

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Развитие российского военного
законодательства на современном этапе
(итоги, проблемы, перспективы)

Часть II

*Материалы научно-практической конференции,
посвящённой 20-летию образования
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации*

Издание Государственной Думы
Москва • 2014

УДК 355:340(470)
ББК 67.401.131
Р17

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы по обороне
В. П. Комоедова

Составители

А. В. Щукин, заместитель руководителя аппарата Комитета
Государственной Думы по обороне,
Я. А. Гордиевская, консультант аппарата Комитета
Государственной Думы по обороне

Р17 Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы). Часть II. Материалы научно-практической конференции, посвящённой 20-летию образования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 176 с.

В настоящем сборнике публикуются материалы научно-практической конференции «Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)» (Часть II), посвящённой 20-летию образования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Издание предназначено для депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, специалистов в области права, политики, представителей общественных организаций, научных учреждений.

Полная версия брошюры «Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)» (Часть I, Часть II) размещена на официальном сайте Комитета Государственной Думы по обороне.

УДК 355:340(470)
ББК 67.401.131

Материалы научно-практической конференции, посвящённой 20-летию образования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Выступления участников конференции



Выступление председателя Комитета Государственной Думы по обороне В. П. Комоедова на научно-практической конференции, посвящённой 20-летию образования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации



Выступление статс-секретаря – заместителя министра обороны Российской Федерации Панкова Н. А. на научно-практической конференции, посвящённой 20-летию образования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ВОЕННОПЛЕННОГО ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ КОНЦА XX – НАЧАЛА XXI ВЕКА

Абрашитов Э. Е.,
*доцент кафедры уголовного права
Казанского юридического института МВД России*

С момента развала СССР Правительство Российской Федерации приняло на себя исполнение всех обязательств Советского Союза. Деидеологизация жизни привела к тому, что на многие проблемы люди взглянули по-иному, через призму западных ценностей. И, прежде всего, через призму самоценности человеческого бытия. Генеральная Ассамблея ООН в 1975 году приняла Декларацию о защите всех лиц от пыток и других бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания, а в 1984 году – Конвенцию против пыток. В современных условиях идея приоритетности прав человека нашла своё воплощение в Венской декларации и программе действий Всемирной конференции по правам человека 1993 года. В ней записано, что поощрение и защиту всех прав человека и основных свобод необходимо рассматривать в качестве первоочередной задачи ООН.

В связи с этим Государственная Дума и Президент России должны были по-другому взглянуть на ситуацию с военнопленными и соответствующим образом оформить своё новое видение в нормативно-правовых актах. Проблема заключается в том, что правовой статус военнопленных не был объектом пристального внимания ни учёных, ни правотворцев, что отразилось в отсутствии нормативных актов, специально оговаривающих их статус. А необходимость подобных актов уже назрела давно. Получается, что над этой проблемой довлеет общественное восприятие пленных по советским лекалам.

За 20 лет Россия достаточно далеко продвинулась вперёд по сравнению с советскими временами в области защиты прав военнослужащих, попавших в плен. Согласно п. 8 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76 «О статусе военнослужащих», за военнослужащими, захваченными в плен или в качестве заложников, а также интернированными в нейтральных странах, сохраняется статус военнослужащих. Поэтому статус военнопленного определяется не только нормативно-правовыми актами, касающимися прав пленных, но и основанным на Конституции Российской Федерации законодательством о военной службе.

В силу ст. 2. Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 года военная служба – особый вид федеральной *государственной службы*, исполняемой гражданами в Вооружённых Силах Российской Федерации и иных подразделениях. Военная служба, согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государ-

ственной службы Российской Федерации», является видом государственной. Следовательно, любой военнослужащий является государственным служащим, и на него распространяется законодательство о государственной службе. Пункт «л» ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает, что плен, за исключением случаев добровольной сдачи в плен, считается военной службой. Причём согласно ст. 38, во время нахождения в плену срок службы не истекает до момента освобождения. То есть вполне логично утверждать, что пленные – государственные служащие, и на них распространяется законодательство о госслужбе.

Законодательство, определяющее особенности статуса военнопленного, представлено правовыми нормами, регулирующими вопросы осуществления военных действий и поведения государственных служащих в данных условиях. Такие нормы содержатся не только в актах, специально посвящённых этим вопросам, в первую очередь в общевоинских уставах и в законах «О статусе военнослужащих», «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», но и в других актах, в которых названные нормы составляют лишь некоторую часть. К таковым относятся, в частности, ГПК, КоАП, ТК РФ. Особняком стоит международное законодательство, прямо регламентирующее вопросы обращения с военнопленными: Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним, Гаагские конвенции 1907 года.

