления государственного контроля за использованием государственной собственности, в частности, имущества, находящегося во владении федеральных государственных унитарных предприятий. При проведении работ по приватизации государственного имущества повсеместно допускаются серьезные нарушения в данной сфере.

Противоправное использование федеральной собственности создает угрозу безопасности страны.

Общая площадь земель Минобороны России составляет 135,82 тыс. кв. км². Это

¹ Долгополов А. А. Правовой статус субъектов, обеспечивающих реализацию административно-правовых режимов // Законодательство. 2007. № 8.

² Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии: официальный сайт //

огромные площади, где размещены не только полигоны, стрельбища, ремонтные заводы, но и военные городки с зданиями и сооружениями.

Вовлечение в гражданский оборот земельных участков способствует активизации рыночной экономики в области землепользования, совершенствованию ипотечных и иных правоотношений при привлечении банковского капитала для кредитования нового строительства, освоению и использованию земель, развитию хозяйствования на используемых земельных участках¹.

Вместе с тем законодательно установлены ограничения на использование отдельных видов земель. К таким землям относятся и земли, предоставленные Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам, а также земли, занятые объектами обороны и безопасности. Сюда относятся как земли, расположенные за чертой населенных пунктов, так и земельные участки в черте поселений, занятые объектами обороны и безопасности. Указанные земли являются федеральной собственностью.

Правоотношения, складывающиеся в сфере градостроительного законодательства, тесно связаны с правоотношениями в сфере земельного, жилищного, экологического законодательства, а также законодательства о государственной и муниципальной собственности².

Градостроительное законодательство Российской Федерации регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ре-

монту, а также по эксплуатации зданий и сооружений.

Практика прокурорских проверок в градостроительной сфере, проведенных территориальными и военными прокурорами, свидетельствует о неблагоприятном состоянии законности и о ее негативной динамике. Выявляемые прокурорами нарушения связаны с неисполнением требований законодательства об учете государственного имущества, его незаконным использованием, а также изданием незаконных правовых актов в данной сфере, влекущих незаконное отчуждение государственной собственности.

Органами прокуратуры активно применяются меры реагирования, направленные на обеспечение защиты интересов государства в экономической сфере.

В крупных населенных пунктах чаще выявляются факты злоупотребления с объектами недвижимости, коммуникациями и инфраструктурой, относящимися к ведению Минобороны России.

Представляется, что в настоящее время имеется необходимость активизации надзора за исполнением законодательства в градостроительной сфере не только территориальных, но военных прокуроров. Надзорными мероприятиями выявляется значительное количество нарушений при утверждении и внесении изменений в градостроительные документы, в том числе в генеральные планы населенных пунктов, возникает много вопросов о т.н. «серой зоне» (серым цветом на генеральных планах обозначаются земли обороны, земли промышленности и иного специального назначения).

Градостроительное право рассматривает населенные пункты как объекты территориального планирования, градостроительного зонирования и планировочной деятельности, а также как основные застраиваемые территории. Границы населенных пунктов отображаются в обязательном порядке в документах территориального планирования. Соответственно границы населенных пунктов выступают как один из основных объектов территориального планирования при подготовке генеральных планов поселений и городских округов, а также при планировании территорий населенных пунктов.

<https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/rossiyskaya-federatsiya/>

¹ Коряченцова С. И. Особенности обеспечения законности прокурором в сфере градостроительства // Военное право. 2017. № 4 (17). С. 102—109.

² Коряченцова С. И. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительства // Наука России: цели и задачи : Сборник научных трудов по материалам международной научной конференции. 2017. С. 48—52.

Поскольку действующим градостроительным законодательством не установлено требований по формированию границ населенных пунктов, органы местного самоуправления предусматривают существенные изменения в разрешенном использовании существующих земельных участков. Указанные сведения чаще всего поступают в органы прокуратуры вместе жалобами граждан и юридических лиц, которым ранее были предоставлены земельные участки для определенных целей.

При проведении проверок и подготовки к ним необходимо учитывать, что планируемая граница может пересекать ранее предоставленные участки, если в процессе градостроительных преобразований предусматривается реконструкция территорий.

Градостроительное законодательство не предполагает зависимости планируемых границ населенных пунктов от границ существующих земельных участков. Более того, границы многих землепользований претерпевают градостроительные изменения в процессе последующих градостроительных преобразований¹.

Согласно п. 8 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) под правилами землепользования и застройки понимается документ градостроительного зонирования, который утверждается, в том числе нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

В силу ст. 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки включают в себя: порядок их применения и внесения изменений в указанные правила; карту градостроительного зонирования; градостроительные регламенты.

На карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон.

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, границы территорий исторических поселений федерального значения, границы территорий исторических поселений регионального значения. Границы указанных зон и территорий могут отображаться на отдельных картах.

Совершенно иная ситуация при планировании и утверждении границ населенных пунктов, расположенных в непосредственной близости от зоны размещения военных объектов или при наличии указанных объектов на территории населенного пункта.

В данном случае, особое внимание и постоянное взаимодействие при осуществлении надзора за исполнением градостроительного законодательства, а также обмена оперативной, статистической и иной необходимой информацией требуется от прокуроров субъектов Российской Федерации, городов и районов, иных территориальных прокуроров, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров других специализированных прокуратур.

В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон (ч. 1 ст. 35 ГрК РФ).

Как установлено статьями 85 и 93 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами, в том числе к территориальным зонам военных объектов. Землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. В целях обеспечения обороны страны и безопасности государ-

¹ Сокол-Номоконов Э. Н., Макаров А. В. Феноменология границ населенных пунктов в российском праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 9—19.

ства, защиты населения, бесперебойного функционирования объектов в области обороны страны и безопасности государства могут устанавливаться запретные и иные зоны с особыми условиями использования земель.

Постановлением Правительства Российской Федерации 5 мая 2014 г. № 405 утверждено Положение об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны. Согласно данному положению, под запретной зоной понимается территория вокруг военного объекта, включающая земельный участок, на котором он размещен, в границах которой в соответствии с Положением запрещается или ограничивается хозяйственная и иная деятельность с целью обеспечения безопасности населения при функционировании военного объекта и возникновении на нем чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или совершении террористического акта.

Запретная зона является территорией с особыми условиями использования находящихся в их границах земельных участков (п. 4 Положения).

Обычно границы охраняемого объекта являются стабильными и обозначаются на местности специальными ограждениями, знаками, табличками. Например, в соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 внешний периметр военного объекта представляет собой границу земельного участка, занимаемого военным объектом, используемого федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законодательством предусмотрена военная служба. В случае если такой земельный участок не поставлен на государственный кадастровый учет, внешний периметр военного объекта образуется прямыми линиями, соединяющими характерные точки внешних границ контуров зданий, строений и сооружений военного объекта, строительство которых не завершено,

таким образом, чтобы все здания, строения и сооружения военного объекта располагались в границах единой территории.

Одним из способов обеспечения правового использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями является государственный надзор, который осуществляется в соответствии со ст. 71—72 ЗК РФ, а также Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1. Указанными нормами установлены специальные правила осуществления федерального земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Однако необходимо учитывать, что соблюдение режима зон с особыми условиями использования территорий, в том числе использование земельных участков в соответствии с установленными ограничениями, не охватывается предметом земельного надзора. В данном случае надзор за соблюдением режима зон с особыми условиями использования территорий должен осуществляться в рамках специализированных видов надзора, поскольку для того чтобы распознать соответствующие правонарушения, необходимы специальные познания в соответствующей отрасли.

Допущенные органами местного самоуправления нарушения режима зоны с особыми условиями использования территории могут быть не очевидны для органов прокуратуры при проверке правовых актов или на стадии проектов указанных актов, что затрудняет возможность назначения проверки. Тайное становится явным по истечении определенного времени, например, когда в ходе проверки устанавливается, что распоряжение земельными участками, которые ранее были предоставлены Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам для нужд обороны и безопасности, осуществлено на основании решений органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Определенные сложности при осуществлении прокурорского надзора в ука-

занной сфере правоотношений создает отсутствие перечня объектов, подлежащих плановым (рейдовым) осмотрам, зон с особыми условиями использования территории. Соответственно не разработан специальный порядок проведения плановых (рейдовых) осмотров в отношении соблюдения режима использования зон с особыми условиями территории.

Перед военными прокурорами ставится сложный вопрос о том, могут ли быть отнесены указанные участки к землям обороны. Так, в соответствии с п. 1 ст. 87 и п. 1 ст. 93 ЗК РФ землями обороны и безопасности признаются земли, которые расположены за чертой поселений и используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности и т.п.

Вместе с тем согласно п. 1 ст. 85 ЗК РФ в состав земель поселений могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к землям специального назначения и землям военных объектов. При этом в отсутствие специальной отсылочной нормы напрямую определять правовой режим земель специального назначения и земель, занятых объектами обороны в пределах населенных пунктов, невозможно. Соответственно и ограничение на распоряжение землями специального назначения, установленное п. 6 ст. 87 ЗК РФ, на эти земли также не распространяется. Однако согласно подп. 5 п. 5 ст. 27 ЗК РФ земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности и не изъяты из оборота, признаются ограниченными в обороте. В соответствии же с п. 2 ст. 27 ЗК РФ земли, ограниченные в обороте, могут предоставляться в частную собственность только в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами. Порядок их использования подчинен общему правовому режиму земель населенных

пунктов. Указанные земли находятся в ведении органов местного самоуправления. Надзор за ними осуществляют территориальные органы прокуратуры.

Однако существуют задачи по градостроительному обеспечению обороны России и для военных прокуроров, поскольку, города — это первоочередные цели для ударов, и их защита становится доминирующим аспектом военного противоборства в XXI в.¹

Новые ударные и оборонительные авиационные, ракетные и космические системы вооружения в совокупности с новыми стратегическими и оперативными концепциями фундаментальным образом меняют характер и содержание вооруженной борьбы, что диктует необходимость постоянного и глубокого изучения возможностей градостроительного потенциала в военной области².

В настоящее время особую актуальность при осуществлении прокурорского надзора представляют вопросы законности установления границ населенных пунктов и определение зон с особыми условиями использования территории. С учетом динамично развивающегося законодательства, процесс установления границ сопровождается различного рода сложности.

По данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), по состоянию на 30 декабря 2016 г. из 59 млн. учтенных в государственном кадастре недвижимости земельных участков 51 процент земельных участков не имели границ³. Отсутствие сведений о границах объектов недвижимости в государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав приводит к появлению некорректных сведений относительно местоположения объектов, к возможности «двойного» кадастрового уче-

¹ Олесик К. С. Военная георбанистика и военная география // Военная мысль. 2002. № 6. С. 66.

² Перминов Е. О. Теория и практика градостроительства в обороне страны // Вестник гражданских инженеров. 2010. № 1. С. 36—37.

³ Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии: официальный сайт. URL: <https://rosreestr.ru/site/>.

та и «двойной» регистрации прав на объект недвижимости, к незаконному отчуждению государственного имущества, к снижению эффективности обороны государства.

Представляется, что системное взаимодействие территориальных и военных органов прокуратуры, обмен информационно-аналитическими материалами, проведение совместных проверок, координационных совещаний, семинаров, конференций по вопросам надзора за исполнением законов о государственной и муниципальной собственности, о градостроительной деятельности позволит исключить незаконное отчуждение федеральных земель на основании решений органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, сократит расходы на последующие административные и судебные разбирательства по уголовным и гражданским делам.

Кроме того, представляется, что надлежащее исполнение градостроительного законодательства и обеспечение защиты государственной собственности территориальными и военными органами прокуратуры от противоправных посягательств во всех сферах экономики снизит уровень правонарушений, создающих благоприятную почву для проявлений коррупции, хищения государственного имущества.

Прокурорский надзор за исполнением законов в градостроительной сфере должен рассматриваться как система действий, направленных на обеспечение функционирования органов прокуратуры для достижения цели осуществления надзорной деятельности. В свою очередь, определенные законом цели прокурорской деятельности заключаются в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства¹.

В условиях стремительно развивающихся процессов застройки территорий велика значимость органов прокуратуры, которые должны реализовывать возможности

устранения нарушений мерами реагирования, и только при невозможности пресечь и устранить нарушения вне судопроизводства обращаться с заявлением в суд.

Библиография

1. Долгополов, А. А. Правовой статус субъектов, обеспечивающих реализацию административно-правовых режимов / А. А. Долгополов // Законодательство. — 2007. — № 8.
2. Коряченцова, С. И. Особенности обеспечения законности прокурором в сфере градостроительства / С. И. Коряченцова // Военное право. — 2017. — № 4 (17).
3. Коряченцова, С. И. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере градостроительства / С. И. Коряченцова // Наука России: цели и задачи : сб. научных трудов по материалам международной научной конференции. — 2017.
4. Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учебное пособие / О. Н. Коршунова [и др.]; под ред. О. Н. Коршуновой. — СПб., 2014.
5. Олесик, К. С. Военная геоурбанистика и военная география / К. С. Олесик // Военная мысль. — 2002. — № 6.
6. Перминов, Е. О. Теория и практика градостроительства в обороне страны / Е. О. Перминов // Вестник гражданских инженеров. — 2010. — № 1.
7. Сокол-Номоконов, Э. Н. Феноменология границ населенных пунктов в российском праве / Э. Н. Сокол-Номоконов, А. В. Макаров // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 2.

¹ Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учеб. пособие / О. Н. Коршунова [и др.]. СПб., 2014. С. 4.

Supervision of performance of the legislation in the sphere of town-planning activity and ensuring efficiency of defense of the state

© Koryachentsova S. I.,

senior Lecturer, department of public prosecutor's supervision and the prosecutor's participation in criminal, civil and arbitration cases in St. Petersburg Law Institute (branch) of the Russian Academy of General Prosecutor's Office

Abstract. Article is devoted to consideration of features of interaction of territorial and military prosecutors at law enforcement in the town-planning sphere and also to implementation of public prosecutor's supervision of performance of laws at the approval of town-planning documents of settlements which are adjacent to lands of the Armed Forces of the Russian Federation.

Keywords: public prosecutor's supervision, prosecutor's office, town planning, state property, subjects to defense and safety

Правовой режим земель обороны и безопасности: объект исследования

© **Насыров Д. В.**,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного-правовых дисциплин Юридического института МГПУ

Аннотация. В статье рассмотрены понятие и сущность объекта исследования юридической науки, а также правового режима земель обороны и безопасности. Дана характеристика земель обороны и безопасности, как объекта общественных отношений.

Ключевые слова: объект исследования, правовой режим, правовой режим земель обороны и безопасности.

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

Определение объекта исследования является важной задачей на ранней стадии познания, которая позволяет правильно сформулировать цель, задачи, а также определить методы научного исследования. К тому же современные правила по защите диссертаций, по сути, устанавливают требования для экспертов по оценке соответствия объекта исследования соответствующему паспорту научной специальности.

Понятие объекта в юридической науке исходит от общего понятия объекта в философии, а также объекта познания, представленного в гносеологии. Как философская категория объект науки рассматривается в форме реально существующего мира во всем многообразии его конкретных проявлений — предметов, процессов, событий, совершаемых в природной среде, обществе и мыслительной деятельности¹. Для выявления сущности объекта науки данное понятие сопоставляется с понятием предмета науки. Если объект науки понимается как реально существующий мир или его часть, исследуемый наукой для раскрытия ее предмета, то предмет науки — это определенный аспект, закономерности существующего мира, познание которых представляет непосредственную цель науки².

В объект правовой науки в целом и ее отдельных отраслей входят государство,

право, правоотношения, правонарушения и другие политико-правовые явления.

Правовой режим является объектом исследования в теории права, а также ее некоторых отраслей. История юридической науки свидетельствует о том, что первичные исследования о правовом режиме скорее осуществлялись именно в отраслевых юридических науках, а лишь затем исследование данного политико-правового явления осуществлялось в теории права путем его идеализации.

Правовой режим активно исследуется в гражданском праве, административном праве, земельном праве. При этом сущность правового режима в одной отрасли несколько отличается от природы правового режима другой отрасли. Возможно поэтому ученым-теоретикам права не удается объективно познать его.

В существующих источниках правовые режимы представлены как производные от латинского и французского понятий «режим» и в настоящее время рассматриваются как своеобразное зеркало функциональной характеристики права.

Н. И. Матузов и А. В. Малько, исследуя сущность правового режима, пришли к выводу о том, что ему свойственны следующие основные признаки:

1) они устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством;

2) имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во вре-

¹ Сырых В. М. История и методология юридической науки : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 36.

² Там же.

менных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права;

3) представляют особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием;

4) создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений¹.

Однако содержание не всех указанных признаков правового режима раскрывает его сущность. По мнению автора, первый и четвертый признаки характерны для сущности права в целом. Так, является общеизвестным фактом, что одним из основных признаков права является его установление специально уполномоченным органом от лица государства, а также гарантированность права государством. Кроме того, само содержание права, как системы общеобязательных правил поведения, состоит во взаимном переплетении субъективных прав и обязанностей у участников общества, которые, в свою очередь, предопределяют конкретную степень благоприятствования либо неблагоприятствования для субъектов.

Тем не менее, остальные признаки правового режима позволяют в достаточной степени построить мыслительную конструкцию о данной категории. Итак, правовой режим — это особый порядок регулирования конкретных общественных отношений, выделяемых в зависимости от субъектов и объекта права в тех или иных временных и пространственных границах. При этом конкретика общественных отношений и специфика механизма воздействия на общественные отношения, состоящая из совокупности сочетающихся между собой юридических средств, всецело будет зависеть от объекта и субъектов отношений. Так, установленный Семейным кодексом Российской Федерации режим имущества супругов можно рассматривать как особый порядок регулирования при условии, что между мужчиной и женщиной заключен брак, и,

соответственно, они являются супругами, а также у данных субъектов имеется какое-то имущество. Однозначно, что если нет имущества или субъекты не являются супругами, то и соответствующие юридические средства применимы не могут быть.

В земельных отношениях понятие правового режима также следует рассматривать как особый порядок регулирования отношений, основанный на конкретном объекте и субъектах права. Так, в Земельном кодексе Российской Федерации (ЗК РФ) имеется прямое указание на то, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования.

Формально-юридическое толкование данного положения ЗК РФ в сочетании с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что категория земель и разрешенное использование — это такие понятия, которые условно подразделяют весь земельный фонд в пределах Российской Федерации на определенные виды. Тому или иному виду соответствует свой набор правовых средств в регулировании отношений. Таким образом, при выделении определенного вида земель в составе категории земель или территориальной зоны происходит появление особого объекта права, отношения по поводу которого регулируются особым порядком: устанавливаются и определяются особые запреты, ограничения, права и обязанности для субъектов права.

В теории земельного права правовой режим земель исследуется уже давно.

Впервые понятие правового режима земель появилось в исследованиях И. И. Евтихьева, который указал на несоответствие объемов правовых режимов различных категорий земель. Под правовым режимом он понимал компетенцию органов земельного управления².

В 1960-х г. Н. И. Краснов определил правовой режим земель как «порядок возникновения и развития общественных отношений по поводу земли, порядок, опреде-

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. С. 535.

² Евтихий И. И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929. С. 1.

ляющий положение земли как объекта правового регулирования»¹.

Г. А. Аксененко считал: для того чтобы определить правовой режим земель, необходимо, «...во-первых, дать понятие этих земель как объекта данного земельного отношения, во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности, в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями и, наконец, в-четвертых, указать на те формы и меры ответственности, которые определены законом для пользователей землями...»².

Современные определения правового режима можно встретить у многих авторов. Причем на современном этапе осуществляются попытки дать не определение правового режима земель как такового, а характеристику элементам, раскрывающим его содержание.

А. И. Бобылев, Д. М. Демичев, Н. А. Шингель обозначают правовой режим земель как режим использования и охраны земель и включают в его содержание следующие элементы: право собственности на землю, право землевладения и землепользования; права и обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов; правовая охрана земель; управление земельными ресурсами; предоставление и изъятие земель для государственных и общественных нужд; возмещение убытков землевладельцам и землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства; землеустройство; разрешение земельных споров; ответственность за нарушение земельного законодательства³.

О. И. Крассов считает, что «правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и

охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и разрешенного использования»⁴.

Таким образом, понятие «правовой режим земель» за свое почти вековое развитие, первоначально обозначая лишь компетенцию органов земельного управления, очень сильно изменилось и в современном виде представлено как совокупность различных элементов, раскрывающих содержание отношений по поводу использования и охраны земель и земельных участков. Такое развитие можно объяснить, во-первых, модернизацией общественных отношений, в которых земля из монопольной собственности государства стала предметом иных видов собственности. Во-вторых, на усложнение содержания «правовой режим земель» повлияло развитие земельного и градостроительного законодательства.

Правовой режим земель в виде особого порядка регулирования отношений все так же будет зависеть от конкретного предмета регулирования.

Очевидным является тот факт, что объектом правового режима земель обороны и безопасности являются отношения по поводу использования и охраны данных земель. Законодательством Российской Федерации, исходя из интересов общества, установлены особые требования к земле как к объекту использования, природа которых кроется в уникальности земли как объекта отношений в целом. Дело в том, что земля одновременно является и природным объектом, и природным ресурсом, использование которого напрямую влияет на состояние окружающей среды, здоровье человека. Поэтому нельзя землю рассматривать только как объект использования.

Однако не совсем очевидным остается сама суть земель обороны и безопасности, т.к. ни в законодательстве, ни в правовой науке объект не определен и, соответственно, не обозначены четкие границы данного объекта отношений.

¹ Краснов Н. И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения в СССР : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1966. С. 42.

² Общая теория советского земельного права / под ред. Г. А. Аксененка. М. : Наука, 1983. С. 21.

³ Бобылев А. И., Демичев Д. М., Шингель Н. А. Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов. Мн., 1993. С. 4—60.

⁴ Крассов О. И. Земельное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2004. С. 58—59.

В соответствии с ЗК РФ земли обороны и безопасности следует считать землями, используемыми или предназначенными для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях¹. Причем такой объект правоотношений законодателем определен в качестве субкатегории отдельной категории земель промышленности и иного специального назначения. Отличительными признаками земель данной категории от других категорий земель является их расположение за пределами границ населенного пункта и соответствующее целевое назначение и использование (применительно к землям обороны и безопасности — обеспечение деятельности объектов обороны и безопасности).

Кроме того, в качестве объекта правоотношений в сфере земель обороны и безопасности следует рассматривать земли, составляющие определенный вид земель в составе категории земель населенных пунктов. Так, среди территориальных зон населенного пункта отдельно выделяются зоны для размещения военных объектов². Соответственно, градостроительным регламентом для данных территориальных зон предусмотрено размещение объектов обороны и безопасности и обеспечение их деятельности уже в пределах населенных пунктов.

Анализ положений ряда нормативных документов приводит к выводу о том, что землями обороны и безопасности также следует считать земельные участки, находящиеся в составе иных категорий земель, целевое предназначение и разрешенное использование которых по своей правовой природе не может быть связано с размеще-

нием объектов обороны и безопасности. Так, в соответствии с географическим расположением, Государственная граница Российской Федерации с Республикой Финляндией проходит по территории государственного природного заповедника «Костамукшский», земли которого относятся к категории земель особо охраняемых природных категорий. В свою очередь, земельные участки, предоставленные для размещения инженерно-технических объектов охраны Государственной границы, не образуют какого-либо состава иной категории земель, а являются частью земель указанной выше категории земель особо охраняемой природной территории, предназначение которой состоит в природоохранной деятельности³. К тому же общий режим заповедников не предполагает и выделения соответствующих территориальных зон для размещения объектов обороны и безопасности.

Не менее важным обстоятельством при определении границ объекта правового регулирования использования и охраны земель обороны и безопасности является не только их предназначение для конкретной деятельности, а также возможность использования для этой деятельности. Термины «использование» и «предназначение» заложены законодателем для раскрытия субкатегории земель обороны и безопасности в ст. 93 ЗК РФ.

Термин «предназначен», по-видимому, употребляется в соответствии с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации и определяет возможность использования земельного участка, исходя из установленного территориального планирования и зонирования. В свою очередь, в данной ситуации «использование» является термином, как бы дополняющим «предназначение». К примеру, если документами территориального планирования не преду-

¹ Пункт 1 ст. 93 ЗК РФ.

² Пункт 1 ст. 85 ЗК РФ.

³ Положение о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Костомукшский» (Российская часть Российско-Финляндского заповедника «Дружба»)»: утв. Руководителем Департамента охраны окружающей среды и экологической безопасности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации 11 марта 2001 г.

смотрено выделение зон для размещения объектов обороны и безопасности, соответственно и предоставление земельного участка и последующее его использование для указанных нужд не может быть осуществлено.

Однако, для некоторых отношений в целях обороны и безопасности существуют возможности «использования» земель, не предназначенных для этого, но допускаемых законом. В ст. 93 ЗК РФ закреплены положения о том, что при необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и иных мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются. И соответственно предоставление этих земельных участков для обороны и безопасности на каком-либо вещном праве не осуществляется. Использование этих земель осуществляется применительно к порядку, установленному для проведения изыскательских работ, а также для зон с особыми условиями использования. Примечательным остается тот факт, что законодатель данную норму расположил в ст. 93 ЗК РФ, что вполне позволяет считать, что земельные участки, не предназначенные для обороны и безопасности, но временно используемые для этого, также могут рассматриваться как объекты отношений правового режима земель обороны и безопасности.

Таким образом, подводя итог исследованию, следует отметить, что правовой режим земель обороны и безопасности представляет собой особый порядок регулирования общественных отношений, возникающих в связи с использованием и охраной земель обороны и безопасности.

В свою очередь объектом общественных отношений правового режима земель обороны и безопасности являются земли и земельные участки, которые предназначены и используются для нужд обороны и безопасности, а также земли и земельные участки, которые не предназначены, но используются для нужд обороны и безопасности.

Изучение паспортов научных специальностей позволяет сделать вывод о том, что правовой режим земель обороны и безопасности может составлять предмет области исследования по шифру специальности 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право», т.к. данная научная специальность предусматривает исследование законодательства и регулируемых им отношений в сфере определения правового режима охраны и использования окружающей среды, правового режима природных ресурсов, правового режима земель и земельных участков.

Кроме того, использование и охрана земель обороны и безопасности является сферой отношений по поводу планирования, построения и содержания системы обороны и безопасности Российской Федерации, т.к. затрагивает вопросы территориального размещения объектов на местности (на земле), предоставления земельных участков для указанных нужд, а также правовую охрану земель при осуществлении военной деятельности. Указанные общественные отношения являются предметом исследования военно-правовой науки.

Библиография

1. Аксененок, Г. А. Общая теория советского земельного права / Г. А. Аксененок, И. А. Иконичкая, Н. И. Краснов. — М. : Наука, 1983.
2. Евтихийев, И. И. Регулирование земельных отношений в городах / И. И. Евтихийев. — Горки : Госюриздат, 1929. — 134 с.
3. Краснов, Н. И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения в СССР : дис. ... д-ра юрид. наук / Краснов Николай Иванович. — М., 1966.
4. Крассов, О. И. Земельное право : учебник / О. И. Крассов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2004. — 671 с.
5. Малько, А. В. Теория государства и права : учебник / А. В. Малько, Н. И. Матузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2005. — 541 с.
6. Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов / А. И. Бобылев [и др.]. — Мн. : Право, 1993. — 175 с.
7. Сырых, В. М. История и методология юридической науки : учебник / В. М. Сырых. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2012.

Legal regime of lands of defense and safety: research object

© **Nasyrov D.V.**,

PhD, associate professor of state and legal disciplines of
Legal institute of MGPU

Abstract. In article the concept and an entity of an object of a research of jurisprudence and also a legal regime of lands of defense and safety are considered. The characteristic of lands of defense and safety as object of the public relations is this.

Keywords: research object, legal regime, legal regime of lands of defense and safety.

К вопросу о правовом режиме земель и охране природной среды на территориях, занимаемых структурами Тихоокеанского флота (на примере ЗАТО Фокино Приморского края)

© Русанов И. П.,

контр-адмирал, кандидат военных наук, доцент

© Ивакин В. И.,

кандидат юридических наук, доцент Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. Работа посвящена земельным и эколого-юридическим вопросам регулирования отношений на территории ЗАТО Фокино Приморского края, занимаемой объектами Тихоокеанского флота.

Ключевые слова: Тихоокеанский флот, Приморский край, город Фокино, закрытое административно-территориальное образование, границы, правовой режим земель, охрана окружающей природной среды, нормативные акты.

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

Одной из важнейших составляющих обеспечения безопасности России, а также его политической и экономической части в Азиатско-Тихоокеанском регионе является такое оперативно-стратегическое объединение ВМФ страны, как Тихоокеанский флот. В структуру его входят военно-морские части, другие аналогичные и иные объекты, пункты базирования которых находятся в различных стратегически важных районах страны. В их число входит закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) город Фокино, расположенный согласно административно-территориальному делению на юге Приморского края¹. Географически город находится в восточной части Уссурийского залива Японского моря, в 119 км от Владивостока, в 50 — от Находки, в межгорной котловине, где и размещена одноименная военно-морская база соединения. По статусу являясь закрытым административно-территориальным образованием, ЗАТО Фокино, помимо материковой части, располагается на прилегающих островах. Континентальное побережье рассматриваемого городского округа сильно изрезано и

имеет множество различных бухт — Безымянная, Сысоева, Руднева, Павловского, иные. Также немало мысов. Среди них Обручева, Осипова, Старцева, Опасный. Территория, кроме того, окружена множеством сопков, которые входят в отроги гор Сихотэ-Алинь, принадлежащему Ливадийскому хребту. В местности развита богатая речная система. Отсюда, определены координаты района, с обозначенным населенным пунктом Фокино, основанным, заметим, для справки, еще в 1891 г., а в народе (Россия и страны бывшего СССР) называемым, как говорится в Википедии, Тихоокеанский или Тихас. Близ него, как следует из истории, побывал, проходя свою военную службу, например, известный русский писатель-маринист А. Новиков-Прибой, опубликовавший позднее романы «Цусима» и «Подводники».

Вот о землях этой местности, а точнее их правовом режиме и юридических вопросах охраны окружающей среды в указанных пределах и будут наши настоящие рассуждения.

Начать хотелось бы с документа, определяющего статус рассматриваемой единицы, а именно — с Указа Президента Российской Федерации от 10 июля 2006 г. № 690 «Об утверждении границ закрытого

¹ Йолтуховский В. М., Коваленко Н. Г., Ляшенко В. А., Сулима В. В. Адмиралы и генералы Военно-морского флота России. 1992—2016. СПб., 2017. С. 258.

административно-территориального образования города Фокино Приморского края». Границы данной территориальной единицы установлены, как сказано в акте, в соответствии с предложением Правительства Российской Федерации. При этом высшему органу исполнительной власти государства данным Указом предписывалось в 6-месячный срок совместно с администрацией указанного субъекта Российской Федерации провести организационные мероприятия, связанные с установлением границ названного населенного пункта. В приложении к документу содержалось описание очерченных пределов, которые, в частности, представляют собою следующее.

Участок № 1: на севере — от береговой линии бухты Попова Уссурийского залива по южной границе муниципального образования «Шкотовский район» в северо-восточном направлении до пересечения с лесной дорогой, через сопки высотой соответственно 120,1 и 177,3 м до границы полосы отвода железной дороги пос. Смоляниново — пос. Дунай (43-й километр). Затем по границе полосы отвода указанной железной дороги до 37-го км, пересекая её. Далее по южной границе муниципального образования «Шкотовский район» до места пересечения с границей города Большой Камень. После этого по южной оконечности названного населенного пункта, через сопку Голый Мыс высотой 320,1 м. Далее, по водоразделу через сопки 311, 217, 202,6 и 199,8 м. до сопки Промысловка высотой 348,8 м.

Затем по северо-восточному склону сопки Промысловка до границы полосы отвода автодороги Угловое — Находка на расстоянии 2175 м. от моста через ручей Сахарный, по границе полосы отвода указанной автодороги до Тихоокеанского военного лесничества. Пересекая автодорогу, по северной границе кварталов № 8, 9, 10.

На востоке — по восточной границе кв. № 10 того же лесничества, а также по восточной и южной границам кв. № 20. Далее по восточной границе кв. № 19, 29, 30, 42, 58 и по северной границе кварталов № 73, 74, 90. Затем на юг по вершинам безымянных сопки в направлении к Душкинскому

перевалу. До границы полосы отвода автодороги Угловое — Находка, по границе полосы отвода этой автодороги до места, расположенного в 270 м. в восточном направлении от километрового столба № 108, пересекая её. После чего, по водоразделу через сопки высотой 302, 344,8 и 261 м до горы Павлиновка высотой 373,4 м., по вершинам безымянных сопки до оконечности мыса Острый.

На юге — от оконечности мыса Острый по береговой линии залива Стрелок до мыса Сысоева;

На западе — от мыса Сысоева по береговой линии Уссурийского залива до бухты Попова.

Участок № 2 — по береговой линии о. Путятин

Участок № 3 — по береговой линии о. Аскольд.

Таким образом, в акте Главы государства дана подробная характеристика местности, определены соответствующие границы ЗАТО, каким является город Фокино Приморского края.

Правовой статус земель этого ЗАТО определен, кроме того, в Уставе рассматриваемого закрытого образования, принятом 25 марта 2005 г. с изменениями от 25 августа 2017 г.. Так, ч. 2 ст. 2 Устава до последнего времени устанавливала, что территорию городского округа составляют исторически сложившиеся земли города Фокино, поселков Дунай и Путятин, а также прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения городского округа, рекреационные земли и иные земли независимо от форм собственности и целевого назначения, находящиеся в пределах городского округа. Сейчас в ч. 2 ст. 2 Устава записано несколько иначе, а именно, что «территорию г. Фокино составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа».

Вызовет у читателя интерес и положение ч. 3 ст. 2 Устава. В ней сказано: «Граница городского округа «город Фокино» установлена **Законом Брянской области** (выделено авторами) от 9 марта 2005 г. № 3-3 «О

наделении муниципальных образований статусом городского округа муниципально-го района, городского поселения и установлении границ муниципальных образований в Брянской области». В ч. 4 этой же нормы говорится: «Изменение границы городского округа производится законом Брянской области в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Здесь хотелось бы, конечно, сказать, что предложено весьма интересное и оригинальное решение в вопросах местного самоуправления, в том числе по регулированию земельных отношений и охраны природной среды, учитывая географическое нахождение Брянской области в европейской части России и города Фокино, расположенного в Приморском крае.

В свою очередь, в п. 26 ст. 4 Устава, в частности, ранее говорилось, что к вопросам местного значения относятся утверждение генеральных планов городского округа, а также правил землепользования и застройки. Кроме того, это резервирование земель и изъятие, в том числе, путем выкупа, земельных участков в границах округа для муниципальных нужд; осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа. Цитируемые нормы были приняты на основании п. 26 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сейчас в ст. 4 рассматриваемого Устава установлены совсем другие нормы.

Данный Устав в п. 28 ст. 7 в настоящее время гласит, что к вопросам местного значения городского округа относятся: утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих, в том числе, требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены. Сюда же относится, как записано в п. 29 Устава, утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах городского округа (ГО) для муници-

пальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах ГО, а также обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд ГО, проведение открытого аукциона на право заключения договора о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом (п. 42). К вопросам местного значения, в соответствии с п. 44 относится и организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

В Уставе определены и другие полномочия. В частности, в подп. 3 ч. 3 ст. 16, где речь идет о публичных слушаниях, говорится, что на публичные слушания должны выноситься: проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки. О регулировании земельных отношений на территории данного ЗАТО идет речь и в ст. 19, п. 21 ст. 28 Устава этого образования.

Заметим, ранее, до принятия указанного уставного документа, действовал аналогичный акт муниципального образования г. Фокино 1997 г.¹ В уставе фиксировалось, что данное ЗАТО было создано в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 4 октября 1980 г. № 10-сс,

¹ Для справки: очерченная территория, а точнее город Фокино, вплоть по 1979 г. включительно именовался как поселок Тихоокеанский, а с 1980 по 1994 г. — Шкотово-17.

распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 января 1994 г. № 3-р и распоряжением Главы администрации Приморского края от 18 февраля 1994 г. № 172-р.

Кроме Устава, правовой статус земель, занимаемых рассматриваемым образованием, определяется и другими правовыми предписаниями. Так, решением Думы городского округа ЗАТО г. Фокино от 30 января 2014 г. № 132-МПА было утверждено Положение «О процедуре и критериях предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и (или) ведении городского округа ЗАТО город Фокино, для целей не связанных со строительством». В соответствии с названным рескриптом предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, осуществлялось уполномоченным на управление и распоряжение земельными участками субъектом. Причем, исключительно в аренду. При этом земельный участок для целей, не связанных со строительством, предоставлялся гражданам и юридическим лицам в аренду без проведения торгов в случае, если в отношении данного земельного участка подавалось одно заявление. Решение о передаче в аренду земельного участка принимается, как фиксировалось в документе, уполномоченным органом в 14-дневный срок со дня предоставления кадастрового паспорта земельного участка. В случае если в отношении одного земельного участка поданы два или более заявления, предоставление земельных участков осуществлялось с проведением торгов.

Торги на право заключения договора аренды проводятся, было записано в вышеуказанном Положении, в случае, если:

- участок поставлен на кадастровый учет;
- определено разрешенное использование земельного участка;
- независимым оценщиком определена величина арендной платы;
- принято постановление соответствующего органа о проведении торгов на право заключения договора аренды земельного участка.

Однако, решением Думы городского округа ЗАТО Фокино от 26 февраля 2015 г. № 227-МПА рассматриваемое Положение от 30 января 2014 г. № 132 признано утратившим силу. По сути, таким образом, им регулировались рассматриваемые отношения фактически 365 дней. В свою очередь, указанным местным органом 22 апреля 2014 г. принято решение № 127 «О вынесении на публичные слушания проекта планировки территории для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим двух детей, а также молодым семьям в районе ул. Домашлино». После чего, 24 июля 2014 г. издается так называемый Итоговый документ публичных слушаний, в котором говорится о необходимости дачи разрешения на утверждение проекта планировки и межевания рассматриваемого пространства. Однако хотелось бы знать: а если в семье трое и более детей, да к тому же все совершеннолетние, распространяется ли в этом случае действие цитируемого источника на указанные отношения? На наш взгляд, следовало дать несколько иное название правового акта, а именно в этой части обозначить «... гражданам, имеющим двух и более детей...».

На территории рассматриваемого ЗАТО, естественно, изданы и действуют и другие документы, определяющие правовой режим земельных участков этой территории. Так, 26 февраля 2015 г. решением Думы городского округа ЗАТО г. Фокино № 225-МПА утверждены Правила определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. В соответствии с нормами данного документа размер платы по соглашению об установлении сервитута определяется на основании кадастровой стоимости земельного участка и рассчитывается как 0,01 процента кадастровой стоимости земельного участка за каждый год срока действия сервитута. При этом размер платы по соглашению об установлении сервитута не пересматривается, если сменится правообладатель земельного участка. Одновременно сказано, что если сервитут устанавливается в отношении части земельного участка, раз-

мер платы определяется пропорционально площади этой части земельного участка.

Ранее, заметим, решением указанного представительного органа ЗАТО г. Фокино от 30 мая 2013 г. № 69 МПА принята Методика расчета арендной платы за пользование земельными участками на данной территории. Документ устанавливает, что в случае, если земельный участок имеет два вида разрешенного использования, то для расчета арендной платы применяется коэффициент, имеющий большее значение. В нем зафиксирован также порядок внесения арендной платы за использование таких объектов, который определяется в соответствии с действующим законодательством и договором аренды. Одновременно методика предписывает, что если арендатор использует земельный участок не в соответствии с установленным видом разрешенного использования, то арендодатель вправе в одностороннем порядке изменить размер арендной платы на соответствующий вид разрешенного использования. Такая возможность предусмотрена с момента установления данного нарушения и составления арендодателем акта о самовольном изменении вида разрешенного использования земельного участка.

Заметим, что на рассматриваемой территории выявляются и факты самовольного занятия земельных участков. Так, 4 февраля 2016 г. специалистами местной администрации в очередной раз выявлено самовольное занятие земельных участков на пляже бухты Руднева. Указанные земельные участки были заняты металлическими гаражами и контейнерами. По данному факту составлены акты, вынесены предписания об освобождении земельных участков в течение 5-ти дней¹.

Еще одним источником, определяющим юридический режим использования земель на территории рассматриваемого образования, является утвержденное 29 апреля 2013 г. Положение о порядке осуществления муниципального земельного контроля в указанных границах.

В границах образования приняты и другие соответствующие источники по данной проблеме. Так, решениями Думы городского округа от 28 февраля 2013 г. № 22-МПА утверждены Генеральный план городского округа ЗАТО Фокино Приморского края; от 25 ноября 2013 г. № 11-МПА — Правила землепользования и застройки. Постановлением Администрации ЗАТО от 22 сентября 2015 г. № 1779-па в соответствии, с п. 8 ст. 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» издан правовой акт «О подготовке документации по планировке территории в составе проекта планировки и проекта межевания территории части улицы Центральной в п. Дунай». Постановлением администрации ГО ЗАТО город Фокино от 2 ноября 2016 г. № 2130-па издан акт «О подготовке документации по внесению изменений в проект планировки территорий с проектом межевания части улицы Дальней в п. Дунай».

А совсем недавно, 1 ноября 2017 г., для регулирования земельных отношений принят также Административный регламент Управления муниципальной собственности ГО ЗАТО Фокино по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление земельных участков, находящихся в ведении и (или) в собственности городского округа ЗАТО город Фокино, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, а также гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности».

Теперь, от краткого анализа вышеуказанных норм в сфере земельных отношений перейдем к некоторым документам, непосредственно связанным с охраной окружающей природной среды. Конечно, в первую очередь следует также обратиться к Уставу. Так, например, в соответствии со ст. 7 к вопросам местного значения городского округа относятся осуществление муниципально-го лесного контроля (п. 41), который в соот-

¹ http://adm.fokino-prim.ru/sa/oumi/ums_docs/4078-samovolnoe-zanyatie-zemelnyx-uchastkov.html

ветствии с п. 2.37 ст. 39 отнесен к исполнительно-распорядительным полномочиям администрации города. Об охране окружающей среды идет речь и в иных нормах цитируемого документа. Так, в п. 28 ст. 7 записано, что к вопросам местного значения относятся утверждение правил использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах ГО. Сюда также относится осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий (ООПТ) местного значения (п. 34). А к исполнительно-распорядительным полномочиям администрации города, как провозглашено в Уставе, относятся, в том числе, такие вопросы, как организация благоустройства и озеленения территории города Фокино, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов ООПТ, расположенных в указанных границах (п.2.14 ст. 39).

Кроме названного Устава в порядке его исполнения на рассматриваемой территории по вопросам охраны окружающей среды издаются и другие акты. Так, 29 апреля 2013 г. решением № 60-МПА утверждено Положение о порядке осуществления муниципального лесного контроля на территории городского округа ЗАТО город Фокино. Однако, 10 апреля 2014 г. на это решение внесен протест прокурора, который был удовлетворен. В связи с этим в указанный источник Думой внесены соответствующие изменения. Во исполнение указанного Положения на 2016—2017 годы планировалось проведение рейдов с целью соблюдения лесного законодательства, о чем имеются соответствующие нормы. Думается, такие рейды должны осуществляться вообще постоянно.