Сохраняя статус военнослужащего в плену, военнопленный обладает рядом существенных прав, в осуществлении которых он был ограничен в ходе военной службы в Российской Федерации. Однако одновременно на него возлагается и ряд специфических обязанностей, проистекающих из того факта, что военнопленные – это единственная категория военнослужащих, находящихся во власти врага и обязанная ему подчиняться.

Таким образом, военнопленные находятся под двойной юрисдикцией – национального права и права государства-захватчика. Военнопленные подчиняются законам, уставам и приказам, действующим в вооружённых силах держащей в плену державы. Отсюда вытекает, что военнопленный обязан выполнять приказы и распоряжения лагерного и иного военного руководства, пусть даже прямо противоречащие национальному законодательству. Однако уставы не приостанавливают своего действия. Это связано с тем, что сохраняется военная субординация, что выражается хотя бы в соблюдении воинских ритуалов и ношении знаков различия. Так, согласно ст. 39 Женевской конвенции, военнопленные, за исключением офицеров, должны отдавать честь и оказывать внешние знаки уважения, предусмотренные действующими в их собственной армии уставами, всем офицерам держащей их в плену державы. Военнопленные-офицеры должны отдавать честь только офицерам государства-пленителя, старшим их по званию. При этом они должны отдавать честь начальнику лагеря, каково бы ни было его звание. Однако в силу ст. 87 Женевской конвенции, держащая в плену держава не может лишить ни одного военнопленного его звания или возмож-

ности носить знаки различия. Таким образом, государство-захватчик не может на практике осуществлять такое наказание, как разжалование, а также лишение специальных наград и званий (ст. 87).

Существенным правом военнопленных является право на труд. Согласно ст. 49 Женевской конвенции, к работе могут быть принуждены только рядовой состав армии, офицеры ни при каких условиях не могут быть принуждаемы к выполнению каких-либо работ, помимо их желания. Таким образом, право на труд одновременно выступает и правом, и обязанностью военнопленных. Военнопленный, привлекаемый к работам, находится под защитой национального трудового законодательства государства-захватчика, ему гарантируются равные с иными категориями рабочих условия труда и техники безопасности. При этом следует учесть, что день отдыха желательно должен выпадать на воскресенье или на день отдыха, установленный на их родине. Имеет пленный и право на ежегодный восьмидневный оплачиваемый отпуск (ст. 53).

Таким образом, Женевские конвенции существенно расширяют права военнослужащих, находящихся в плену, по сравнению с национальным правом. Необходимо напомнить, что военнослужащий России имеет право помимо основной деятельности заниматься только педагогической, научной и иной творческой деятельностью. Международное законодательство расширяет поле трудовой деятельности до бесконечности, запрещая использовать пленных только на опасных и унижительных работах.

Отсюда логично вытекает и следующее право – право на забастовку. Коль военнопленный может быть использован на любых работах, он обладает правом отстаивать свои экономические интересы, что является базисным правом, закреплённым во Всеобщей декларации прав человека. Кроме того, Женевской конвенцией прямо не запрещается пользоваться правом на забастовку. Естественно, что забастовка не должна сопровождаться массовыми беспорядками с применением оружия.

Каждый военнопленный обладает правом одеваться не по форме, утверждённой уставом ВС РФ. Дело в том, что согласно ст. 27 Конвенции, одежда, бельё и обувь должны выдаваться военнопленным в достаточном количестве держащей в плену державой, причём она должна учитывать климатические условия местности, в которой находятся военнопленные. Форменная одежда неприятельских армий, захваченная держащей в плену державой, будет использована для обмундирования военнопленных, если она соответствует климатическим условиям. Естественно, что при недостаточном количестве форменной одежды национальной армии государство-пленитель обязано снабжать пленных форменной одеждой, утверждённой своими нормативно-правовыми актами.

Кроме того, военнопленный является категорией военнослужащих, которым запрещено ношение и использование оружия, что идёт вразрез с установлениями ДУ ВС и УВС РФ.

Уникальным правом, которое может применяться только военнопленным и интернированным, является право на побег. Побегу пленных

посвящён целый раздел Женевской конвенции (ст. 91–94). Суть его в том, что побег – это нормальное поведение для военнопленных, за которое он может нести только дисциплинарное взыскание даже в случае рецидива. Хотелось бы заметить, что самовольная отлучка из расположения части считается грубым нарушением дисциплины, и по национальному российскому законодательству влечёт уголовную ответственность по ст. 337, 338 УК РФ.

Право на изменение квалификации преступлений, совершённых военнопленными с единственной целью облегчить себе побег и не сопровождающихся какими-либо насильственными действиями против жизни и здоровья, например, такие, как преступления против общественной собственности, кража без намерения обогатиться, изготовление или использование фальшивых документов, ношение гражданской одежды, влекут за собой только дисциплинарные взыскания (ст. 93). Таким образом, военнопленные освобождаются от уголовной ответственности по ряду достаточно серьёзных составов преступлений, сопряжённых с совершением побега или иными обстоятельствами.