Далее необходимо заметить, что правовые акты, регулирующие обозначенные вопросы касательно ЗАТО Фокино, принимаются не только его муниципальными органами, но также и органами исполнительной власти Приморского края. На них, на наш взгляд, следует остановиться несколько подробнее. Например, в своё время, а именно

28 февраля 2013 г., были внесены изменения в постановление соответствующего департамента № 14/5 «Об установлении тарифов для краевого государственного унитарного предприятия «Примтеплоэнерго» в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, оказываемых потребителям городского округа ЗАТО Фокино». Однако, постановлением названной структуры от 5 декабря 2013 г. № 75/11 «Об утверждении производственных программ и об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение для потребителей краевого государственного унитарного предприятия «Примтеплоэнерго», находящегося на территории пгт. Путятин городского округа ЗАТО город Фокино», вышеприведенный документ признан утратившим силу. Данный юридический акт принимался на основании заявления краевого государственного унитарного предприятия «Примтеплоэнерго» от 11 ноября 2013 г. № 27-7412 об утверждении производственных программ и об установлении тарифов на питьевую воду и водоотведение, а также во исполнение Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и постановления Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения». Основанием его принятия явилось, кроме того, Положение о департаменте по тарифам Приморского края, утвержденное постановлением администрации Приморского края от 6 августа 2007 г. № 214-па, и решение Правления департамента по тарифам Приморского края от 5 декабря 2013 года № 78.

В соответствии с паспортом специально разработанной по данному вопросу производственной программы к ее задачам относилось бесперебойное круглосуточное холодное водоснабжение (питьевая вода) потребителей КГУП «Примтеплоэнерго». В перечне мероприятий значились, в частности, ремонт водопроводов, водоводов, водокколонок. В отчете об исполнении указанной производственной программы за отдельные периоды регулирования, в частности, с 1 января 2013 г. по 30 сентября 2013 г. приведены заслуживающие внимания исследова-

телей, данные. Так, удельное водопотребление за обозначенное время равнялось 19,02 куб. м/чел., т.е. в среднем за месяц фактически по 2 указанных единицы на человека. При этом уровень потерь при бесперебойности 24 час/день составлял 3.48%. Фактическое количество произведенных анализов проб на системах коммунальной инфраструктуры водоснабжения планировалось 10 ед., из них 6 проб, соответствующих нормативам. В то же время, нормативное количество предписывается 45 ед. В связи с этим, наверное, не случайно, что лишь 60% предоставляемых товаров и услуг отвечало установленным требованиям. Одновременно, как не покажется парадоксальным, аварийность систем коммунальной инфраструктуры равнялась нулю. Хотя, заметим, износ указанных систем, оборудования водозаборов, оборудования системы очистки воды составлял 100%. Фактический срок службы оборудования достигал 17 лет при нормативном — 7 лет. Удельный вес сетей, нуждающихся в замене, составлял 68,81%. Протяженность сетей (всех видов в однотрубном представлении) — 4.20 км. При этом, как фиксировалось в п. 5 вышеназванной Программы, мероприятия, направленные на повышение качества обслуживания абонентов не предусмотрены.

Более глубокий анализ указанных фактов и соответствующие выводы из изложенного предоставляем сделать вам, уважаемые читатели. Со своей стороны, только заметим единственное: до идеального положения, закрепленного в Конституции Российской Федерации, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), пока, наверное, далеко. Хотя определенные шаги в этом направлении, несомненно, предпринимаются.

Непосредственно администрацией городского округа ЗАТО Фокино издаются и собственные акты, связанные с воздействием человека на окружающую природную среду, и обеспечением охраны жизни и здоровья граждан. Так, решением этой структуры от 27 февраля 2015 г. № 318-па было принято постановление «О мерах по обеспечению безопасности людей в водных объектах и акватории, прилегающей к террито-

рии городского округа ЗАТО город Фокино, запрещения выхода людей на лед в весенний период 2015 года». Документ принят на основании постановления Губернатора края от 24 апреля 1998 г. № 196 «Об утверждении Правил охраны жизни людей на водных объектах в Приморском крае и правил пользования водными объектами для плавания на маломерных плавательных средствах в Приморском крае».

В определенной степени к охране окружающей среды относится и образование городских скверов. Интересным в связи с этим является Положение о конкурсе на лучшее название скверов города Фокино, утвержденное администрацией названного ЗАТО, участниками которого могли быть лица от 8 лет и старше. Конкурс проводился с 10 по 30 ноября 2017 г. в рамках программы по благоустройству общественных территорий проекта «Формирование комфортной городской среды».

И в заключении нам хотелось бы несколько коснуться одной из территорий, где издавна дислоцировались части Краснознаменного Тихоокеанского флота, а именно вышеупомянутом городе Большой Камень. Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 1996 г. этот населенный пункт, включая территорию сёл Петровки и Суходол, был преобразован в закрытое административно-территориальное образование. Цель его образования состояла в создании надежной защитной зоны для безопасного функционирования предприятий города, обеспечения сохранности государственной тайны и экологической безопасности населения. Общая площадь этого субъекта земельных отношений составляла 11982 га. Однако 1 сентября 2014 г. актом Главы государства № 602 вышеобозначенный статус названного городского поселения с 1 января 2015 г. упразднен. В соответствии с указанным документом, Правительству Российской Федерации совместно с Администрацией Приморского края предписывалось в 6-месячный срок провести необходимые организационные мероприятия.

Отсюда видно, что у ряда государственных и муниципальных органов власти есть соответствующая компетенция в области

регулирования земельных и экологических отношений. Однако по части земельного права всё должно быть прописано, в том числе, в ЗК РФ. В связи с этим полагаем, что в ЗК РФ необходимо внести изменения, выражающиеся в том, чтобы четко обозначить компетенцию Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, руководителей субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и тех или иных структур в области земельного права. Отсутствие таких норм в важнейшем указанном кодифицированном акте только отрицательно влияет на управленческую практику в данной сфере отношений. Об этом, хотя и не напрямую, нами подчеркивалось и ранее, например, в работе «Правовой режим земель, занимаемых объектами военно-морского флота»¹, где речь шла о проблемах регулирования земельных отношений на территории ЗАТО Видяево Мурманской области. Кстати, аналогичную позицию в части совершенствования законодательства, занимают и другие авторы, исследующие правовой режим земель обороны и безопасности².

Библиография

1. Ивакин, В. И. Правовой режим земель, занимаемых объектами Военно-Морского Флота / В. И. Ивакин, И. П. Русанов // Морской сборник. — 2015. — № 1.
2. Йолтуховский, В. М. Адмиралы и генералы Военно-морского флота России. 1992—2016 / В. М. Йолтуховский, Н. Г. Коваленко, В. А. Ляшенко, В. В. Сулима. — СПб., 2017.
3. Талыбов, Р. А. Теоретико-правовая модель изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства / Р. А. Талыбов // Военное право. — 2017. — № 6 (46).

¹ Ивакин В. И., Русанов И. П. Правовой режим земель, занимаемых объектами военно-морского флота // Морской сборник. 2015. № 1. С. 48—52.

² См., например: Талыбов Р. А. Теоретико-правовая модель изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства // Военное право. 2017. № 6 (46). С. 267—271.

The question of the legal regime of land and protection of the natural environment in the territories occupied by the structures of the Pacific fleet (on the example of ZATO Fokino, Primorsky Krai)

© **Rusanov I. P.**,

rear Admiral, candidate of military Sciences, associate Professor

© **Ivakin V. I.**,

candidate of legal Sciences, associate Professor, Law Institute of the Russian University of transport

Abstract. The article is devoted to the land and ecological-legal regulation of relations on the territory of ZATO Fokino in Primorsky region occupied by the objects of the Pacific fleet.

Keywords: Pacific fleet, Primorskii Krai, city of Fokino, the closed administrative-territorial formation, border, legal regime of land, environmental protection, regulations.

Воспитательная работа. Укрепление воинской дисциплины

Роль и место военного духовенства в бою: психолого-правовые аспекты деятельности

Овчаров О. А.,

кандидат юридических наук, преподаватель Военного университета

Солонина С. Н.,

преподаватель Военного университета

Аннотация. В статье кратко рассмотрены и проанализированы с психологической и правовой точки зрения роль и место военного духовенства в бою, рассматриваются правовые документы, регламентирующие деятельность военного духовенства на поле боя и примеры из практики их реализации в боевых условиях, делается вывод о путях дальнейшего совершенствования правовой работы с учётом имеющегося исторического опыта.

Ключевые слова: правовая работа, военное духовенство, боевые условия, боевой дух, оборона.

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

С появлением в войсках должностей помощников командиров по работе с верующими военнослужащими — военного духовенства — перед командованием встал вопрос о роли и месте военного священника в боевых условиях. Опыт зарубежных государств, имеющих институт военного духовенства уже не одно столетие, показывает, что военные священники активно используются сторонами вооружённого конфликта и имеют в военное время свои специфические цели и задачи.

Так, в частности, в США во время боевых действий военные священники активно привлекаются к отправлению религиозных обрядов в полевых условиях. Например, в период войны в Персидском заливе свыше 1 тыс. капелланов и их помощников участвовали в обеспечении религиозных культов, организации досуга и быта в воинских формированиях. Наряду с выполнением профессиональных функций в их обязанности входило проведение занятий и бесед об истории, культуре, основных вероисповеданиях и обычаях населения данного региона. Кроме того, так как капелланы являются офицерами вооружённых сил США, на них возлагаются и все тяготы военной службы. Они должны не только обеспечивать соот-

ветствующее морально-психологическое состояние военнослужащих, но, не являясь комбатантами, в случае необходимости должны заменить командира. Военные священники принимают участие в учениях, маневрах и стрельбах, а также в специально устраиваемых для них полевых учениях¹.

В России также имеется богатый опыт участия военного духовенства в сражениях. Упоминания в летописях и других документах об участии священнослужителей в военных походах встречаются с давних времён. Так, например, Великим князем Святым Владимиром Мономахом в феврале 1111 года был предпринят большой поход на половцев, а 24 марта того же года русские полки, во главе которых по его приказанию были поставлены священники, одержали первую победу над врагом². Подробнее описание участия военного духовенства можно встретить в работах протоиерея Николая

¹ Беляков А. Религиозное воспитание в иностранных армиях [Электронный ресурс]. URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=40010> (дата обращения: 23.11.2017).

² Тони О. В. Церковь и армия // Вера и Верность: Очерки из истории отношений Русской Православной Церкви и Российской армии. М. : Кучково поле, 2005. С. 6—7.

Агафонова¹, протоиерея Георгия Полякова², а также др. Для более глубокого понимания сути духовной и морально-психологической работы военного духовенства во время боя рассмотрим несколько наглядных примеров из практики.

Вот пример из боевых будней протоиерея Андрея Малова. При штурме крепости Ниязбек о. Андрей первым спустился в ров и первым взобрался на вал, а в ночь с 14 на 15 июня 1865 г. отважный батюшка с крестом в руке одним из первых поднялся на крепостную стену Ташкента, скрывавшую за собой пятнадцатитысячную армию неприятеля. По взятии крепости в последующие два дня он принимал самое активное участие в покорении этого стотысячного мусульманского города. При штурме города Ходжента были убиты или тяжело ранены все командиры батареи, да и солдат артиллеристов осталось не более четырёх. «Мне пришлось командовать, — рассказывал о. Андрей, — чтобы не остановить ход дела. Я эту часть знал хорошо. Слава Богу, имел возможность присмотреться и прислушаться. Нам удалось пробить стену и через брешь перетащить два орудия. Продолжая командовать, я вступил в город, бомбардировал цитадель и разрушил часть её. На наши крики «Ура!» слышались как бы ответное «Ура!» штурмующих, и они появились в Ходженте». Рассказывали, что генерал Кауфман, высоко ценя энергию, неустрашимость и находчивость о. Андрея, на одном военном совете сказал: «Если бы отец Андрей был офицером, я за честь считал бы служить под его командой»³.

Наглядным также является маленький эпизод из боевой практики иеромонаха Алексея (Оконешникова) — корабельного священника крейсера «Рюрик», который в августе 1904 г. вступил в неравный бой с шестью японскими крейсерами. Вот как сам военный священнослужитель иеромонах Алек-

сий описывает условия своего труда и свою деятельность в боевой обстановке: «Ужасные картины: кто без рук, без ног, без челюсти, окровавленные, разбитые; живой за секунду внезапно разорван на мелкие куски неприятельским снарядом; меня всего обрызгало кровью и кусками человеческого тела. И при этом сколько геройства: тяжело раненые кричали «ура!», один матрос собственными руками отрезал болтавшуюся разбитую ногу, добрался до пушки, выстрелил и тут же умер... Узнав, что взорвать судно нельзя, так как уничтожены все провода, лейтенант Иванов отдал приказ открыть кингстоны и распорядился выносить раненых, чтобы привязывать их к койкам и бросать за борт. Видя это, я пошёл исповедовать умирающих: они лежали на трёх палубах по всем направлениям. Среди массы трупов, среди оторванных человеческих рук и ног, среди крови и стонов я стал делать общую исповедь. Она была потрясающая: кто крестился, кто протягивал руки, кто, не будучи в состоянии двигаться, смотрел на меня широко раскрытыми, полными слёз глазами... Я начал было исповедовать раненых, причащать их не представлялось возможности. Всюду было тесно, я боялся пролить Св. Дары. Скоро пришлось отложить и исповедание. Я спустился в лазарет, наполнил карманы подрясника бинтами и стал ходить по верхней и батарейной палубам и делал перевязки. ... Я перевязывал раненых, в это время начался пожар, мы с лейтенантом стали тушить его и потушили. ... Говорят, осталась только одна кормовая пушка. Я побежал туда и увидел 5—6 человек матросов, схватил снаряд, поднёс к пушке, а матросы стреляли из неё. Корабль постепенно погружался. Я исповедовал людей группами, перебегая от одной к другой». Отец Алексей вместе с оставшимися в живых моряками попал в плен. Как духовное лицо был отпущен и при этом умудрился вывезти из плена знамя корабля. За героизм иеромонах Алексей (Оконешников) был награждён золотым наперсным крестом на Георгиевской ленте⁴.

¹ Протоиерей Николай Агафонов. Ратные подвиги православного духовенства. М. : Благовест, 2013.

² Протоиерей Георгий Поляков. Военное духовенство России. М. : ТИИЦ, 2002.

³ Заславский В. Б. Из истории Православия в Средней Азии // Церковно-исторический вестник. 2003. № 10. С. 158—159.

⁴ Протоиерей Николай Агафонов. Ратные подвиги православного духовенства. М. : Благовест, 2013. С. 131—133.

Капитан 2-го ранга Борис Апрелов так описывает деятельность военного священника крейсера «Громобой»: «Отец Георгий, скромный, застенчивый, во время Русско-Японской войны показал себя героем. Во время кровавого боя 1 августа 1904 г. он с епитрахилью на шее, с крестом в руках, бросался в самые страшные места, где пылал пожар, откуда неслись крики и стоны раненых, где рвались, калеча людей, беседки с патронами и снарядами. Он напутствовал умирающих; обладая огромной физической силой, он на руках выносил раненых сквозь дым и пламя пожара. Казалось, он нес на руках не матроса, а ребёнка, спускаясь с ним вниз по трапу на перевязочный пункт¹.

Подобных примеров история военного духовенства может привести немало. Все они указывают на место и роль военного духовенства и его деятельности в военном деле. Как справедливо замечает А. А. Смирнов, священник любой церкви, а корабельной в особенности, уже сам по себе — постоянное напоминание о бессмертии души и возможности её спасения². Для людей, рискующих своей жизнью на поле боя, данное обстоятельство оказывается весьма немаловажным.

Полковые священники в полной мере разделяли со своей паствой все трудности армейской жизни. Они вместе с солдатами жили в окопах, шли в бой, горели и тонули в русских боевых кораблях. За период войны с 1914 по 1918 гг. около 2 500 священников были отмечены государственными наградами за проявленный ими героизм на полях сражений. Протопресвитер Г. Шавельский писал: «О деятельности военного духовенства на театре военных действий я имел счастье слышать блестящие отзывы от обоих Верховных Главнокомандующих. В конце 1916 г. Государь как-то сказал мне: «От всех приезжающих ко мне с фронта военных начальников я слышу самые лучшие отзывы о работе военных священников в

рядах армии». Ещё решительнее, в присутствии чинов своего штаба, отозвался в 1915 г. великий князь Николай Николаевич: «Мы в ноги должны поклониться военному духовенству за его великолепную работу в армии»³.

Всё выше приведённое есть свидетельство подлинной веры, действующей любовью (Гал 5; 6). «А без веры угодить Богу невозможно; ибо надобно, чтобы приходящий к Богу веровал, что Он есть, и ищущим Его воздаёт» (Евр 11; 6). Вера же, по слову Апостола Павла, «есть осуществление ожидаемого и уверенность в невидимом» (Евр 11; 1). В основе воинского героизма и ратных подвигов воинов на поле брани, в основе блистательных побед лежит вера — как «осуществление ожидаемого и уверенность в невидимом». Вера в Бога, в Его помощь, в Его всемогущество. Вера в то, что «Бог есть любовь» (1 Ин 4; 8) и «ищущим Его воздаёт». В Основе героизма, подвигов и побед лежит также и любовь. «Бог есть любовь, и пребывающий в любви пребывает в Боге, и Бог в нем. Любовь до того совершенства достигает в нас, что мы имеем дерзновение в день суда, потому что поступаем в мире сем, как Он. В любви нет страха, но совершенная любовь изгоняет страх» (1 Ин 4; 16—18). Нередко за воинским героизмом и ратными победами лежит тяжёлый труд также и военного духовенства, личным примером, личным героизмом влекущих за собой воинов к высотам человеческого духа — бесстрашию, мужеству, терпению, смиреннию, непоколебимой вере и жертвенной любви.

Имеется в России и исторический опыт правового регулирования такого участия военного духовенства в боевых действиях, где отражены роль и место военного священника в бою. Рассмотрим хотя бы кратко некоторые из таких правовых документов. В частности, в 1812 г. Императором Александром I было утверждено Учреждение для управления большой действующей армии⁴,

¹ Смирнов А. А. Послушники Андреевского флага: корабельные священники Российского императорского флота. СПб. : Морское наследие, 2016. С. 96.

² Там же. С. 9.

³ Протоиерей Николай Агафонов. Указ. соч. С. 145—146.

⁴ Учреждение для управления большой действующей армии. СПб. : Медицинская типография, 1812.

где в статьях 240—248 указывались цели, задачи и содержание деятельности Полевого Обер-Священника, в т.ч. устанавливалось, что он есть Начальник всех полковых священников Армий, что при нём находится Диакон и нужное число церковных служителей, для отправления службы Божией при Главной Квартире, что Полевой Обер-Священник наблюдает за благочинием и добрым поведением полковых Священников, чтобы служба Божия отправляема была по церковному Положению в Церкви Главной Квартире и во всех полковых Церквях, чтобы Священники пеклись особенно о доставлении больным и раненым утешений Веры и Святаго причащения, а также, чтобы перед выступлением против неприятеля и по одержании побед при Армии отправлено было надлежащее Молебствие.

Внимательное рассмотрение перечисленных (и утверждённых Императором в Учреждении) обязанностей военного духовенства показывает, какую огромную роль играл духовный фактор в военном деле, на поле боя, в обеспечении обороны страны. Военное духовенство призвано было обеспечить духовную связь личного состава с Богом — самыми разными средствами, возбудить крепкую веру в Бога, в помощь Божию, в победу. Всё это способствовало повышению боевого духа войск, внутренней твёрдой уверенности в победе, формировало бесстрашие, непреклонность, мужество, терпение, твёрдую волю к победе, давало силы стойко переносить все тяготы и лишения военной службы в суровых боевых условиях, любой ценой (в т.ч. и ценой самой жизни) идти к победе. Чтобы возбудить, зажечь, привести в действие боевой дух войск, вызвать к жизни высокие моральные и боевые качества на военное духовенство возлагалась большая ответственность, от него требовалось исполнять свои обязанности на самом высоком уровне, показывать личный пример жертвенного служения, мужества и героизма.

При этом, помимо правовых актов государственной власти, деятельность военного духовенства в бою регламентировались и нормативными правовыми актами, издаваемыми властью церковной. Так, например,

круг обязанностей священника на войне изложен Протопресвитером Военного и Морского духовенства в Указании духовенству действующей армии от 21 июля 1914 г. № 1, в котором предписывалось, что все священнослужители всегда должны помнить: 1) что война решает участь народа; 2) что исход войны зависит от воли Божией и от напряжения сил народных. Отсюда долг военного священника: а) непрестанно молиться, чтобы Господь не оставил Своею милостью нашу Родину и Армию, и б) всячески и словом, и делом содействовать подъёму духовных сил воинской части, при которой он состоит.

Далее названное Указание перечисляет, что в круг обязанностей священника на войне входит: 1) кроме молитвы келейно, совершение богослужений в воскресные и праздничные дни и накануне их. Только передвижение полка и время боя могут служить достаточными причинами к несовершению богослужений; 2) совершение торжественных молебнов перед началом боя и панихид об убитых — после боя; 3) во время боя место священника на передовом перевязочном пункте, где всегда скопляется множество раненых, нуждающихся: одни — в напутствии, другие — в утешении. Но священник должен быть готов во всякую минуту пойти и вперёд, где потребуется его участие. Во время боя и по окончании его священник заботится, чтобы убитые не остались без погребения; 4) священники пользуются всяким случаем, чтобы оказать своё пастырское влияние для поддержания в воинских чинах доблестного духа, веры в Бога и уважения к Его законам; 5) благочинные наблюдают, а священники госпитальные позаботятся о поддержании библиотек. Книга — лучший друг и утешение в часы досуга и выздоровления. Опыт русско-японской войны доказал чрезвычайную важность библиотек для госпиталей. Полковые священники по возможности позаботятся, чтобы и их части не оставались без книг; б) вовремя сделанная перевязка нередко спасает жизнь раненому. Всякая лишняя перевязывающая рука дорога на войне. Желательно, чтобы каждый священник умел перевязать раненого; 7) желательно, чтобы

священники извещали родственников убитых чинов своей части о смерти и месте погребения их. В помощь себе в этом деле священник может привлечь церковника и нескольких грамотных чинов полка в свободное для последних время; 8) каждый священник должен быть готов послужить и чинам другой части, если позволят сделать это его силы; 9) желательно, чтобы священники организовали, каждый в своей части, общества помощи семьям убитых чинов этой части; 10) священники первые должны оказать своим пасомым пример твёрдости в вере, стойкости в исполнении долга, трезвости и благоповедения¹.

На роль и место военного священника в военное время указывает, в частности, и приказ по ведомству Протопресвитера Военного и Морского духовенства от 1 января 1916 г. № 1 (По полевой Канцелярии Протопресвитера): «Нам, военным пастырям, вверено самое великое — души воинов. На нас лежит величайший долг — словом и молитвой, совместными с воинами трудами и лишениями укреплять и вдохновлять защитников РОДИНЫ на подвиги великие, врачевать их раны душевные, помогать им отстаивать честь и славу русскую»².

Перечисленные обязанности военного духовенства, его место и роль во время ведения боевых действий, его предназначение в военном деле легли в основу современных обязанностей военного духовенства в период вооружённого конфликта (в военное время), но с учётом современных особенностей, средств и способов ведения вооружённой борьбы.

В Основах концепции работы с верующими военнослужащими в Вооруженных Силах Российской Федерации сказано, что военные священники «призваны непосредственно выполнять свои религиозные обязанности с учетом особенностей военной службы. Они должны быть способны на основе базовых ценностей христианства, ислама, буддизма и иудаизма, присущими им

специфическими формами работы позитивно влиять на состояние социальной, духовной и нравственной жизни личного состава Вооруженных Сил в целях высокой результативности воинского труда»³.

В п. 1 данных Основ концепции прописаны цели и задачи органов по работе с верующими военнослужащими, где указаны, в том числе, и их обязанности в военное время:

— изучать религиозную обстановку в воинских коллективах и местах дислокации войск (сил), анализировать ее влияние на выполнение задач в мирное и военное время и готовить соответствующие справки и предложения командованию;

— вести постоянную работу по оказанию моральной, психологической и духовной поддержки личного состава в походах, боевых порядках, а также в лечебных и оздоровительных учреждениях;

— активно содействовать поддержанию личного состава в состоянии высокой боеспособности, психологической устойчивости, наступательного духа, мужества, стойкости, терпения, самоотверженности и взаимовыручки в бою;

— содействовать работе по оказанию необходимой медицинской и психологической помощи раненым и пострадавшим, помогать преодолению последствий стрессовых ситуаций, заботиться о достойном погребении погибших и умерших»⁴.

В п. 2 Основ концепции указаны формы работы с верующими военнослужащими в военное время:

а) богослужебные: совершение богослужений, таинств, обрядов, в том числе влияющих на поддержание высоких боевых качеств и морального духа личного состава, оказание помощи и поддержки раненым и пострадавшим, а также достойное захоронение и поминовение погибших и умерших;

б) внебогослужебные:

¹ Руководственные указания духовенству действующей армии. М. : Типография Штаба Московского Военного Округа, 1916. С. 3—5.

² Там же. С. 5—6.

³ Основы концепции работы с верующими военнослужащими в Вооруженных Силах Российской Федерации / Сборник материалов по работе с верующими военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2012. С. 151.

⁴ Там же. С. 152—153.

— коллективная и индивидуальная работа с вооруженными силами в период подготовки к боевым действиям (возможность и необходимость работы священнослужителя в боевых порядках или на корабле в боевом походе определяется командованием). В основном его место нахождения в этот период должно быть в местах оказания медицинской помощи;

— посещение военно-медицинских и оздоровительных учреждений, а также войсковых подразделений, находящихся в отрыве от основных сил;

— участие в обустройстве мест захоронения погибших и умерших¹.

Таким образом, на современном этапе главной задачей военных священников является возрождение боевого духа армии и флота России, воспитание высшего духовного смысла воинского служения, что выражается в ответственности за души воинов, за дух армии, его крепость, доблесть, высоту, незыблемое единство. Это становится особенно актуальным в наше время «цветных революций» и вооружённых конфликтов на религиозной почве.

Как видно, правовая работа, анализируя практику войск и потребности личного состава и командования в деятельности военного духовенства в полевых условиях и при ведении боевых действий, постепенно по мере необходимости вырабатывала соответствующие правовые средства и закрепляла их в различных правовых документах, помогая тем самым упорядочивать, систематизировать и качественно улучшать, таким образом, деятельность военного духовенства, а вместе с ним и деятельность войск в направлении достижения побед над неприятелем. Материалы с мест сражений о деятельности военного духовенства свидетельствуют о том, что в действительности обязанности военных священников в боевой обстановке намного шире и разнообразнее, нежели это можно увидеть в правовых документах. «Всякий народ, — пишет русский философ И. А. Ильин, — переживает во

время войны такое духовное и нравственное напряжение, которое, в сущности говоря, всегда превышает его силы: от него требуется массовое самопожертвование, тогда как самопожертвование есть проявление высокой добродетели; от него требуется сила характера, храбрость, победа духа над телом, беззаветная преданность духовным реальностям...» И вот, чтобы поддержать в народе «такое духовное и нравственное напряжение», православное духовенство не только благословляло на ратный труд воинов, не только молилось о даровании «победы на сопротивных», но зачастую и само принимало участие в ратном деле, проявляя при этом беспримерное мужество и удивительную храбрость. Священник на войне ободрял малодушных, выносил с поля боя раненых и ухаживал за ними, принимал исповедь умирающих, причащал их Святыми Дарами и отпевал убитых на поле брани. А ещё он вдохновлял солдат своим личным примером, идя в бой впереди атакующих с Крестом в руках².

Отдать жизнь за Родину — значит, исполнить заповедь Христа о жертвенной любви к ближним, ибо «нет больше той любви, как если кто положит душу свою за друзей своих» (Ин. 15, 13)³. В этом исполнении заповеди, в этой жертвенной любви, в этой отдаче жизни за Родину, в этом положении души своей за друзей своих, за ближних, за свой народ — и заключается суть служения военного духовенства, которое по заповеди Христа: «будьте совершенны, как совершен Отец ваш Небесный» (Мф. 5; 48) личным примером должно вести воинство за собою к духовному совершенству, к Богу, в бессмертие, в Царство Небесное. Прежде всего, этим и определяется роль и место военного духовенства на поле боя, сознание этого каждым и должно лежать в основе морально-психологической и правовой работы.

Как видно, психологический фактор, духовная составляющая лежат в основе деятельности военного духовенства на поле боя и определяют роль и место священника в

¹ Основы концепции работы с верующими военно-служащими в Вооруженных Силах Российской Федерации. С. 154—155.

² Протоиерей Николай Агафонов. Указ. соч. С. 5—6.

³ Там же. С. 5.

ратном деле. Для максимально полезной реализации этого фактора в бою государство на протяжении веков вырабатывало различные правовые средства, помогающие мобилизовать внутренние силы личного состава, способствующие реализации военным духовенством своей миссии в войсках. Этот накопленный веками духовный и правовой опыт необходимо применять и к современным условиям ведения боевых действий, средствам и способам ведения войны, перерабатывать и отрабатывать в ходе боевой подготовки, проведения различных боевых учений.

Как видно, боевая подготовка включает не только процесс обучения, но и воспитания военнослужащих и обеспечения тем самым боевых действий в соответствии с предназначением. Процесс воспитания включает формирование боевых качеств, боевого духа воинов, морально-психологическую подготовку личного состава в целом. Поэтому здесь открываются широкие возможности для военного духовенства посредством религиозных средств укреплять вместе с верой и боевой дух, и морально-психологические качества воинов.

Обратимся к опыту священнослужителей ВДВ, которые принимают активное участие в учениях тех воинских частей и соединений, которые окормляют. Помимо этого, батюшки вместе с десантниками выдвигаются в районы локальных боевых действий, разделяя с ними все тяготы и лишения военного быта. Главный священник ВДВ протоиерей Михаил Васильев подчеркивает: «Мы не служим в армии, а служим для армии и не должны быть обузой для военных. Поэтому каждый священнослужитель проходит соответствующую подготовку. ... Для нас главное — быть там, где паства. Если наши окормляемые прыгают с парашютом, значит, и мы должны быть рядом. Мы помогаем человеку реализовать его право на свободу вероисповедания и никого при этом в храм не гоним. Военнослужащие сами приходят, а значит, чувствуют в этом необходимость». Рязанские десантники относятся к священнослужителям с большим уважением, утверждая, что общение с таким батюшкой, который на собственном опыте

знает десантные трудности, намного проще¹.

Следовательно, для достижения результатов при решении поставленных задач командованию необходимо создать военному духовенству оптимальные условия в рамках боевой подготовки для работы с личным составом и, прежде всего, с верующими военнослужащими, которых в войсках подавляющее большинство. Поэтому, учитывая исторический опыт и сложившуюся современную зарубежную практику, необходимо уточнить задачи и обязанности военного священника как на театре военных действий, так и при проведении боевых учений, при проведении боевой подготовки войск.

Таким образом, правильно организованная командирами и начальниками, а также иными должностными лицами правовая работа с участием военного духовенства будет способствовать улучшению организации управления и положения дел на всех участках функционирования войскового организма, а главное — в военное время, в боевых условиях поможет частям и подразделениям решать поставленные боевые задачи.

Библиография

1. Беляков, А. Религиозное воспитание в иностранных армиях [Электронный ресурс]. — URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=40010>.
2. Заславский, В. Б. Из истории Православия в Средней Азии / В. Б. Заславский // Церковно-исторический вестник. — 2003. — № 10.
3. Протоиерей Георгий Поляков. Военное духовенство России / Г. Поляков. — М. : ТИИЦ, 2002. — 261 с.
4. Протоиерей Николай Агафонов. Ратные подвиги православного духовенства / Н. Агафонов. — М. : Благовест, 2013. — 352 с.
5. Смирнов, А. А. Послушники Андреевского флага: корабельные священники Российского императорского флота / А. А. Смирнов. — СПб. : Морское наследие, 2016. — 160 с.
6. Тони, О. В. Церковь и армия // Вера и Верность: Очерки из истории отношений Русской Православной Церкви и Российской армии / О. В. Тони. — М. : Кучково поле, 2005.

¹ Небеса обетованные // Информационное агентство МЕДИАРЯЗАНЬ. 23.03.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://mediaryazan.ru/articles/detail/121847.html>. (дата обращения: 23.11.2017).

The role and the place of chaplains in combat: psycho-legal aspects of activities

Ovcharov O. A.,

PhD, lecturer, Military University

Solonina S. N.,

the teacher of Military University

Abstract. The article briefly describes and analyzes from a psychological and legal point of view, the role and the place of chaplains in combat, discusses the legal documents that regulate the activities of chaplains on the battlefield, and examples of their implementation in combat conditions, it is concluded that further ways of improving the legal framework taking into account the available historical experience.

Keywords: legal work, the military, the clergy, combat, morale, and defense.

Ограничение властных полномочий командиров и начальников по дисциплинарному воздействию на подчиненных со стороны комиссаров и военных советов в период с 1917 по 1945 годы

© Погорелов С. А.,

преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, подполковник юстиции;

© Глухов Е. А.,

кандидат юридических наук, полковник юстиции, заместитель начальника кафедры, Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируется ограничение единоначалия командиров Красной армии со стороны военных комиссаров и военных советов. Авторы рассматривают генезис института военных комиссаров и политруков в Красной армии, их полномочия, влияние на обороноспособность страны. Кроме того изучаются полномочия военных коллегияльных органов — военных советов в части поощрений и наказаний военнослужащих.

Ключевые слова: единоначалие, замполит, политрук, комиссар, командир, дисциплинарные отношения, военные советы, война, коммунистическая партия, военное управление.

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

В соответствии со ст. 33 современного УВС ВС РФ одним из основных принципов строительства Вооруженных Сил, руководства ими и взаимоотношений между военнослужащими является единоначалие. При этом единоначалие заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и возложении на него персональной ответственности за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего. Единоначалие выражается в праве командира (начальника), исходя из всесторонней оценки обстановки, единолично принимать решения, отдавать в установленном порядке соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение.

В настоящее время привычным кажется то, что командир самостоятельно принимает решение и несет за него ответственность, никто из посторонних лиц, а тем более подчиненных не вправе ограничивать или вторгаться в полномочия указанного должностного лица. Однако, как показывает практика

боевых действий Красной Армии, принцип единоначалия зачастую не работал, что, однако, не мешало советским воинам побеждать. Не всегда командир Красной Армии был единоначальником и мог лично диктовать свою волю подчиненным, в некоторые периоды времени его власть была неполной, ограничивалась иными лицами.

Ниже рассмотрим становление тех сил, которые ограничивали власть командиров.

С 1917 г. в России началось становление Рабоче-Крестьянской Красной Армии (РККА)¹. Становление военно-служебных отношений между военнослужащими Красной Армии происходило в сложных условиях Гражданской войны, после распада царской армии и осуществлялось под лозунгами «долгой золотопогонников» и «вся власть советам»².

¹ 28 января 1918 г. был принят Декрет «Об организации Рабоче-Крестьянской Красной Армии».

² Обратите внимание: «власть советам», т.е. власть избираемым коллективным низовым органам, а не вышестоящим командирам (начальникам).

Рекрутирование военнотружущих в РККА производилось, как правило, из малообразованных беднейших слоев населения страны, зачастую не имеющих военной подготовки и, как правило, из рабочих и крестьян. Для обучения и воспитания новых красноармейцев, налаживания управления воинскими подразделениями не хватало подготовленных командиров, поэтому было решено привлекать на службу военных специалистов — бывших генералов и офицеров царской армии (данная категория составляла более половины лиц командного состава¹). Это была вынужденная мера, поскольку Советское Правительство не имело своих командиров в достаточном количестве. Поэтому со стороны советской власти на протяжении всей гражданской войны к военным специалистам сохранялась подозрительность и враждебность. В ряде случаев члены семей военных специалистов были заложниками в тылу страны и могли пострадать наравне с самим таким офицером.

Для контроля за действиями бывших царских офицеров (ставших командирами Красной Армии) Советским правительством весной 1918 г. было принято решение о создании в Вооруженных Силах страны института военных комиссаров² — представителей правящей партии (большевиков).

Институт военных комиссаров напрямую связан и с возникновением такого явления как Военные советы — коллективные органы руководства войсками советского государства.

Постановлением Совета народных комиссаров (СНК) от 4 марта 1918 г. был утверждён Высший военный совет как орган военного управления, который ставился во главе обороны страны и состоял из военного руководителя — Народного комиссара

по военным делам и двух представителей партии большевиков — военных комиссаров. В Положении о военных комиссарах, членах военных советов от 6 апреля 1918 г. указывалось, что военные комиссары являются непосредственным «политическим органом Советской власти при армии» и они вводились во всех военных организациях, при этом в армиях и во фронтах они назывались членами Военных советов.

Основными задачами военных комиссаров в то время были: проведение политики партии большевиков и Советского правительства; политическое и идеологическое воспитание личного состава; участие в решении всех оперативных вопросов боевой деятельности войск³. В связи с этим ни один письменный приказ командира без подписи комиссара не подлежал исполнению, командир был обязан согласовывать свои действия с военным комиссаром, а также давать отчет о них вышестоящему комиссару⁴.

Подпись комиссара под оперативным приказом означает, что комиссар ручается за данный приказ, как за продиктованный оперативными, а не какими-либо иными (контрреволюционными) соображениями. В случае неодобрения чисто военного распоряжения комиссар не задерживает его, а только доносит о своем неодобрении стоящему выше Военному Совету. Только такой оперативный приказ может быть задержан, относительно которого комиссар приходит к обоснованному выводу, что приказ продиктован контрреволюционными мотивами⁵.

Самое главное, что военный комиссар не был подчинённым своего командира, он был представителем партии, подчинялся по партийной линии вышестоящему комиссару (совету). Тем самым осуществлялась определённая форма партийного контроля снизу за деятельностью командира.

¹ Из 100 командующих армиями военными специалистами царской армии были 82 человека. Начальниками штабов армий были 93 человека, из них 77 — бывшие кадровые офицеры. См.: Киршин Ю. Я. Смелость обреченных // Независимое военное обозрение. 2007. 8 июня.

² В войсках должности комиссаров вводились и ранее. Так, должность «военный комиссар» была введена в армии Постановлением Временного правительства от 30 июня (13 июля) 1917 г. № 132 // ГА РФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 1. Л. 92-97.

³ Партийно-политическая работа в Красной Армии : документы 1921—1929 гг. М. : Воениздат, 1981. С. 239—247.

⁴ Русский архив. Т. 13 (2-1). С. 315.

⁵ Коммунистическая партия Советского Союза о Вооруженных Силах Советского Союза : сборник документов 1917—1958 гг. М. : Воениздат, 1958. С. 54—55.

23 октября 1918 г. Председатель РВСР Л. Троцкий направил Ленину и Свердлову телеграмму, окончательно определившую степень ответственности военрука и военкома в РККА: «По вопросу об измене офицеров разъясняю: комиссары ставятся у нас в первую голову для наблюдения за комсоставом. Если командир перебежал, виноват комиссар и в боевой обстановке он за это отвечает головой. ... Он должен знать свой комсостав и за ним следить»¹. 29 июля 1918 г. в Постановлении ЦК РКП(б) «О мероприятиях по укреплению Восточного фронта» было сказано «За побег или измену командующего комиссары должны подвергаться суровой каре, вплоть до расстрела»². В одном из приказов председателя Реввоенсовета Троцкого говорилось: «Если какая-либо часть отступит самовольно, первым будет расстрелян комиссар, вторым — командир. ... Трусы и шкурники не уйдут от пули...».

Военными комиссарами должны были назначаться лишь «безупречные революционеры, способные в самых трудных обстоятельствах оставаться воплощением революционного долга». В целях согласования и объединения деятельности военных комиссаров, установления контроля за ними 8 апреля 1918 г. было создано Всероссийское бюро военных комиссаров, которое весной 1919 г. сначала реорганизовано в Политический отдел РВС Республики, а затем — в Политическое управление РВСР, получившее права военного отдела ЦК партии.

Положение о Военных комиссариатах и комиссарах было принято на I Всероссийском съезде военных комиссаров, проходившем в Москве 6—11 июня 1918 г. В частности, в решении съезда было зафиксировано: по отношению к военрукам военные комиссары имеют право под страхом ответственности временно отстранить от деятельности, а если находят нужным, арестовать такового, о чем немедленно сообщают в высший комиссариат для получения надлежащих указаний³.

В законодательном порядке учреждение института военных комиссаров было за-

креплено чуть позже, на V Всероссийском съезде советов 10 июля 1918 г.⁴

2 сентября 1918 г. Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом («ВЦИК») постановлением «Советская республика — военный лагерь»⁵ был учрежден Революционный Военный совет Республики (РВСР). Первым Председателем Реввоенсовета Республики был назначен Л. Троцкий, являвшийся тогда Народным комиссаром по военным и морским делам. РВСР являлся органом высшей военной власти в стране, ему подчинялись все военные учреждения. Председатель Реввоенсовета Республики утверждался ВЦИК, а члены РВСР назначались Советом Народных Комиссаров⁶.

30 января 1919 г. ВЦИК был утвержден Дисциплинарный устав Рабоче-Крестьянской Красной Армии (далее — ДУ-19). Многие статьи ДУ-19 содержали в себе положения по ограничению единоначалия командира. Так командир был обязан согласовывать свои действия с военным комиссаром, а также давать отчет о них вышестоящему комиссару: «В боевой обстановке начальник обязан, под личной своей ответственностью, принять все меры, до применения с ведома политического комиссара вооруженной силы включительно, чтобы заставить неповинующихся подчиниться его приказу, если такое неисполнение приказа может отразиться на успешном выполнении боевой задачи. О принятии подобных исключительных мер начальник и комиссар обязаны при первой возможности довести до сведения комиссара высшей инстанции». Командир также, совместно с комиссаром, имел право возбуждения дела в отношении подчиненных военнослужащих в товарищеском суде.

В Уставе внутренней службы 1918 г. отсутствовали положения, устанавливающие права и обязанности военных комиссаров. Поэтому приказом Всероссийского главного

¹ РГАСПИ. ф. 17, оп. 109, д. 7, лл. 2, 7, 10, 11.

² История гражданской войны в СССР : в 5 т. Т. 3. М. 1958. С. 345.

³ Каминский В. В. Выпускники Николаевской Академии Генерального Штаба на службе в Красной Армии. СПб. : Алетей, 2011.

⁴ Русский архив: Великая Отечественная: Приказы народного комиссара обороны СССР 1937 г. — 22 июня 1941 г. Т. 13 (2-1). М. : ТЕРРА, 1994. С. 315.

⁵ Правда. 1918. 2 сентября.

⁶ Петров Ю. П. Строительство политорганов, партийных и комсомольских организаций армии и флота (1918—1968). М. : Воениздат, 1968. С. 11—12.

штаба от 8 марта 1919 г. № 89 были изданы «Необходимые пояснения к Уставу внутренней службы РККА». Войскам указывалось, что «... учреждение комиссаров не есть постоянное учреждение, а вызывается переломным характером нынешней эпохи в строительстве армии. При начале этого строительства у нас почти совершенно не было командного состава, который отдавал бы себе отчет в задачах армии и том духе, который должен ее проникать. Это вызвало необходимость раздвоения органов управления и командования в армии: техническая сторона, оперативные и командные права и обязанности возлагались на командиров, политические, воспитательные и контрольные права и обязанности возлагались на комиссаров»¹.