Каждый военнопленный имеет право при соответствующем разрешении администрации лагеря временно оставлять место интернирования и посещать близлежащие населённые пункты, делать там покупки. Данное право вытекает из того, что военнопленный не считается заключённым. Плен не лишает его свободы и правоспособности, а лишь частично ограничивает в той степени, которая необходима для отрешения человека от участия в военных действиях. Как правило, человека отпускают из лагеря под честное слово. Естественно, нарушение слова в дальнейшем лишает человека права на посещение населённых пунктов. Поэтому, как правило, побеги с прогулок совершались редко.

Каждый военнопленный в силу конвенции пользуется правом на получение информации и корреспонденции. В частности, это выражается в том, что власти лагеря обязаны ознакомить пленных с содержанием Женевской конвенции и иных нормативно-правовых актов, касающихся прав пленных. Никто не может быть ограничен в получении писем и посылок с родины, кроме как по непредвиденным форс-мажорным обстоятельствам. Пленные имеют право выписывать периодические издания и книги. Единственное ограничение касается отсылаемой корреспонденции, которая обязательно подвергается военной цензуре.

К сожалению, следует констатировать, что данный аспект международного права продуман крайне слабо. Связано это с тем, что при большом объёме корреспонденции государству-пленителю сложно найти много достаточно квалифицированных переводчиков, что, несомненно, приводит к задержкам в отправке корреспонденции на родину. Это обстоятельство существенно ущемляет права военнопленных.

Право на подачу жалобы лично или через представителя, как военным властям, так и представителям государств-посредников, причём не по команде. Согласно Уставу Вооружённых Сил РФ военнослужащий имеет

право подавать жалобу только непосредственно своему начальству. Женевская конвенция предоставляет право военнопленному не только жаловаться непосредственному начальству, но и через представителя, а также лично во все организации, контролирующие исполнение прав военнопленных. Таким образом, с военнослужащего сняты ограничения правоспособности, наложенные военной службой.

Право на избрание доверенных лиц, которые будут представлять интересы военнопленных перед государствами-покровителями, а также заботиться о материальном, культурном и духовном благополучии пленных. Их нельзя принуждать к работе, если это мешает исполнению обязанностей.

Военнослужащий, прошедший плен и подлежащий репатриации, наделён правом не участвовать в военных действиях в случае, если он дал честное слово не брать оружие в руки. Данное решение должна уважать военная администрация родной страны военнослужащего.

Итак, правовой статус военнопленного формируется из ряда составляющих: прав человека, прав гражданина, прав государственного служащего, прав военнослужащего и собственно прав военнопленных.

На военнопленного распространяется действие международных договоров, норм и правил, Конституции РФ, законодательства о государственной и военной службе, ГК РФ и ТК РФ, с определёнными исключениями и ограничениями, дисциплинарных уставов и иных подзаконных актов, регулирующих отношения между военнопленным и иными сторонами.

Нам видится, что назрела необходимость преодолеть разрозненность правового поля в этом вопросе и создать единый нормативно-правовой акт, определяющий исчерпывающим образом весь объём прав и обязанностей военнопленных.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МВД И ВООРУЖЁННЫХ СИЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Амиров Р. З.,

*доцент кафедры истории и теории государства
и права Уфимского юридического института МВД России*

В современных условиях несомненную актуальность приобрели проблемы организации взаимодействия субъектов системы обеспечения внутренней безопасности (СОВБ). При этом немаловажное значение имеет изучение исторического опыта функционирования СОВБ на различных этапах развития Российского государства, в том числе организационно-правовых основ взаимодействия вооружённых сил и органов внутренних дел по противодействию внутренним угрозам безопасности государства.