Военные комиссары наделялись большими правами. Одновременно военные комиссары не только контролировали командиров, но и воспитывали у красноармейцев доверие и уважение к командному составу, в чём особенно нуждались военспецы — бывшие офицеры и генералы царской армии.

Естественно, взаимоотношения на основе двоевластия во многом зависели от личностей командира и комиссара. В некоторых случаях, комиссары пытались показать свое первенство. Так, по воспоминаниям генерала А. Деникина, не зная точно круга своих обязанностей, военные комиссары постепенно начинали вторгаться решительно во все области жизни и службы войск, отчасти по своей инициативе, отчасти побуждаемые к этому солдатской средой и войсковыми комитетами, а иногда даже боившимися ответственности начальниками².

Вместе с тем, руководство страны понимало необходимость жесткой и единоличной власти в военном управлении. Как выразился Л. Д. Троцкий на IX съезде РКП(б), «хороша такая коллегия, при кото-

рой управляет заведомо один»³. Поэтому уже в ходе Гражданской войны в армии начали предпринимать шаги по пути введения единоначалия. Приказом Реввоенсовета Республики от 26 мая 1919 г. № 910 устанавливалось, что в учреждениях военного ведомства, во главе которых стояли ответственные работники РКП(б), военные комиссары заменялись помощниками начальника учреждения по политической части. Единоначалие также было введено в окружных военных комиссариатах, для начальников-коммунистов военно-учебных заведений, а также для командиров некоторых армий и дивизий⁴.

В дальнейшем, после того как были подготовлены и воспитаны молодые кадры командного состава, способные возглавить военное и политическое руководство подразделениями, воинскими частями и соединениями, а примкнувшие к Красной Армии офицеры царской армии доказали свою преданность Советской власти, переход к единоначалию продолжился. Так, Директивой РВС СССР⁵ от 12 января 1925 г. в Красной Армии вводилось единоначалие для командного состава — членов партии, имеющих опыт партийно-политического руководства и начсостава центрального аппарата. На них возлагались функции партийно-политического руководства и ответственность за морально-политическое состояние части (соединения). Однако институт военных комиссаров с прежними обязанностями контроля сохранялся в морском флоте и национальных формированиях в силу специфики их работы⁶.

В ноябре 1934 г. Реввоенсовет СССР был упразднен и при Наркоме обороны был создан Военный совет как совещательный орган (80 человек). Одновременно упразднялись Военные советы в округах, армиях, флотах и флотилиях. Теперь по Положению

¹ Богданов С. А., Шушканов Ю. Г. Порядок разработки уставных документов в Вооруженных Силах СССР в годы Гражданской войны и в межвоенный период (1918—1941) // Военная мысль. 2006. № 11. С. 67—68.

² Деникин А.И. Очерки русской смуты. Т. 3. М., 2015.

³ IX съезд РКП(б). Стенографический отчет. 1920. С. 117.

⁴ Русский архив. Т. 13 (2-1). С. 315.

⁵ Реввоенсовет Республики 28 августа 1923 г. был преобразован в РВС СССР.

⁶ Партийно-политическая работа в Красной Армии: документы 1921—1929 г. М.: Воениздат, 1981. С. 269—271.

об управлении военными округами, утвержденному ЦИК и СНК СССР 22 ноября 1934 г., во главе военного округа стоял командующий, подчинённый непосредственно Наркому обороны. Он являлся начальником всех войск и военных учреждений, расположенных на территории округа, имел двух заместителей, один из которых являлся заместителем по политической части.

В 1937 г. произошло очередное изменение в системе военно-служебных правоотношений — ограничение единоначалия командно-начальствующего состава путем создания в военных округах военных советов, а во всех войсковых частях (начиная от полка и выше), в штабах, управлениях и учреждениях РККА — восстановления института военных комиссаров¹. Данное решение стало продуктом времени массовых политических репрессий, тотального подозрения и недоверия к людям, в том числе и к военным кадрам. Согласно Уставу внутренней службы РККА от 21 декабря 1937 г.² в обязанность военнослужащих входила борьба с «врагами народа».

В соответствии с Положением о Военном совете округа (флота, армии) РККА³ во главе военного округа (флота, армии) стал Военный совет в составе командующего войсками и двух членов. Военный совет округа (флота, армии) являлся высшим представителем военной власти в округе (флоте, армии). Теперь уже военному совету, а не командующему подчинялись все войсковые части и военные учреждения, расположенные на территории округа (флота, армии). Военный совет нес полную ответственность за политико-моральное состояние, постоянную боевую и мобилизационную готовность войсковых частей и учреждений, расположенных на территории военного округа и подчинялся непосред-

ственно Народному комиссару обороны СССР.

Как и ранее, все приказы по округу (флоту, армии) подписывались командующим войсками, одним из членов Военного совета и начальником штаба округа. В таком виде Военные советы просуществовали до начала Великой Отечественной войны.

Вновь введённый институт военных комиссаров существовал в центральных управлениях и отделах НКО, в штабах округов, армий, флотов, военных комендатурах Москвы, Ленинграда, Минска, Севастополя, 2-й авиационной армии особого назначения и Приморской группе войск, а также во всех военных учебных заведениях. Деятельность этих должностных лиц регламентировалась также обновлённым Положением о Военных комиссарах Рабоче-Крестьянской Красной Армии⁴, в соответствии с которым военные комиссары назначались Народным комиссаром обороны СССР по представлению Политического управления РККА для политического руководства и непосредственного проведения партийно-политической работы.

Военный комиссар и командир (начальник) несли полную ответственность за воспитание красноармейца и всего начальствующего состава в духе «беззаветной преданности Родине и Советской власти и беспощадной борьбы с врагами народа». Военный комиссар наравне с командиром (начальником) отвечал за политико-моральное состояние части, за выполнение воинского долга и «проведение военной дисциплины», за боевую, оперативную и мобилизационную готовность, за состояние вооружения и войскового хозяйства.

Военный комиссар должен был ежедневно и всесторонне изучать личный состав своей части (соединения, управления, учреждения и пр.), знать настроения, нужды и запросы красноармейцев и начальствующего состава. В области партийно-политической работы военный комиссар руководил работой политорганов и партийных организаций, при этом обязан был информировать своего командира, вышестоя-

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 10 мая 1937 г. «О создании Военных советов военных округов и установлении института военных комиссаров в РККА» // Российский государственный военный архив. Ф. 4, Оп. 15, Д. 15, Л. 157.

² Введен в действие приказом Наркома обороны СССР от 21 декабря 1937 г.

³ Утверждено Постановлением ЦИК и СНК СССР от 16 мая 1937 г.

⁴ Утверждено Постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 августа 1937 г.

щих комиссара и политорган о политикоморальном состоянии части и о мерах, принятых к устранению отрицательных явлений.

Кроме того, вопросы награждения, присвоения очередных военных званий, а также смещения командного и начальствующего состава должны были решаться командиром (начальником) и военным комиссаром совместно.

С приходом в мае 1940 г. на должность Народного комиссара обороны маршала С.К. Тимошенко произошла очередная попытка установления единоначалия. Указом Президиума Верховного совета СССР от 12 августа 1940 г. «Об укреплении единоначалия в Красной Армии и Военно-Морском Флоте»¹ отменялось Положение о военных комиссарах РККА от 15 августа 1937 г., комиссары становились заместителями соответствующих командиров (начальников) по политической части. Аргументация при этом была следующая: «институт комиссаров уже выполнил свои основные задачи, командные кадры Красной Армии и ВМФ за последние годы серьезно окрепли, поэтому в целях дальнейшего повышения авторитета командира — полновластного руководителя войск, несущего полную ответственность также и за политическую работу в частях необходимо вводить единоначалие».

В сложных условиях начального периода Великой Отечественной войны, когда наблюдалась массовая сдача командиров в плен и упаднические настроения в войсках, было принято решение о возрождении института военных комиссаров. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июля 1941 г. «О реорганизации органов политической пропаганды и введении института военных комиссаров в РККА»² во всех дивизиях, полках, штабах, военно-учебных заведениях и учреждениях Красной Армии вводился институт военных комиссаров, а в ротах, батареях, эскадронах — институт политических руководителей.

Одновременно Политбюро ЦК ВКП(б) приняло решение реорганизовать управления и отделы политической пропаганды в политические управления и политические отделы РККА, которым и были подчинены комиссары на местах. Создавались полноправные органы партии в армии, призванные заниматься как идеологической, так и организационно-партийной работой.

Занимаемое военным комиссаром положение в структуре дисциплинарных и военно-служебных правоотношений значительно отличало его от других воинских должностных лиц тем, что:

— во-первых, он обязан был строго контролировать проведение в жизнь всех приказов вышестоящего командования;

— во-вторых, он также был обязан своевременно сигнализировать вышестоящему командованию о командирах и политработниках, недостойных этого звания и порочащих своим поведением честь Красной Армии;

— в-третьих, он должен был, координируя свои действия с органами 3-го управления Наркомата обороны³, в корне пресекать всякую измену;

— в-четвертых, комиссар полка был подотчетен не своему командиру полка, а комиссару дивизии, а тот, в свою очередь, — военному совету армии и Главному политическому управлению Красной Армии;

— в-пятых, военный комиссар подписывал вместе с командиром все приказы по полку (дивизии, управлению, учреждению).

В директиве Наркома обороны и начальника Главного политического управления РККА от 20 июля 1941 г. № 090 военными комиссарами и политработниками ставились следующие задачи:

«1) Железной рукой насаждать революционный порядок, дисциплину и беспощадно карать паникеров, трусов, пораженцев, дезертиров и всех, самовольно оставляющих позиции без приказа высшего командования. Военные комиссары наряду с командирами несут всю полноту ответственности за слу-

¹ РГВА Ф. 4, Оп. 15, Д. 30, Л. 739.

² КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза: Документы 1917—1981. М.: Воениздат, 1981. С. 304.

³ Так в соответствии с постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 8 февраля 1941 г. стали именоваться особые отделы НКО и НК ВМФ.

чаи измены и предательства в части, за её отступление без приказа.

2) Поощрять и популяризировать лучших бойцов и командиров, воспитывать у личного состава части отвагу, смелость, инициативу, сметку, воспитывать презрение к смерти во имя победы над врагом.

3) Тщательно изучать командиров и политработников, вместе с командиром внимательно подбирать кадры, смело выдвигая отличившихся в боях за Родину.

4) Объединить и координировать работу военных трибуналов, военной прокуратуры и особых отделов. Добиться, чтобы все предатели и изменники, все дезорганизаторы, трусы, паникёры и дезертиры, невзирая на лица, немедленно несли самую суровую кару»¹.

Переложение большого объёма полномочий на военных политработников в первые месяцы войны, когда часть войск действительно была деморализована столь быстрым продвижением фашистов вглубь нашей страны, имело положительное влияние в плане воспитательной работы и принятия более взвешенных, совместных с командиром управленческих решений. Массовый героизм солдат на поле боя в первый тяжелейший год войны во многом объясним присутствием рядом с бойцами политработников.

В то же время с началом Великой Отечественной войны были образованы военные советы фронтов, видов Вооружённых Сил, родов войск и армий. При этом в местностях, объявленных на военном положении, им передавались все функции не только военной, но и государственной власти².

Постановлением Государственного комитета обороны от 9 июля 1941 г. «О членах Военных советов армий», указами Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня и 18 августа 1941 г. были определены права и обязанности членов военных советов фронтов и армий. В ходе войны число членов военных советов было увеличено. В состав

военных советов фронтов в ноябре 1941 г. вводились вторые члены военных советов, на которых возлагался контроль за деятельностью тыловых служб, материально-техническое обеспечение войск, в ноябре 1942 г. — командующие воздушными армиями, в феврале 1944 г. — командующие артиллерией³.

Важной особенностью военных советов была коллегиальность. Решения Военных советов принимались большинством голосов и были обязательны для всех их членов. Коллегиальная форма руководства, по мнению некоторых исследователей, нисколько не противоречила принципу единоначалия. Командующим принадлежала организующая роль в деятельности военных советов, коллективно принятые советом постановления проводились в жизнь их приказами и распоряжениями. Коллегиальность сопровождалась самым точным установлением личной ответственности членов военного совета за порученное дело, каждый имел определённый участок работы, чётко регламентированные должностные обязанности⁴.

Определённую озабоченность у военного руководства вызывали факты необоснованного смещения и отстранения большого количества командного состава от исполнения служебных обязанностей. Только за апрель — декабрь 1943 г. в войсках действующей армии распоряжением военных советов армий и фронтов был отстранён от должности 41 командир дивизии, что свидетельствует о поспешном принятии решений и без достаточных оснований⁵.

Интересный случай приводит генерал-полковник Б. Уткин.

Оборона Севастополя. Осень 1941 г. Приморской армией командует генерал-майор И. Петров. Дела складываются трудно, враг угрожает прорывом и захватом города. По приказу Военного совета Закавказского фронта на командный пункт прибыл другой генерал, чтобы сменить Петрова.

¹ Русский архив: Великая Отечественная. Главные политические органы Вооружённых Сил СССР в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг. Т. 17-6 (1-2). М. : ТЕРРА, 1996. С. 48—50.

² Петров Ю. П. Указ. соч. С. 13.

³ Великая Отечественная война 1941—1945 : Энциклопедия. М. : Советская энциклопедия, 1985. С. 164.

⁴ Гриднев В. П., Политов И. В. Военные советы в битве за Ленинград // Управленческое консультирование. № 7. СПб., 2017. С. 143—151.

⁵ ЦАМО. Ф. 32, Оп. 11309, Д. 229, Л. 19.

Никто не осмелился оспаривать этот приказ. Лишь член военного совета контр-адмирал Н. Кулаков отправил шифrogramму Верховному Главнокомандующему с просьбой оставить на посту командарма, более того, присвоить ему звание генерал-лейтенанта. Спустя несколько часов был получен ответ: «Согласен. И. Сталин»¹. Вот в чём проявилась роль комиссара: он не был связан формальной дисциплиной, он руководствуется своим партийным мнением и авторитетом.

С началом войны военным советам были значительно расширены полномочия по поощрению и привлечению к дисциплинарной ответственности военнослужащих подчинённых воинских частей и соединений.

Так, во-первых, военным советам армий было предоставлено право присвоения внеочередных воинских званий лицам командно-начальствующего состава отличившимся в боях за Родину — до старшего лейтенанта, политрука и им равных включительно, а военным советам фронта — до майора, батальонного комиссара и им равных включительно², снимать судимость с отличившихся в боях военнослужащих³.

Во-вторых, военным советам фронтов, флотов и отдельных армий было разрешено самим вручать ордена и медали от имени Президиума Верховного Совета СССР начальствующему составу и красноармейцам действующей армии непосредственно в воинских частях⁴.

В октябре 1941 г. военным советам фронтов и флотов было предоставлено право не только вручать, но и награждать отличившихся следующими наградами: орденами Ленина, Красного Знамени, Красной

Звезды, медалями «За отвагу» и «За боевые заслуги»⁵. Спустя несколько месяцев — 6 марта 1942 г. — право награждения отличившихся в боях военнослужащих этими медалями было предоставлено также военным советам армий, однако была оставлена необходимость последующего утверждения награды Президиумом Верховного Совета СССР⁶.

В-третьих, в ведении военных советов фронта находились штрафные батальоны, а в ведении военных советов армий — штрафные роты.

В-четвертых, военные советы имели возможность поощрять военнослужащих деньгами. Так, например, приказом НКО от 17 октября 1942 г № 0835 в распоряжение военного совета Западного фронта передавалось 10 000 руб. для премирования лиц, добившихся лучших показателей по экономии горючего⁷.

К осени 1942 г. на многих фронтах враг был остановлен, и перед Красной Армией встала очередная задача — перейти к наступлению, к массовому изгнанию фашистских захватчиков с советской земли. Для этого важно было обеспечить максимум централизации и инициативы командиров, быстроту решений и гибкость в управлении войсками, а также высокий уровень организованности и дисциплины личного состава⁸.

В связи с этими обстоятельствами 9 октября 1942 г. Президиумом Верховного Совета СССР был издан Указ «Об установлении полного единоначалия и упразднении института военных комиссаров в Красной Армии». Указом упразднялся институт военных комиссаров, а в подразделениях — институт политических руководителей и вводился институт заместителей командиров по политической части, которым уста-

¹ Интервью бывшего заместителя начальника Главного политического управления СА и ВМФ генерал-полковника Б. Уткина // Красная звезда. 2009. 13 мая.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 августа 1941 г. // Русский архив: Великая Отечественная: Приказы НКО СССР 22 июня 1941 г. — 1942 г. Т. 13 (2-2). М.: ТЕРРА, 1997. С. 64.

³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 декабря 1941 г. // ЦАМО, ф. 32, оп. 920265, д. 4, л. 75.

⁴ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 августа 1941 г. // Русский архив: Великая Отечественная: Приказы НКО СССР 22 июня 1941 г. — 1942 г. Т. 13 (2-2). М.: ТЕРРА, 1997.

⁵ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 октября 1941 г. // Там же. С. 145.

⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 марта 1942 г. // Там же. С. 171.

⁷ РГВА. ф. 4, оп. 11, д. 73, л. 60-64.

⁸ Заколотный В. П. Деятельность политорганов в Красной Армии по укреплению военной дисциплины в действующей армии в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.): дис. ... д-ра истор. наук. М., 1990. С. 61.

навливались общие для всех командиров Красной Армии воинские звания и знаки различия.

Командир подразделения, воинской части, соединения теперь мог единолично, без согласования своих действий с военным комиссаром применять меры дисциплинарного воздействия к подчинённым военнослужащим. Так в ноябре 1942 г. в целях укрепления авторитета командира-единоначальника право награждения отличившихся бойцов и командиров орденами и медалями было передано из ведения военных советов непосредственно командующим войсками фронтов, флотами, армиями, флотилиями, командирам корпусов, дивизий, бригад и полков¹.

Сказанное не означает, что с исчезновением комиссаров образовался вакуум в сфере идейно-политического воздействия на личный состав, теперь эту роль выполняли заместители командиров по воспитательной работе. И они все больше и больше воспринимались бойцами и командирами как опора в борьбе с недальновидными начальниками, бестолковыми бюрократами и духом трусливого пораженчества.

Институт комиссаров не был ликвидирован в партизанском движении. Начальник штаба одной из партизанских бригад сообщал следующее: «Отношения между командиром и комиссаром четко определены. Оба имеют равные права. В военных вопросах комиссар не вправе давать указаний командиру, а в политических вопросах командир не может руководить комиссаром. Оба имеют право наказывать за проступки, не прислушиваясь к мнению остальных. Отданный комиссаром приказ не может быть отменен командиром, и наоборот»².

Несмотря на ликвидацию в воинских частях, соединениях и учреждениях Красной Армии института военных комиссаров осенью 1942 г., военные советы продолжали существовать. Они по-прежнему несли ответственность перед ВКП(б) и Государ-

ственным комитетом обороны, но стали совещательными органами. Военные советы существовали уже не над командующим объединением (соединением), а при нём.

Таким образом, исследовав вопросы ограничения дисциплинарных и иных властных полномочий руководителей органов военного управления, авторы пришли к следующему выводу:

1. Система органов военного управления строится по иерархическому принципу, при этом нижестоящая в иерархической структуре военная организация подчиняется вышестоящему органу военного управления и обязана исполнять его управленческую волю. Поэтому система с таким строением может эффективно управляться не иначе как на основе принципов единоначалия и централизации управления. Соединение всей полноты управления силовых структур под началом одного должностного лица, возложение на него персональной ответственности за обеспечение обороны государства в определенных территориальных границах повышает оперативность и качество боевого применения объединений, соединений и воинских частей, а также взаимодействие между ними.

2. С другой стороны, систему органов военного управления нельзя рассматривать только как сумму слагаемых данной системы; в совокупности указанная система органов приобретает качества взаимодополняемости и способности к трансформации, исходя из изменения обстановки в целях эффективного достижения целей своей деятельности.

На уровне воинских частей и соединений периодически вводилась определенная форма двоевластия, главной особенностью которой было отсутствие отношений подчинённости между командиром и приставленным к нему военным комиссаром — представителем правящей партии в данной воинской части (соединении). На вышестоящих уровнях военного управления руководство осуществлялось в коллегиальной форме военных советов, в состав которых входил командующий и не менее двух военных комиссаров.

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 ноября 1942 г.

² Армстронг Д. Советские партизаны Легенды и действительность / пер. Шедяев О. А. М. : Центрполиграф, 2007.

Наличие в сфере военно-служебных отношений институтов военных комиссаров и военных советов являлось определенным рода «предохранительным механизмом», призванным обеспечить реализацию решений правящей партии и советской власти органами военного управления всех уровней в условиях недоверия к действиям штатных командиров. Пики такого недоверия приходились как раз на кризисные точки для советской власти:

1) в период Гражданской войны и становления советской власти (1918—1924 гг.);

2) в годы массовых репрессий (т.н. «чисток») командно-начальствующего состава РККА (1937—1940 гг.);

3) в начальный, самый напряженный период Великой Отечественной войны (лето 1941 г. — осень 1942 г.).

Введение института военных комиссаров всегда объявлялось временной мерой, связанной с необходимостью контролировать и корректировать действия командного состава армии в интересах правящей партии. Введение коллегиальной формы управления на определенных этапах строительства и реформирования Вооруженных Сил и других органов исполнительной власти позволяло более эффективно бороться с такими негативными явлениями как измена, саботаж, коррупция, очковтирательство, самоуправство, трусость и т.п.

После стабилизации фронтовой обстановки и получения боевого опыта Вооруженными Силами было принято решение о возвращении единоначалия и централизации власти.

3. В системе дисциплинарных правоотношений военный комиссар обладал такими же дисциплинарными полномочиями поощрению и наказанию подчиненного личного состава, как и командир. При этом последний не был наделен мерами дисциплинарного и другого воздействия на военного комиссара, что, в конечном счете, могло отрицательно влиять на авторитет командира (начальника) и в определенной степени осложнять решение служебно-боевых задач.

Деятельность военных комиссаров, помимо прочего, охватывала различного рода «идеологические» аспекты военной службы, выходящие за рамки военно-служебных отношений.

Библиография

1. Богданов, С. А. Порядок разработки уставных документов в Вооруженных Силах СССР в годы Гражданской войны и в межвоенный период (1918—1941) / С. А. Богданов, Ю. Г. Шушканов // Военная мысль. — 2006. — № 11.

2. Гриднев, В. П. Военные советы в битве за Ленинград / В. П. Гриднев, И. В. Политов // Управленческое консультирование. — 2017. — № 7.

3. Деникин, А. И. Очерки русской смуты / А. И. Деникин. Т. 3. — М., 2015.

4. Заколотный, В. П. Деятельность политорганов в Красной Армии по укреплению военной дисциплины в действующей армии в годы Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) : дис. ... д-ра ист.-тор. наук / В. П. Заколотный. — М., 1990.

5. Каминский, В. В. Выпускники Николаевской Академии Генерального Штаба на службе в Красной Армии / В. В. Каминский. — СПб. : Алетей, 2011.

6. Петров, Ю. П. Строительство политорганов, партийных и комсомольских организаций армии и флота (1918—1968) / Ю. П. Петров. — М. : Воениздат, 1968.

Restriction of powers of authority of commanders and chiefs on disciplinary impact on subordinates from commissioners and the Councils of War during the period from 1917 to 1945

© **Pogorelov S. A.**,

teacher of department of criminal trial and criminalistics St. Petersburg military institute of troops of national guard of the Russian Federation, lieutenant colonel of justice;

© **Glukhov E. A.**,

deputy chief of SPVI VNG department, colonel of justice, Candidate of Law Sciences

Abstract. In article restriction of one-man management of commanders of the Red Army from military commissioners and the Councils of War is analyzed. Authors consider genesis of institute of military commissioners and political leaders in the Red Army, their powers, influence on defense capability of the country. Besides powers of military collegial bodies – the Councils of War regarding encouragement and punishments of the military personnel are studied.

Keywords: the one-man management, zampolit, the political leader, the commissioner, the commander, the disciplinary relations, the Councils of War, war, the Communist Party, military management

К вопросу о российской нации и национальных интересах

© Фомиченко М. П.,

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Министерства юстиции Российской Федерации)

Аннотация. В статье рассматриваются понятия нации и национальных интересов. Дается их определение. Показано, что в числе факторов, порождающих нацию, мировой опыт выделяет: биологическое происхождение и гражданско-политические обстоятельства, что на их основе разработаны и применяются соответствующие концепции понятия «нация». Обращено внимание на то, что в России действуют обе концепции порождающие нацию: биологическое происхождение и согражданство. Замечено, что национальные интересы представляют собой основу жизнедеятельности государства и общества, направленную на сохранение силы государства и благосостояния его народа; что в них как бы воплощен разум государства и народа, и он состоит в верном понимании ими как собственной сущности и природы, так природы и характера внешнего окружения.

Ключевые слова. Многонациональный народ, российская нация, этнический ряд, национальные интересы, общество, государство.

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

Оживление национальных проблем в мире во второй половине XX века стало свидетельством резкого повышения национального самосознания, стремления некогда закабалённых народов, даже мелких этнических групп, к самоутверждению. В этот период образовалось несколько десятков новых суверенных государств, население которых претендует на то, чтобы считаться самостоятельными нациями. Этот процесс продолжается и по сей день. Однако в правовом отношении на сегодняшний день чёткости в понимании, что же это такое, нет. Понятия «этнос», «народ», «нация» нередко рассматриваются как чуждые друг другу. Но это не так.¹

Этнос (греч. *ἔθνος* — народ) — исторически сложившаяся устойчивая совокупность людей, объединённых общими объективными либо субъективными признаками, в которые различные направления этнологии (этнографии) включают происхождение, единый язык, культуру, хозяйство, территорию проживания, самосознание, внешний вид, менталитет и другое.

Народ — это этнос в динамике, в восходящем движении. Это «живая семья». Этнос (народ) — это обозначение всех исторических типов этнических общностей: родов, племён, народностей, наций (этнический ряд). Практически всё сводится к тому, что это одно и то же, то есть этнос и народ — это синонимы.

И всё-таки при всей их синонимичности понятие «народ» кроме общей характеристики (этнический ряд) имеет три существенных особенных обязательных признака, присущих только ему. А именно: *во-первых*, народ как политическая общность; *во-вторых*, народ как территориальная общность, как население определенной территории; *в-третьих*, народ как наднациональная политико-территориальная общность². Их одновременное наличие подчёркивает особенность понятия «народ» в синонимичности с понятием «этнос».

Для более конкретного уяснения понятия «народ» необходимо выделение ряда ключевых и уточняющих категорий, допол-

¹ Тишков В. А. От этноса к этничности и после // Этнографическое обозрение. 2016. № 5 С. 5—22.

² См. подробнее: Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: Городец; Формула права, 2004. С. 389—403.

няющих его сущностную характеристику: расы, типы (этноты), категории (группы)¹.

А что же такое нация как таковая, и что такое российская нация?

Прежде всего, нация — это высшая ступень развития этноса. Этнос (народ), как этническая и территориальная общность, ещё до перехода его на самую высокую ступень — ступень нации, приобретает политико-правовое свойство, означающее обладание властью — народный суверенитет, и становится источником *первоначальной учредительной власти*².

В числе *факторов*, порождающих нацию, мировой опыт выделяет: биологическое происхождение и гражданско-политические обстоятельства.

На их основе разработаны и применяются соответствующие концепции понятия «нация». В России действуют обе концепции, порождающие нацию: а) биологическое происхождение и б) согражданство.

В содержательном плане в обеих концепциях, определяющих понятие «нация», оно: а) признаётся высшей ступенью развития этноса (народа), а б) его ключевым признаком так же в обеих концепциях является государство и развитое гражданское общество.

В стране при правовом государстве и при развитом гражданском обществе «нация» в любой её интерпретации (биологическая концепция или концепция согражданства) становится гарантированным источником *установленной учредительной власти*.³

В то же время это не есть какая-то однородная в этническом отношении общность. Это общность лиц разной национальности, религиозной ориентации, политической, социальной принадлежности и т.д., исторически объединённых проживанием на одной территории.

При этом, в глобальном плане нация, подобно этническому ряду, подвержена мировым этническим превращениям с их эволюциями и катаклизмами. Любые попытки сдержать действие этих глобальных процессов обречены на провал. Поэтому, при анализе межнациональных отношений и национальной политики наших дней представляется особенно важным не допускать односторонней трактовки проблемы соотношения нации как этноса и нации как согражданства.

Профессор М. О. Мнацаканян считает, что современной конкретно-исторической формой этничности является национальная общность как коллективная целостность. Более того, внутренняя природа этничности «работает», создает национальную общность, проявляясь в национальных движениях за создание национальных государств, за единство территорий, за утверждение нормальной коллективной жизни. «Внутренняя природа этничности, ее свойства остаются, сохраняется особая этническая внутренняя связь, но качественно меняются их эмпирические измерения, формы проявления, способы и характер действия и взаимодействия различных системных элементов. Этничность нигде и никогда не проявляет себя в «чистом» и эмпирически узнаваемом виде. В её поисках мы всегда натываемся на её конкретную форму, которая будет называться племенем, народностью или нацией»⁴.

В нации доминирующим ядром становится *гражданская общность*, где решающими оказываются территориальные и политические факторы, оформляется государственная национальная политика, национальные интересы становятся идеологической основой всей политической жизни. При развитости гражданского общества нациестроительство становится целенаправленным действием не только государственных, но и общественных институтов. Достичь эту цель пытается-

¹ Фомиченко М. П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты) : монография. М. : РГСУ, 2005. С. 10—27.

² Фомиченко М. П. Учредительная власть: конституционно-правовые вопросы : монография. М. : Книга по требованию, 2017.

³ Там же.

⁴ Мнацаканян М. О. Интегрализм и национальная общность: новая этносоциологическая теория. М. : Анкил, 2001.

ся сейчас Россия, что чрезвычайно актуально для страны¹.

Закрепив формулу «многонациональный народ Российской Федерации», Конституция Российской Федерации, с одной стороны, зафиксировала различные содержательные характеристики понятий «народ» и «нация». С другой — употребив данный термин, Конституция Российской Федерации определила перспективу формирования единой гражданской нации страны, единого народа — «россияне».

Перспективы решения этого вопроса сформулированы в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 1994 г., в котором отмечается, что национальные проблемы современной России «будут решаться на основе заложенного в Конституции понимания нации как согражданства».

Речь идет о том, что постепенное формирование «российской нации» как сообщества всех проживающих на территории России этносов предполагает не становление некой «единой национальной общности», а такого духовно-психологического самочувствия наших народов (русских и татар, даргинцев и башкир, чеченцев и коми и т.д.), при котором их принадлежность к гражданам единого российского государства будет играть всё большую роль. Это сверхэтническая совокупность всех граждан страны. По данным проводимых исследований, само название «россияне» занимает первое место по позитивности восприятия.

Но, в то же время нельзя не видеть, что российская нация (как и всякая нация по многим признакам: этническим, социальным, политическим, экономическим, групповым, религиозным, профессиональным и т.д.) внутри разобщена. Это означает, что общество и государство находятся в состоянии противоречивого взаимодействия и взаимовлияния. При этом государство выражает всеобщие интересы нации, общество, в свою очередь, является, выразителем част-

ных, эгоистических интересов². По утверждению Гегеля, государство оказывается благоустроенным и само в себе сильным, если частные интересы граждан соединяются с его общими интересами³.

Таким образом: 1) понятие «нация» тесно связано: а) с государственным механизмом и б) с общественными (в основном политическими) движениями, имеющими некую программу и идущими к своим целям; 2) *нация проявляет себя через двуединство государства и общества*, при котором воплощением общих интересов нации является государство, а выражением её разобщенности служит понятие общества.

Важнейший вопрос: как соединить многообразие страны и этнокультурное развитие отдельных общностей и регионов с проектом гражданской нации и обеспечением гражданского единства?

Ответ — многообразие и есть единство, которое не должно пониматься как единообразие. Признавая, поддерживая и укрепляя региональные и этнокультурные идентичности как составляющие российской идентичности, как общее достояние, а не как эксклюзивную собственность отдельных групп населения, мы укрепляем групповое достоинство и уверенность людей в том, что Россия — это их общее государство, а не собственность какого-то одного народа. Россия есть общая и главная Родина россиян. Для многих в стране эта Родина включает и малую Родину, где прошло детство или где исторически проживают представители собственной этнической группы. Воспитание

¹ Жуков В. И. Парадигма развития России в условиях глобализации : Доклад на VI Международном социальном конгрессе 24 ноября 2006 г. Колонный зал Дома Союзов. М. : РГСУ, 2006.

² Сумма составляющих нации — общества и государства — условно равна единице. Но в разные периоды времени и по разным обстоятельствам слагаемые могут иметь разную значимость. Если «величина» государства приближается к единице, нации грозит та или иная форма деспотии; если, наоборот, «величина» общества становится близкой к единице, дело идёт к анархии. Иными словами, усиление одной из частей нации происходит главным образом за счёт ослабления другой. Деспотия и анархия — два экстремальных состояния нации. По достижению любой из них нация перестает существовать как таковая. В обоих этих экстремальных состояниях государство также перестает быть выразителем общенациональных интересов.

³ Гегель Г.В.Ф. Лекции по философии истории. СПб. : Наука, 1993. С. 57.

таких представлений требует обновления ряда образовательных и информационных политик, но больше всего той сферы, которая до сих пор носит старое советское название «национальная политика»¹.

Поэтому для каждого государства в каждый конкретный период времени существует, строго говоря, единственный оптимальный путь действия, диктуемый всем его прошлым, настоящим и перспективами будущего. А таковым «диктатором» всегда выступают (иначе быть не может) национальные интересы.

Национальные интересы представляют собой основу жизнедеятельности государства и общества, направленную на сохранение силы государства и благосостояния его народа. Они не формируются случайно. Каждое государство характеризуется собственным жизненным путём, имеющим свое внутреннее и внешнее оправдание и выражение. В национальных интересах как бы воплощен разум государства и народа, и он состоит в верном понимании им как собственной сущности и природы, так природы и характера внешнего окружения. В них выражена жизненная потребность народа в самосохранении как культурно-исторической общности, в поддержании стабильности своих основополагающих общественных и государственных институтов, в обеспечении внутренней и внешней безопасности государства. Потребность эта, в свою очередь, основана на геополитическом положении государства, традициях, культуре и духе народа, на его нравственных ценностях, экономическом укладе, т.е. на всем том, что составляет опору всякого государства, правительства, фундамент его внешней и внутренней политики².

¹ Тишков В. Как понимать «народ» и «нацию»? <http://press.prosv.ru/2012/03/narod-i-natsiya/>

² Спасский Н. Стратегия для России – 2008 // Российская газета, 2006, 25 июля; Монтик Т. Основной курс на перемены выбран правильно // Московские новости, 2006, № 30; Кененова И. Кризис западной традиции права и российская традиция власти в ракурсе конституционной компаративистики // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1(92). С. 13—29.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, уточнен и расширен перечень долгосрочных национальных интересов России, которые состоят в следующем:

— укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности России;

— укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

— повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;

— сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

— повышение конкурентоспособности национальной экономики;

— закрепление за Россией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Тем самым национальные интересы приобретают характер глубокой национальной необходимости. Каковы бы ни были обстоятельства, управление государством всегда осуществляется в соответствии с национальными интересами. Их реализации могут мешать различные реальные и воображаемые препятствия, но они всегда остаются определяющим мотивом государственного управления внутри и вовне.

Национальные интересы не могут превратиться в руководящий принцип до тех пор, пока они не достигают определенной стадии развития, а именно, пока государство не становится достаточно сильным, чтобы преодолеть эти препятствия и утвердить свое собственное безоговорочное право на существование перед лицом других, порой враждебных ему жизненных сил.

Основной закон Российской Федерации, принятый в тяжелейшие для страны времена, всё-таки смог закрепить то направление, которое избрала современная Россия, — демократический путь развития. При этом в современной России всё большее признание получает теория нации, связанная с согражданством. А факторы этничности, религиозности, политической и социальной принадлежности, не являясь определяющими, усиливают (уменьшают) консолидированность¹.

Эта концепция признает единственно законным определение национальной принадлежности как гражданства, все остальные способы национальной идентификации относятся к личной компетенции каждого индивида. Под нацией как согражданством (нацией-государством) имеется в виду «совокупность граждан, демократически управляющих своим государством и имеющих равные права, не зависящие от цвета кожи, языка, религиозных убеждений, происхождения или обычаев бытового поведения»². Подданные (налогоплательщики), конечно, не превращаются в нацию как согражданство в зависимости от изменения понимания нации или указа главы государства. Становление таких наций совпадает со становлением гражданского общества.

Речь идёт о том, что постепенное формирование «российской нации» как сообщества всех проживающих на территории России этносов предполагает не становление некой «единой национальной общности», а такого духовно-психологического самочувствия наших народов (русских и татар, даргинцев и башкир, чеченцев и коми и т.д.), при котором их принадлежность к гражданам единого российского государства будет играть все большую роль. Это сверхэтническая совокупность всех граждан страны. В

своё время Расул Гамзатов говорил: «В Дагестане — я аварец, в России — дагестанец, а за границей — я русский»³.

Между тем в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666, дано определение российской нации⁴. Формулировка заключается в следующих словах: она (Стратегия) «призвана развивать потенциал многонационального народа Российской Федерации (российской нации) и всех составляющих его народов (этнических общностей)». При этом термин «мы многонациональный народ российской нации» не в коей мере не меняет не русскую, не татарскую, не чувашскую нацию. В то же время в понятии «российская нация» не присутствует никакого этнического начала, это чисто политическое согражданство. Российская нация в данном случае — это объединение всех граждан. Мы соединяем гражданскую, политическую нацию с этническими сообществами.

По данным проводимых исследований, само название «россияне» занимает первое место по позитивности восприятия. Такой общности граждан СССР не получилось.

На заседании Совета по межнациональным отношениям в Астрахани 31 октября 2016 г. Президент Российской Федерации В. Путин отметил: «Но что точно совершенно можно и нужно реализовывать — это прямо над этим нужно подумать и в практическом плане начать работать — это закон о российской нации». Он также поддержал предложение участников заседания провести год единства российской нации⁵.

Наша страна, конечно же, является полиэтничной. В основе этноса лежат реальные биопсихические особенности. Этнические особенности невозможно игнорировать, их необходимо учитывать. Но их не следует превращать в главный социодифференцирующий фактор. Таковым является

¹ Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М. : Городец; Формула права, 2004. С. 389—403.

² Вишневский А. Г. Единая и неделимая // Полис. 1994. № 2. С. 28; Вишневский А. Г. Демография и национализм // Социологический журнал. 1994. № 1. С. 22; Морозов А. «Нация» и «национализм» в трактовке некоторых современных теорий // Россия XXI. 1994. № 6—7. С. 108—118; № 8. С. 46—52.

³ <https://om-saratov.ru/novosti/19-july-2013-i2397-boris-shinchuk-procitiroval-ras>

⁴ <http://пос-мир.пф/1136>

⁵ <http://kremlin.ru/events/president/news/53173>

нечто другое. По мудрому выражению П. Б. Струве, «это духовные притяжения и отталкивания, и для того, чтобы осознать их, не нужно прибегать ни к антропометрическим приборам, ни к генеалогическим разысканиям. Они живут и трепещут в душе»¹. А, между тем, все этносы России уже несколько веков живут с общим именем «россияне». Понятия «русский» и «россиянин» идентичны².

Задача состоит в том, чтобы углублять осознание реально существующей общероссийской общности, общероссийской идентичности, чтобы выстраивать региональное на крепком и общем для всех российском знаменателе. А он ведь есть. Исторически на территории России (Московского государства, Российской империи, Советского Союза) сформировалась общность людей, как минимум, из трех суперэтносов — славянского, угро-финского и тюркского. Все они внесли свой вклад в формирование того, что мы сегодня понимаем под русским языком, русской культурой, русской цивилизацией. А значит, не только этнический русский, но и украинец, татарин, чуваш и карел и все остальные народы России имеют полное право претендовать на соавторство в исторических, культурных, научных и прочих достижениях нашей общей нации - многонационального народа Российской Федерации.

Библиография

1. Вишневецкий, А. Г. Демография и национализм / А. Г. Вишневецкий // Социологический журнал. — 1994. — № 1.
2. Гегель, Г. В. Ф. Лекции по философии истории / Г. В. Ф. Гегель. СПб. : Наука, 1993. — 480 с.
3. Парадигма развития России в условиях глобализации / Доклад на VI Международном социальном конгрессе 24 ноября 2006 г. — Колонный зал Дома Союзов / Жуков В. И. — М. : РГСУ, 2006. — 72 с.
4. Кененова, И. Кризис западной традиции права и российская традиция власти в ракурсе конституционной компаративистики / И. Кененова // Сравни-

тельное конституционное обозрение. — 2013. — № 1(92). — С. 13—29.

5. Конюхова, И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И. А. Конюхова. — М. : Городец; Формула права, 2004.

6. Мнацаканян, М. О. Интеграллизм и национальная общность: новая этносоциологическая теория / М. О. Мнацаканян. — М. : Анкил, 2001. — 301 с.

7. Морозов, А. «Нация» и «национализм» в трактовке некоторых современных теорий // Россия XXI. — 1994. — № 6—7. — С. 108—118; № 8. — С. 46—52.

8. Тишков, В. А. Как понимать «народ» и «нацию»? // Гл. 4 в учебнике для вузов «Этнополитология: политические функции этничности» / В. А. Тишков, Ю. П. Шабаев. — М., 2011. — С. 75—94.

9. Тишков, В. А. От этноса к этничности и после // Этнографическое обозрение, — 2016. — № 5. — С. 5—22.

10. Фомиченко, М. П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты) : монография / М. П. Фомиченко. — М. : РГСУ, 2005.

11. Фомиченко, М. П. Учредительная власть: конституционно-правовые вопросы: монография / М. П. Фомиченко. — М. : Книга по требованию, 2017. — 468 с.

¹ Струве П. Слово. 1909. 10 (23) марта.

² В Словаре русского языка Ожегова С. И. читаем: «Россиянин — то же, что русский». Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд. стереотип. М. : Русский язык, 1986. С. 595.

The question of the Russian nation and the national interest

© Fomichenko M. P.,

doctor of legal sciences, professor of the department of constitutional and municipal law of the Russian legal academy of the Ministry of justice of the Russian Federation, the Russian legal academy of the Ministry of justice of the Russian Federation,

Abstract. The article discusses the concept of nation and national interests. Given their definition. It is shown that among the factors leading to nation, international experience highlights: biological origin and civil-political circumstances that on their basis are developed and applied related concepts of the concept «nation». Attention is drawn to the fact that in Russia there are both concepts engendering a nation: a biological origin and co-citizenship. It is seen that national interests are the basis of life of the state and society, aimed at preserving the power of the state and the welfare of his people; that they embodied the mind state and nation, and it consists in the right understanding as its own essence and nature, so the nature and character of the external environment.

Keywords. Multinational people of the Russian nation, ethnic range, national interests, society, state.

Обучение в кадетских училищах (школах, корпусах) как одна из форм допризывной подготовки граждан: некоторые вопросы правового регулирования

© Харитонов В. С.,

студент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные вопросы правового регулирования обучения граждан в кадетских образовательных организациях.

Ключевые слова: обучение в кадетских образовательных организациях, допризывная подготовка
Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Воспитание подрастающего поколения в духе ответственности за настоящее и будущее страны важно для любого государства. Не является исключением и Россия, где традиционно важным элементом формирования необходимых для гражданина нашей страны качеств было и остается патриотическое воспитание.

Получение образования подростками в специализированных учебных заведениях с «военным» уклоном издавна представляется, с одной стороны, одним из эффективных способов «правильного» воспитания граждан в нашем государстве, а с другой, в соответствии со ст. 13, 17 и 19 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О военной обязанности и военной службе» одной из форм подготовки гражданина к военной службе.

В соответствии со ст. 86 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) в рамках обучения по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, интегрированным с дополнительными общеразвивающими программами, имеющими целью подготовку несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе, в том числе к государственной службе российского казачества, создаются соответствующие общеобразовательные организации со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское учи-

лище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус», «кадетская школа», «кадетский (морской кадетский) корпус», «казачий кадетский корпус» и профессиональные образовательные организации со специальным наименованием «военно-музыкальное училище» (далее — кадетские организации).

В зависимости от статуса и наименования кадетской организации обучение в них осуществляется в порядке, установленном федеральными государственными органами, в ведении которых они находятся, по согласованию с Минобрнауки России, либо только Минобрнауки России.

Необходимо отметить, что основной целью обучения в кадетских организациях является военная подготовка несовершеннолетних граждан по профилю конкретного вида, рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации либо по профилю деятельности федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся соответствующие кадетские организации. Логично, что обучение по дополнительным программам должно обеспечивать подготовку несовершеннолетних граждан к их поступлению в профильные образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрено прохождение военной службы.

Как отмечено в разделе II Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Феде-

рации от 3 февраля 2010 г. № 134-р, в последние годы наметилась тенденция к развитию сети профильных образовательных учреждений — военных лицеев, кадетских корпусов, кадетских школ, кадетских школ-интернатов. Основными целями и задачами кадетских школ и кадетских школ-интернатов являются интеллектуальное, культурное, физическое и нравственное развитие обучающихся, их адаптация к жизни в обществе, создание основы для подготовки несовершеннолетних граждан к служению Отечеству на гражданском и военном поприще.

Перечень лиц, пользующихся преимущественным правом приема в кадетские организации, определен п. 6 ст. 86 Закона об образовании. Численность набора обучающихся в кадетские организации ежегодно определяется приказами руководителей «силовых» структур (см., например, приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 марта 2017 г. № 201 «О численности набора обучающихся в общеобразовательные организации Министерства обороны Российской Федерации со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус», «казачий кадетский корпус», профессиональную образовательную организацию со специальным наименованием «военно-музыкальное училище» и кадетские корпуса военных образовательных организаций высшего образования Минобороны России в 2017 г.»).

Анализ нормативных актов федеральных органов, регулирующих порядок обучения в кадетских организациях (см., например, Порядок организации и осуществления образовательной деятельности в федеральных государственных общеобразовательных организациях со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус» и в профессиональных образовательных организациях со специальным наименованием «военно-музыкальное учи-

лище», находящихся в ведении Минобороны России, и приема в указанные образовательные организации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 515), и правовых актов, принятых в кадетских организациях (см., например, сайт Санкт-Петербургского кадетского военного корпуса — <http://spbkk.edumil.ru/>) позволяет отметить характерные черты поступления, обучения и повседневной жизни обучающихся в кадетских организациях (за исключением кадетских школ), к которым относятся:

- повышенные требования к абитуриентам, которые принимаются на обучение по результатам вступительных испытаний, медицинского осмотра, определения психологической готовности, уровня физической подготовленности, а также оценки документов, характеризующих общественные, творческие и спортивные достижения;

- нахождение обучающихся на полном государственном обеспечении;

- круглосуточное пребывание воспитанников в образовательном учреждении, совместное проживание в казармах, кубриках и т.д.;

- реализация дополнительных образовательных программ, имеющих целью военную подготовку, с учетом специфики кадетской организации (морских, казачьих, ракетных, космических, IT-технологий и т.д.);

- формирование особой воспитательной среды, создающей специфический уклад жизни, включающий в себя ежедневный утренний и вечерний осмотры, проведение утренней физической зарядки, широкое использование воинских традиций и ритуалов; усиленные занятия спортом, строевая подготовка;

- ношение особой формы одежды (повседневной, парадной, полевой);

- проведение практических полевых занятий (выездная практика по окончании учебного года);

- материальная база кадетских образовательных учреждений: наличие специализированных учебных кабинетов;

— особенности обустройства территории школьного двора;

— специальные требования к преподавательскому составу кадетских организаций.

Заканчивая рассмотрение ключевых нормативных актов по вопросу функционирования кадетских организаций, можно отметить, что на сегодня приоритетным, как представляется, является подготовка и при-

нятие единого нормативного акта, который устранил разобщенность образовательной деятельности кадетских организаций с ведомственной принадлежностью и кадетских школ (интернатов) системы Минобрнауки России, а также упорядочит их финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также из средств родителей учащихся.

Training in cadet schools (schools, buildings) as a form of pre-conscription training of citizens: some issues of legal regulation.

© Kharitonov V. S.,

a student of the All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Abstract. The article deals with some issues of legal regulation of citizens' education in cadet educational organizations.

Keywords: education in cadet educational organizations, pre-conscription training

Военные аспекты международного права

Будет ли запрещение ядерного оружия точкой бифуркации для международного режима нераспространения ядерного оружия?

© **Вербицкая Т. В.**,

юрист, ассистент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета

Аннотация. Статья посвящена исследованию содержания и внутреннего строения режима нераспространения ядерного оружия в качестве системы в контексте обсуждения международного договора о запрещении ядерного оружия, проект которого был представлен мировому сообществу в 2016 г.. Исследуются существовавшие ранее инициативы по запрещению ядерного оружия с точки зрения решения вопроса о том, будет ли инициатива по запрещению ядерного оружия 2016 г. успешной, и как данная инициатива повлияет на функционирование режима нераспространения ядерного оружия. Определены элементы общей (документы универсального характера, направленные на предотвращение гонки вооружений и мирного использования ядерной энергии) и особенной (документы регионального характера, посвященные регулированию статуса зон, свободных от ядерного оружия) частей режима нераспространения ядерного оружия, соотношение между указанными частями. Устанавливаются свойства данной системы и ее характеристики (многоуровневость, эндогенность). Отражено значение принятия договора о запрещении ядерного оружия в качестве основы формирования международного режима запрещения ядерного оружия для существования и функционирования международного режима нераспространения ядерного оружия. Приводятся аргументы того, что международный режим запрещения ядерного оружия будет дополнять режим нераспространения ядерного оружия.

Ключевые слова: оружие массового уничтожения, запрещение ядерного оружия, эндогенная система, международный режим нераспространения ядерного оружия.

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

Длительное время на повестке дня мирового сообщества стоял вопрос о необходимости запрещения ядерного оружия в качестве средства массового уничтожения, применение которого приведет к необратимым последствиям для всего человечества. Тем более, был положительный опыт принятия международных договоров о запрещении химического и бактериологического оружия¹. Однако в 1968 г. был принят Догово-

вор о нераспространении ядерного оружия², который не содержал ни запрета применения ядерного оружия, ни тем более запрета ядерного оружия.

Попытки разработки международного договора о запрещении ядерного оружия неоднократно применялись: речь шла как о запрещении ядерного оружия на уровне регионов (учитывая положительный опыт Латинской Америки и Африки), что в совокупности привело бы к отказу от ядерного оружия во всем мире (концепция региональной денуклеаризации); так и переходе на исключительно мирное использование ядерной энергии под руководством МА-

¹ См.: Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, одобренная резолюцией 2826 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1971 г.; Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, принятая в Париже 13 января 1993 г.

² Договор о нераспространении ядерного оружия, одобренный резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 июня 1968 г.

ГАТЭ (концепция «Глобальный ноль»), и об отказе от ядерного оружия во всем мире вследствие возможных катастрофических гуманитарных последствий его применения (Гуманитарная инициатива по запрещению ядерного оружия)¹. В настоящее время 122 государства, не обладающие ядерным оружием, выразили согласие с текстом Договора о запрещении ядерного оружия².

Возникает вопрос о влиянии международного процесса по достижению запрета ядерного оружия на функционирование и даже существование режима нераспространения ядерного оружия. Приведет ли принятие и вступление в силу Конвенции о запрещении ядерного оружия к прекращению функционирования режима нераспространения ядерного оружия (иными словами, будет ли запрещение ядерного оружия точкой бифуркации для международного режима нераспространения ядерного оружия)? Или запрет ядерного оружия будет являться дополнением, расширением международного режима нераспространения ядерного оружия, не затрагивающим обязательства государств в рамках существующего режима? Для ответа на данный вопрос необходимо установить, соответствует ли содержание международного режима нераспространения ядерного оружия признакам системы, запрет ядерного оружия по отношению к которой будет являться элементом агрессивной внешней среды.

Обратимся, прежде всего, к анализу содержания международного режима нераспространения ядерного оружия³.

В международном режиме нераспространения ядерного оружия можно выделить две части — общую и особенную. К общей части можно отнести документы, составля-

ющие основу обеспечения ядерной безопасности, содержащие такие гарантии, как недопущение распространения ядерного оружия любым способом и мирное использование ядерной энергии, большинство из которых носит рамочный характер. Указанные документы имеют универсальный характер действия. В особенной части содержатся документы, применяющиеся в рамках определенной территории, детализирующие положения документов общей части режима.

К общей части можно отнести:

1) Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г.⁴ (ДНЯО), содержащий гарантии предотвращения агрессии с применением ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств, недопущения гонки вооружений посредством распространения ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств, мирного использования ядерной энергии. Однако в силу отсутствия определения ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств, являющихся объектом Договора, в тексте ДНЯО, положения ДНЯО носят рамочный характер, предполагающий принятие, как на универсальном, так и региональном уровне, специальных норм, детализирующих положения ДНЯО, в том числе посвященных гарантиям о неприменении ядерного оружия⁵;

2) договоры о запрещении ядерных испытаний⁶ и о размещении ядерного оружия в космосе⁷, на дне морей и океанов⁸, которые явились предпосылкой разработки текста Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г.⁹;

⁴ Договор о нераспространении ядерного оружия, одобренный резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 г.

⁵ На основании ст. VII ДНЯО.

⁶ Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 года.

⁷ Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, принятый резолюцией 2222 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1966 г.

⁸ Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1970 г.

⁹ Проект Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г.

¹ Рыльская М. А. Нормы международного гуманитарного права: основные принципы ограничения к применению ядерного оружия // Военное право. 2017. № 6 (46). С. 227—282.

² United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination.

³ Михайленко Е. Б., Вербицкая Т. В. Проблема сохранения Будапештского меморандума как действенной гарантии ядерной безопасности // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. № 4. С. 22—37.

3) резолюции Совета Безопасности ООН, посвященные предотвращению совершения агрессии с применением ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств¹.

4) заявления государств, обладающих ядерным оружием, о предоставлении не обладающим ядерным оружием государствам-участникам ДНЯО гарантий безопасности против применения ядерного оружия². Следует отметить, что, несмотря на значительные усилия государств, не обладающих ядерным оружием, в процессе обсуждения ДНЯО государства, обладающие ядерным оружием, приняли решение не включать гарантии неприменения ядерного оружия в ДНЯО, но сделать отдельные заявления, содержащие подобные гарантии³;

5) решения Конференций участников ДНЯО относительно действенности ДНЯО и путях повышения эффективности его применения⁴;

6) акты МАГАТЭ, посвященные мирному использованию ядерной энергии;

7) акты Комитета ядерных экспортеров («Комитета Цангера»), посвященные порядку и процедуре экспортного контроля в отношении ядерных материалов.

Таким образом, в общей части содержатся документы, посвященные прекращению гонки вооружений для предотвращения возможности совершения агрессии посредством ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств, переходу к разоружению, мирному использованию ядерной энергии.

К особенной части можно отнести документы, посвященные созданию зон, свободных от ядерного оружия:

1) Договор об Антарктике 1959 г. — создана демилитаризованная зона к югу от 60-го градуса южной широты;

2) Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (Договор Тлателолко) 1967 г.; дополнительные протоколы и Поправки к нему⁵.

3) Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раротонга) и Протоколы к Договору⁶.

4) Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор) и Протокол к Договору⁷;

5) Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке (Пелиндабский договор) и Протоколы к Договору⁸;

6) Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии и в Монголии⁹ и Протокол к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии¹⁰;

7) Совместная декларация о провозглашении Корейского полуострова безъядерной зоной¹¹;

8) Двусторонние соглашения о сокращении ядерных потенциалов договаривающихся государств¹²;

9) проект Типовой конвенции по ядерному оружию¹³, разработанный в результате

¹ Резолюции Совета Безопасности ООН № 255 (1968) от 19 июня 1968 г.

² На основании Резолюции Совета Безопасности ООН № 984 (1995) от 11 апреля 1995 г. «Предложения Китая, Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Франции о гарантиях безопасности».

³ Тимербаев Р. М. Россия и ядерное нераспространение. 1945—1968. М. : Наука, 1999. С. 335.

⁴ Решения и резолюции, принятых Конференцией 1995 г. по рассмотрению и продлению действия Договора, Заключительные документы Конференции 2000 и 2010 г. по рассмотрению действия ДНЯО.

⁵ Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (Договор Тлателолко) 1967 г.

⁶ Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раротонга) 1985 г.

⁷ Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор) 1995 г.

⁸ Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке (Пелиндабский договор) 1996 г.

⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 января 1999 г. № A/RES/53/77 о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии и в Монголии.

¹⁰ Протокол к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии.

¹¹ Совместная декларация о провозглашении Корейского полуострова безъядерной зоной (1992). Ядерное нераспространение / под общ. ред. В. А. Орлова. Т. 2. М. : ПИР-Центр, 2002. С. 176.

¹² Договоры РСМД, ОСВ-I, ОСВ-II, СНВ-I, СНВ-II, СНВ-III России и США.

¹³ Проект Типовой конвенции по ядерному оружию 2007 г.

анализа практики применения договоров о создании зон, свободных от ядерного оружия, являющийся обновленным вариантом типовой конвенции по ядерному оружию, распространенной в ноябре 1997 г. в качестве документа ООН А/С.1/52/7.

Договоры о создании зон, свободных от ядерного оружия, носят характер специальных норм по отношению к ДНЯО, поскольку данные соглашения действуют в пределах ограниченных территориальных пространств, содержат определение ядерного оружия¹ и других ядерных взрывных устройств², посвящены гарантиям не только против распространения ядерного оружия, но и о запрещении его нахождения на определенной территории.

Далее необходимо определить, соответствует ли международный режим нераспространения ядерного оружия признакам системы.

Система позиционируется как целостная совокупность элементов, отношения и связи между которыми образуют единство³.

Международный режим нераспространения ядерного оружия может быть представлен в качестве двухуровневой системы. Основу системы образуют универсальные документы, устанавливающие общие принципы, гарантии недопущения гонки вооружений посредством распространения ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств, мирного использования ядерной энергии. На основании Договора о нераспространении ядерного оружия принят ряд других приведенных документов, посвященных отдельным вопросам нераспространения ядерного оружия, детализирующие положения Договора о нераспространении ядерного оружия (в отношении мирного использования ядерной энергии, процедуре экспортного контроля в отношении ядерных материалов, недопущению совершения агрессии посредством ядерного оружия).

¹ См., например, ст. 5 Договора Тлателолко, ст. 1 Бангкокского договора, ст. 1 Пелиндабского договора.

² См., например, ст. 1 Договора Раротонга, ст. 1 Пелиндабского договора.

³ Mattessich R. Instrumental reasoning and systems methodology. Boston: Dordrecht, 1978. P. 45.

Данные универсальные документы являются исходными началами для детализирующих норм регионального характера, посвященные созданию зон, свободных от ядерного оружия. Опыт функционирования зон, свободных от ядерного оружия привел к разработке Проекта Типовой конвенции по ядерному оружию в качестве документа универсального характера (что доказывает упорядоченное взаимодействие между элементами режима нераспространения ядерного оружия универсального и регионального характера).

Следовательно, содержание элементов международного режима нераспространения ядерного оружия соответствует определению системы.

Единство и целостность системы обуславливает следующие ее свойства⁴:

— система выполняет определенную функцию;

— наличие внутренних, закономерных связей между элементами системы, обуславливающих ее единство.

Внутренние связи данной системы прочнее, чем внешние, поэтому в отношении данного явления можно выделить противостоящую окружающую среду. Свойства и связи системы не сводимы к свойствам входящим в ее состав элементов.

При противостоянии с внешней средой система проявляет способность к саморегуляции и самоорганизации⁵.

Приведенные свойства системы применимы к международному режиму нераспространения ядерного оружия:

- международный режим нераспространения ядерного оружия выполняет функцию недопущения гонки вооружений посредством распространения ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств, мирного использования ядерной энергии;

- приведенные взаимосвязи между элементами режима нераспространения яв-

⁴ Берталанфи Л. фон. Общая теория систем — критический обзор // Исследования по общей теории систем : сб. переводов / общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. М. : Прогресс, 1969. С. 23—82.

⁵ Там же.

ляются закономерными: документы универсального характера являются основой для принятия договоров регионального характера, в которых осуществляется детализация положений универсальных документов. В свою очередь, практика применения документов регионального характера приводит к принятию универсального документа, который соответствует и не противоречит другим документам универсального характера, образуя с ними основу режима нераспространения ядерного оружия;

- закономерность данных связей, а также длительность существования данного режима свидетельствуют о прочности внутренних связей в рамках режима. Противостоящие средства заключаются в попытках установления режима запрета ядерного оружия таким образом, чтобы коренным образом изменить или даже привести к прекращению функционирования режима ядерного оружия.

Недостатки некоторых элементов режима нераспространения ядерного оружия обуславливают агрессивность внешней среды в отношении возможного запрета ядерного оружия: во-первых, в Договоре о нераспространении ядерного оружия содержится много общих, рамочных норм, допускающих произвольное толкование его положений; во-вторых, государства, не обладающие ядерным оружием считают несправедливым наличие статуса ядерных держав, кроме того, существуют государства, фактически обладающие ядерным оружием (такие, как Иран, Северная Корея, Пакистан);

- свойства общей части режима (в отношении установления универсальных принципов, гарантий нераспространения ядерного оружия) не сводимы к свойствам специальной части режима (в рамках действия документов регионального характера, направленных на создание зон, свободных от ядерного оружия); положения общей и особенной частей режима взаимно дополняют друг друга (что выражается, в частности, в разработке проекта Типовой конвенции по ядерному оружию в качестве документа универсального характера).

Международный режим нераспространения ядерного оружия обладает свойства-

ми эндогенной системы (поскольку все принимаемые и разрабатываемые документы, направленные на недопущение гонки вооружений и мирного использования ядерной энергии встраиваются в архитектуру режима нераспространения ядерного оружия, дополняя ранее существующие элементы режима). Флуктуация данной системы, как на универсальном уровне (выражающаяся в принятии документов ООН, прежде всего, Генеральной Ассамблеи ООН, направленных на запрет применения ядерного оружия в вооруженных конфликтах¹), так и на региональном уровне (закрывающаяся в создании новых зон, свободных от ядерного оружия не только в рамках регионов, но также и отдельных государств), привела к потенциально возможной точке бифуркации данной системы — к запрету ядерного оружия и существованию в дальнейшем режима запрета ядерного оружия² таким образом, что данный режим обусловит прекращение действия международного режима нераспространения ядерного оружия.

Исходя из всего изложенного, представляется, что ответ на вопрос будет ли запрещение ядерного оружия точкой бифуркации для международного режима нераспространения ядерного оружия — отрицательный. Это обусловлено тем, что:

- многие документы (как универсального характера, посвященные запрету применения ядерного оружия в вооруженных конфликтах, так и особенно регионального характера, направленные на создание зон, свободных от ядерного оружия), составляющие международный режим нераспространения ядерного оружия, встроенные в его архитектуру, также направлены и на запрещение ядерного оружия, соответственно, будут являться элементами и международного режима запрещения ядерного оружия;

- международный режим нераспространения ядерного оружия существует

¹ Декларация о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия. Принята резолюцией 1653 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 24 ноября 1961 г.

² Михайленко Е. Б., Вербицкая Т. В. Формирование международного режима запрещения ядерного оружия // Военное право. 2017. № 5. С. 215—227.

длительное время, обладает устойчивостью и возможностью отвечать на вызовы агрессивной внешней среды путем модернизации;

— предполагаемая отрицательная реакция всех ядерных держав в отношении Договора о запрещении ядерного оружия привела к тому, что данные государства не были привлечены к обсуждению данного Договора. Кроме того, в соответствии со ст. 18 Проекта договора его положения не будут затрагивать обязательства государств, возникшие на основании ранее действовавших международных договоров¹. Не решает данный проект Договора и проблему фактического обладания ядерным оружием государствами.

Тем не менее, существование данного вызова агрессивной внешней среды по отношению к режиму нераспространения ядерного оружия в отношении возможности формирования международного режима запрещения ядерного оружия таким образом, что это приведет к прекращению действия режима нераспространения ядерного оружия, обусловит модернизацию режима нераспространения ядерного оружия. Наиболее вероятными путями данной модернизации является принятие международного договора о запрещении применения ядерного оружия и вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

Таким образом, международный процесс обеспечения запрета ядерного оружия является следствием флуктуации режима нераспространения ядерного оружия в качестве системы, вызовом, который обусловит модернизацию режима нераспространения ядерного оружия. Формирующийся режим запрещения ядерного оружия будет носить дополняющий характер по отношению к международному режиму нераспространения ядерного оружия. Соответственно, функционирование международного режи-

ма нераспространения ядерного оружия не будет прекращено².

Библиография

1. Берталанфи, Л. фон. Общая теория систем — критический обзор // Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / Общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина / Л. Берталанфи. — М. : Прогресс, 1969.
2. Михайленко, Е. Б. Проблема сохранения Будапештского меморандума как действенной гарантии ядерной безопасности / Е. Б. Михайленко, Т. В. Вербицкая // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2017. № 4. С. 22—37.
3. Михайленко Е. Б., Вербицкая Т. В. Формирование международного режима запрещения ядерного оружия // ЭНИ «Военное право». — 2017. — № 5. — С. 215—227.
4. Рьльская, М. А. Нормы международного гуманитарного права: основные принципы ограничения к применению ядерного оружия / М. А. Рьльская // Военное право. — 2017. — № 6 (46).
5. Тимербаев, Р. М. Россия и ядерное нераспространение. 1945—1968 / Р. М. Тимербаев. — М. : Наука, 1999.
6. Mattessich R. Instrumental reasoning and systems methodology. Boston: Dordrecht, 1978. — 546 p.
7. United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination.

¹ United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination.

² 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.

Will the prohibition of nuclear weapons be a bifurcation point for the international nuclear non-proliferation regime?

© Verbitskaya T. M.,

Lawyer, assistant of the Chair of Theory and History of International Relations Ural Federal University

Abstract. The article is devoted to the study of the content and internal structure of the nuclear non-proliferation regime as a system in the context of the discussion of the international treaty on the prohibition of nuclear weapons, which draft was presented to the world community in 2016. Previous initiatives to ban nuclear weapons have been explored in terms of deciding whether the 2016 Nuclear Proliferation Initiative would be successful, and how this initiative would affect the functioning of the nuclear non-proliferation regime. The elements of the general (documents of a universal nature aimed at preventing an arms race and the peaceful use of nuclear energy) and special (documents of a regional nature dedicated to regulating the status of nuclear-weapon-free zones) of the nuclear non-proliferation regime, the ratio between the specified parts are determined. The properties of this system and its characteristics (multilevelness, endogenousness) are established. It is reflected the significance of the adoption of the treaty on the prohibition of nuclear weapons as a basis of formation of an international regime for the prohibition of nuclear weapons for the existence and functioning of the international regime for the non-proliferation of nuclear weapons. There are given arguments that the international regime for the prohibition of nuclear weapons will complement the regime of non-proliferation of nuclear weapons.

Keywords: weapons of mass destruction, prohibition of nuclear weapons, endogenous system, international regime of non-proliferation of nuclear weapons.

Правовое регулирование административно-правового статуса сотрудников таможенных органов, проходящих службу в Армении

© Вердян А. А.,
аспирант Российской таможенной академии

Аннотация. В статье раскрываются вопросы правового регулирования общего и специального статуса сотрудников таможенных органов, исполняющих служебные обязанности в представительствах ФТС России в иностранных государствах. Особенностью статьи является рассмотрение вопросов специального статуса сотрудника таможенного органа.

Ключевые слова: общий статус государственного служащего, специальный статус сотрудника органов государственной власти, административно-правовой статус сотрудника таможенных органов.

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

В целях обеспечения экономической безопасности стран-участников Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС)¹ принимаются меры политического, экономического, социального и иного характера, в том числе направленные на установление правовых отношений между государствами-участниками.

Заключенным между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения Соглашением² об оказании технического и финансового содействия Республике Армения в рамках членства в ЕАЭС (далее — Соглашение) стороны Соглашения, в целях обеспечения реализации мероприятий, направленных на международную безопасность, безопасность экономического пространства стран ЕАЭС.

Мероприятия, которые стороны Соглашения будут реализовывать, относятся к таможенному администрированию; санитарным, фитосанитарным и ветеринарным мерам; построению общего информационного пространства, созданию интегрированной информационной системы и другим сферам деятельности сторон Соглашения.

В соответствии с требованиями Соглашения Российская сторона Соглашения определяет перечень российских федеральных органов исполнительной власти, ответственных за проведение работ и оказание услуг, а также иных мероприятий предусмотренных Соглашением, а Армянская сторона обеспечивает доступ уполномоченных представителей российских федеральных органов исполнительной власти, на объекты, связанные с реализацией настоящего Соглашения.

Как указывает А. Б. Новиков³, к началу функционирования Таможенного союза ЕАЭС не сложилась четкая система правового обеспечения административных процедур. Возникла необходимость обоснования и систематизации ряда процедурных институтов таможенного дела (например, в области государственных таможенных услуг).

В этой связи данными документами устанавливается специальный статус сотрудника таможенных органов.

Мы согласны с мнением А. А. Ступникова⁴ который определяет, что таможенные

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

² Об оказании технического и финансового содействия Республике Армения в рамках членства в Евразийском экономическом союзе : Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армении от 30 июня 2017 г.

³ Новиков А. Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза Евразийского экономического сообщества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб. : СПГУЭиФ, 2011.

⁴ Ступников А. А. Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. :

органы получают новые полномочия, позволяющие устанавливать партнерские отношения между государством и управляемыми субъектами, оказывать государственные услуги в таможенной сфере.

В этой связи невозможно не согласиться с мнением А. В. Кулешова¹, который предлагает изменить законодательство, регулирующее таможенную деятельность стран Таможенного союза ЕАЭС в части объединения норм, определяющих правовое положение участников таможенных правоотношений.

Национальным законодательством Российской Федерации устанавливаются нормы, регулирующие общий и специальный статус сотрудника таможенных органов. Так, например, требованием ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» установлено, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации.

К прохождению службы установлены требования отдельно для каждой категории кадрового состава: для сотрудников таможенных органов, для федеральных государственных гражданских служащих, для наемных работников. К должностным лицам таможенных органов относится только категория сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих. Работники таможенных органов принимаются на работу в целях технического обеспечения деятельности таможни.

По мнению М. К. Иванова² особенностью формирования кадров таможни является то, что оно должно производиться с

учетом особых требований к уровню образования кандидатов и происходить, в первую очередь, за счет привлечения молодых кадров. Однако кадровые подразделения и сегодня вынуждены оформлять на работу все больше лиц, не имеющих соответствующего опыта работы, что ведет к ухудшению качественного состава кадров.

Статус сотрудника таможенного органа определяется положениями ст. ст. 16 и 17 Федерального закона «О службе в таможенных органах в Российской Федерации» и иными нормативными актами³.

Мы согласны с мнением А. Г. Чернявского⁴, который определяет под общим статусом сотрудника таможенных органов совокупность их прав, обязанностей, ответственности, запретов и ограничений прав и свобод.

К специальному статусу сотрудника таможенного органа часто относят специальные ситуации, при которых сотрудник осуществляет свои полномочия (например, производство по делам об административных правонарушениях)⁵.

Как отмечает А. А. Демичев⁶ справедливость указанной выше позиции подтверждают функции, выполняемые сотрудниками таможенных органов: оперативно-розыскных, оперативных и иных специальных мероприятий, внутренних расследований, обеспечение силовой поддержки спецопераций и др., несомненно, носящие правоохранительный характер.

Статья 21 упомянутого выше Федерального закона определяет порядок прохождения службы сотрудниками таможенных органов в период выполнения специальных

МГЮА, 2013. С. 3.

¹ Кулешов А. В. Таможенная служба в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы : РТА, 2012. С. 8.

² Иванов М. К. Совершенствование деятельности таможенной службы России на современном этапе (социологический анализ) : автореф. дис. ... канд. соц. наук. М. : РАГС, 2004. С. 16.

³ Приказ ФТС России от 26 марта 2013 г. № 27888 «Об утверждении регламента Федеральной таможенной службы»; приказ ФТС России от 1 марта 2008 г. № 1504 «Об утверждении Положения о порядке заключения контракта о службе в таможенных органах».

⁴ Чернявский А. Г. Таможенное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстиция, 2016. С. 168.

⁵ Основы таможенного дела : учебник для вузов / под общ. ред. А. П. Джабиева. М. : Издательство Юрайт, 2017. С. 39—40.

⁶ Демичев А. А. Основы таможенного дела: учебник / А. А. Демичев, А. С. Логинова. СПб. : ИЦ «Интермедия», 2014. С. 31—43.

заданий в сфере таможенного дела. Особенности выполнения указанных специальных заданий сотрудниками таможенных органов определяются руководителем ФТС России.

Одним из таких специальных заданий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение контрабанды и иных правонарушений в сфере таможенного дела, является служба в представительствах ФТС России за границей. В качестве примера можно привести норму, установленную приказом ФТС России¹, когда при осуществлении контроля за соблюдением запретов и ограничений при ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации органов и тканей человека, таможенные органы руководствуются правом ЕАЭС и законодательством Российской Федерации.

Таким образом, рассмотрев некоторые аспекты реализации специального статуса сотрудника таможенных органов при прохождении службы в Армении, можно полагать, что при прохождении службы в таможенном органе, находящемся под юрисдикцией России, статус таможенника определен требованиями законодательства Российской Федерации.

Служащие таможенных органов, оказывающие государственные услуги, в соответствии с международным договором, представляют собой должностных лиц, осуществляющих на возмездных началах определенные социально необходимые функции и выполняющие задачи таможенных органов Российской Федерации. Думается, было бы целесообразно урегулировать статус данных сотрудников, как специальный статус сотрудника таможенного органа, по исполнению полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Библиография

1. Демичев, А. А. Основы таможенного дела : учебник / А. А. Демичев, А. С. Логинова. — СПб. : ИЦ «Интермедия», 2014.
2. Иванов, М. К. Совершенствование деятельности таможенной службы России на современном этапе (социологический анализ) : автореф. дис. ... канд. соц. наук / М. К. Иванов. — М. : РАГС, 2004.
3. Кулешов, А. В. Таможенная служба в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Кулешов. — Люберцы : РТА, 2012.
4. Новиков, А. Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза Евразийского экономического сообщества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Новиков. — СПб. : СПГУЭиФ, 2011.
5. Основы таможенного дела : учебник для вузов / под общ. ред. А. П. Джабиева. — М. : Издательство Юрайт, 2017.
6. Ступников, А. А. Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Ступников. — М. : МГЮА, 2013.
7. Чернявский, А. Г. Таможенное право : учебник / А. Г. Чернявский. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юстиция, 2016.

¹ О порядке перемещения через таможенную границу Евразийского экономического союза органов и тканей человека, крови и ее компонентов, образцов биологических материалов человека : Информация ФТС России от 13 ноября 2017 г. // Таможенный вестник. 2017. № 22.

Legal regulation of administrative-legal status of customs officers serving in Armenia

© Verdyan A. A.,
post-graduate student of Russian customs Academy

Abstract. The article reveals the issues of legal regulation in General and special status for customs officers performing duties at the offices of the FCS of Russia in foreign States. Feature article is to review issues of special status employee of the customs authority.

Keywords: General status of civil servants, the special status of the employee of bodies of state power, administrative and legal status of customs officers.

Рецензии на военно-правовые издания

Теоретико-правовые и практические аспекты деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

© Шурыгина Ю. А.,

кандидат юридических наук, подполковник

Аннотация. Статья представляет собой рецензию на книгу «Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации», подготовленную авторским коллективом кафедры военной администрации, административного и финансового права военного университета (авторы — В. М. Корякин, С. А. Минтягов и А. Н. Подшибякин). В статье раскрывается основное содержание книги, даются рекомендации по ее использованию в системе профессионально-должностной подготовки военнослужащих и в учебном процессе в военных образовательных организациях и учебных подразделениях, имеющих целью подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для органов военной полиции Вооруженных Сил.

Ключевые слова: военная полиция; правопорядок; воинская дисциплина; дознание в Вооруженных Силах; безопасность дорожного движения; военно-автомобильная инспекция.



Проблема создания в нашей стране специального военного правоохранительного органа — военной полиции — с разной степенью интенсивности перманентно обсуждалась российской общественностью с конца 80-х годов прошлого столетия. Однако в

свою практическую стадию решение данной важной проблемы вступило лишь в 2011 г., когда в соответствии с директивой Министра обороны Российской Федерации 2011 г. в целях укрепления правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах, снятия с командиров функций, не связанных непосредственно с боевой подготовкой, в декабре 2011 г. началось формирование органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации. В соответствии с указаниями начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации с 1 декабря 2011 г. введены в действие штаты региональных управлений военной полиции (по военным округам), военных автомобильных инспекций (региональных), военных комендатур гарнизонов и военных автомобильных инспекций (территориальных), с включением их в состав органов военной полиции.

Чуть позже в структуре Минобороны России было создано Главное управление военной полиции Министерства обороны Российской Федерации, а затем приказом Министра обороны Российской Федерации от 24 февраля 2012 г. № 350 было утверждено Положение о данном центральном органе военного управления.

Законодательную основу своей деятельности военная полиция получила с принятием Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации». В частности, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» дополнен статьей 25.1, где указано, что военная полиция Вооруженных Сил предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в Вооруженных Силах, обеспечения в Вооруженных Силах законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил, а также в пределах своей компетенции противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны.

Свое окончательное оформление институт военной полиции в нашей стране получил с изданием Указа Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161, которым утвержден Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации. Данный уставной документ определяет основные направления деятельности, функции, полномочия и организацию службы военной полиции, права и обязанности военнослужащих военной полиции, условия и порядок применения военной полицией некоторых мер государственного принуждения, а также случаи и порядок применения военнослужащими военной полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Учитывая новизну проблем, связанных с деятельностью военной полиции в нашей стране, имеется настоятельная потребность в подготовке научно-практических комментариев законодательства о военной полиции, а также учебных пособий и учебно-методических разработок для обучения и профессиональной подготовки и переподготовки военнослужащих военной полиции, повышения их квалификации. Одним из первых изданий подобного рода стала

Настольная книга сотрудника военной полиции¹, изданная в 2015 г., подготовленная известным специалистом в области военного права В. М. Корякиным. Однако с тех пор законодательство, регулирующее деятельность военной полиции, существенно обновилось. Военная полиция приобрела определенный опыт практической деятельности, в том числе в условиях боевых действий в Сирийской Арабской Республике. Указанными обстоятельствами продиктована необходимость подготовки рецензируемого издания, которое предназначено для использования в практической деятельности военнослужащих военной полиции, а также может служить учебным пособием для их профессиональной подготовки и повышения квалификации².

Рассматриваемое научно-практическое пособие преследует цель изложить как теоретические, так и практические аспекты деятельности органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, разработать научно-практические комментарии к законодательству о военной полиции и методические рекомендации для возможного их использования в качестве учебного материала для подготовки специалистов органов военной полиции, а также курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей.

Необходимость разработки данного пособия обусловлена имевшими место значительными изменениями, внесенными в законодательство, регламентирующее деятельность военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации. После выхода в свет первого издания, касающегося деятельности военной полиции, был существенно изменен ряд законодательных и нормативных актов. В первую очередь речь идет о внесении изменений в Устав военной

¹ Корякин В.М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : научно-практ. пособие. М. : За права военнослужащих, 2015.

² Корякин В. М., Минтягов С. А., Подшибякин А. Н. Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации: теоретико-правовые и практические аспекты деятельности : научно-практ. пособие М. : Центр правовых коммуникаций, 2018.

полицей Вооруженных Сил Российской Федерации, в соответствии с которыми на органы военной полиции возложены новые полномочия, изменено наименование территориальных органов, а также изменена организационно-штатная структура.

Данное научно-практическое пособие является комплексным научным исследованием теоретических и практических вопросов организации деятельности органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации.

Одной из отличительных особенностей данного издания является то обстоятельство, что в нем рассмотрен практически весь широкий спектр деятельности органов военной полиции Вооруженных Сил. Весь этот материал разбит на семь глав, включающих 31 параграф.

Первая глава пособия раскрывает организационно-правовые основы деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации. Здесь проанализированы правовые основы деятельности военной полиции, рассмотрены особенности функционирования военной полиции в воинских формированиях Российской Федерации, находящихся за пределами России, в том числе в условиях вооруженного конфликта и миротворческой деятельности. Отдельный параграф авторы посвящают раскрытию организационного построения военной полиции Вооруженных Сил и организация ее служебной деятельности. В этом контексте дано описание оборудования помещений для размещения подразделений военной полиции.

Вторую главу книги авторы посвятили рассмотрению основных направлений деятельности, функций и полномочия военной полиции Вооруженных Сил. В ней нашли отражение такие важные вопросы, как предназначение, принципы и основные направления деятельности военной полиции Вооруженных Сил, функции военной полиции Вооруженных Сил. Отдельно анализируются полномочия военной полиции Вооруженных Сил, раскрываются права, обязанности и полномочия военнослужащих военной полиции.

Важное место в рецензируемом издании занимает **третья глава**, в которой рассматриваются вопросы деятельности военной полиции по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации. В этих целях авторами дается характеристика воинской дисциплины как объекта правоохранительной деятельности военной полиции Вооруженных Сил. Отдельный параграф посвящен проблемам организации служебной деятельности военных комендатур по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины. Значительное место уделено организации патрульной службы военной полиции, а также порядку и процедурам проведения военной полицией разбирательств по дисциплинарным проступкам, совершенным военнослужащими.

Кроме того, в рассматриваемой главе раскрываются вопросы участия начальника органа военной полиции в судебном рассмотрении материалов о грубом дисциплинарном проступке, совершенном военнослужащим, когда решается вопрос о применении к нему такой меры дисциплинарного взыскания, как дисциплинарный арест.

Важнейшая функция, которая возложена на органы военной полиции Вооруженных Сил — осуществление начальниками органов военной полиции полномочий органа дознания. В связи с этим не случайно данному вопросу в рецензируемой книге посвящен специальный раздел — **четвертая глава**, объединяющая четыре параграфа. В частности, раскрывается организация процессуальной деятельности начальников органов военной полиции как органов дознания; надзор за деятельностью органов дознания; раскрываются полномочия и обязанности органов дознания и дознавателей военной полиции; анализируются порядок приема, регистрации и рассмотрения в органах военной полиции сообщений о преступлениях, а также возбуждения уголовного дела дознавателем и производство неотложных следственных действий.

Довольно объемной является **пятая глава** книги, в которой раскрывается широкий круг вопросов, связанных с обеспечением военной полицией безопасности дорож-

ного движения в Вооруженных Силах, в том числе:

- основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах;

- задачи и полномочия военной автомобильной инспекции (ВАИ) и ее должностных лиц;

- организация дорожно-патрульной службы ВАИ;

- сопровождение транспортных средств автомобилями ВАИ;

- проведение военной автомобильной инспекцией технического осмотра транспортных средств;

- ведение учета дорожно-транспортных происшествий в Вооруженных Силах;

- осуществление военной автомобильной инспекцией производства по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения и мер обеспечения производства по ним.

Не менее важной является **шестая глава**, посвященная деятельности военной полиции по исполнению в отношении военнослужащих уголовных наказаний и дисциплинарного ареста. Здесь дана подробная организационно-правовая характеристика дисциплинарной воинской части как структурному подразделению военной полиции Вооруженных Сил; детально описан порядок обеспечения военной полицией режима содержания осужденных военнослужащих в дисциплинарной воинской части, а также обеспечение военной полицией режима содержания военнослужащих на гауптвахтах. Рассмотрены вопросы оборудования гауптвахты, а также обеспечения ее охраны.

В заключительной **седьмой главе** пособия рассмотрены проблемы применения военной полицией мер государственного принуждения, физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Здесь авторы подробно рассматриваются вопросы применения военной полицией некоторых мер государственного принуждения, раскрывается порядок медицинского освидетельствования задержанных военнослужащих и иных лиц, проанализированы условия и пределы применения военнослужащими

военной полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Рецензируемая работа интересна еще и тем, что на основе анализа и обобщения теоретических, практических и нормативно-правовых основ деятельности военной полиции были сформулированы рекомендации по повышению эффективности деятельности органов военной полиции. Кроме этого, материалы данного научно-практического пособия отражают основные положения практически всех аспектов деятельности органов военной полиции Вооруженных Сил, в связи с чем оно может быть использовано для подготовки широкого круга специалистов органов военной полиции, а также для курсантов военных вузов, обучающихся по направлению «Правовое обеспечение национальной безопасности», аспирантов и адъюнктов, исследующих проблемы правового регулирования правопорядка и дисциплины в войсках и преподавателей в качестве учебного и методического материала.

Авторам рецензируемой книги удалось добиться органичного сочетания теоретической проработки проблем деятельности такого нового военно-правоохранительного органа, каковой является военная полиция Вооруженных Сил. Книга сопровождается приведением образцов и шаблонов различного рода документов, связанных с деятельностью военной полиции.

Подводя итог, можно вполне обоснованно утверждать, что книга «Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации: теоретико-правовые и практические аспекты деятельности» является вполне своевременным изданием, призванным внести вклад в повышение правовой грамотности военнослужащих органов военной полиции. Она может быть полезной для командиров (начальников), органов военного управления, на которых возложено решение многих вопросов взаимодействия с органами военной полиции, а также для всех, кто проблемами военного права. Книга может быть использована в качестве учебного пособия в системе военно-юридического образования, общественно-гуманитарной и командирской подготовки военнослужащих.

В качестве замечания следует отметить то обстоятельство, что издание рассчитано, главным образом, на военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и не учитывает специфики взаимодействия органов военной полиции с органами военного управления других войск, воинских формирований и органов. Однако данное замечание отнюдь не снижает общей высокой оценки рецензируемой книги.

Библиография

1. Корякин В. М. Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации: теоретико-правовые и практические аспекты деятельности : научно-практ. пособие / В. М. Корякин, С. А. Минтягов, А. Н. Подшибякин. — М. : Центр правовых коммуникаций, 2018. — 336 с.
2. Корякин, В. М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : научно-практ. пособие. — М. : За права военнослужащих, 2015. — 336 с.

Theoretical-legal and practical aspects of the activities of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation

© Shurygina, Yu. A.,
PhD in law, Lieutenant Colonel

Abstract. The article is a review of the book «Military police of the Armed Forces of the Russian Federation» prepared by a team of the Department of military administration, administrative and financial law military University (authors — V. M. Koryakin, S. A. Montagu and A. N. Podshibyakin). The article reveals the main content of the book, and gives recommendations for its use in the system of vocational job training and educational process in military educational institutions and training units aimed at training, retraining and advanced training for military police of the Armed Forces.

Keywords: military police; law and order; military discipline; inquiry in the Armed Forces; road safety; military automobile inspection.