До образования регулярной полиции функции обеспечения правопорядка возлагались на различные государственные органы, в частности, приказы, имевшие в своём распоряжении воинские формирования в качестве полицейской силы. С образованием регулярной полиции взаимодействие с ней армии осуществлялось по нескольким направлениям: 1) создаваемые формирования регулярной полиции комплектовались, как правило, из числа кадровых военнослужащих; 2) к полиции прикомандировывались отдельные военнослужащие и воинские команды; 3) армия (прежде всего, войска гарнизонные и внутренней стражи) и полиция взаимодействовали в осуществлении функций по обеспечению правопорядка. В первой четверти XVIII века на руководящие полицейские должности назначались, как правило, офицеры армии, из гарнизонных частей направлялись на службу в полицию рядовые и унтер-офицеры. Несмотря на не вполне надлежащее качество контингента, направляемого военным ведомством для замещения полицейских должностей, такая практика имела место вплоть до последней четверти XIX века. В связи с намечавшимся введением всеобщей воинской повинности, именным указом от 4 июля 1873 года военное ведомство освобождалось от обязательного назначения нижних чинов в полицейские и пожарные команды, которые должны были пополняться вольнонаёмными людьми. Однако, несмотря на принятие новых правил, на практике военнослужащие по-прежнему были востребованы для пополнения штатов полиции, в частности, на окраинах империи. В первой четверти XVIII века к столичным полицмейстерским канцеляриям стали прикомандировываться драгунские роты «для караулов, разъездов патрулином и искоренения воров», а во второй половине XVIII века для тех же целей привлекались уже кавалерийские и пехотные полки. 3 июля 1811 года было принято «Положение для Внутренней Стражи». Корпус подчинялся военному министру, функции, возложенные на него, подразделялись на военные (обучение рекрутов) и «относительно к Губернскому начальству», выражавшиеся «в действиях на исполнение закона и на охранение либо восстановление внутреннего порядка по требованиям Губернского начальства». В 1817 году учреждаются жандармы внутренней стражи. Конные жандармские команды комплектовались из офицеров и солдат «исправнейших и преимущественно служивших в кавалерии». Взаимодействие армии и жандармерии организовывалось в процессе осуществления полицейских функций. При подавлении крестьянских волнений жандармские офицеры нередко становились во главе воинских команд, а в 1830–1831 годах временно вводились в органы местного управления на должности комендантов, получая в подчинение воинские гарнизоны. В свою очередь, полиция и жандармерия могли входить в подчинение военных чинов (главнокомандующих армией, военных губернаторов, военно-уездных начальников, комендантов крепостей и так далее). Порядок взаимодействия армии и полиции регламентировался также положениями воинских уставов. Усиление чрезвычайных мер охраны внутренней безопасности Российской империи, вызванное как террористической деятельностью, так и в целом ростом революционного

движения в стране, нашло отражение и в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность войск.

Несмотря на провозглашённый большевиками в 1917 году слом старой государственной машины и отмену дореволюционных нормативно-правовых актов, можно заметить некоторую преемственность в проводимой политике по обеспечению внутренней безопасности государства. В составе вооружённых сил задачи по обеспечению внутренней безопасности Советского государства возлагались, прежде всего, на войска ВОХР (ВНУС). Однако в условиях гражданской войны, ввиду недостаточности сил и средств внутренних войск, войск ВЧК и милиции по подавлению «внутренней контрреволюции», значительный объём внутренних функций возлагался на РККА.

После окончания гражданской войны, в соответствии с Приказом РВСР и ГПУ № 823/215 от 15 апреля 1923 года борьба с мелким бандитизмом осуществлялась органами внутренней безопасности, «каковыми являются ГПУ с его специальной службой и специальными войсками, и милиция». Задачи по ликвидации крупного бандитского движения возлагались на все воинские части, расположенные в соответствующем районе. Совместные операции войсковых частей Красной Армии и войск ГПУ регламентировались «Положением о порядке привлечения полевых войск органами Госполитуправления при НКВД». В большей своей части данный нормативный акт был составлен, с определёнными изменениями, на основе дореволюционных Правил о призыве войск для содействия гражданским властям. Соответствующие положения по взаимодействию в борьбе с бандитизмом нашли отражение в Приказе РВС СССР № 363/59 от 10 июля 1926 года. Привлечение частей и подразделений РККА наряду с войсками ОГПУ осуществлялось также на основании положений о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, в содержании которых нашли отражение нормы чрезвычайного законодательства Российской империи. В целях реализации постановления ЦК ВКП (б) от 30 января 1930 года «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» и принятых на его основе нормативно-правовых актов, из частей ОГПУ создавались чекистско-войсковые резервы и манёвренные группы. В соответствии с приказом ОГПУ от 2 февраля 1930 года предусматривалось «в крайних случаях, при возникновении восстания, по согласованию с краевыми организациями и РВС, ПП ОГПУ организовать там, где недостаточно частей войск ОГПУ, в скрытом виде войсковые группы из надёжных, профильтрованных особорганами ОГПУ частей Красной Армии». В январе 1930 года директивой Штаба РККА предписывалось: «1) Во всех случаях, предусмотренных в § 225 «Временного Устава Гарнизонной службы РККА» для содействия органам ОГПУ или местным гражданским властям во внутренних районах, привлечение частей РККА допускается: а) при введении чрезвычайных мер охраны революционного порядка в форме исключительного или военного положения – с разрешения Реввоенсовета соответствующего военного округа; б) при обычном положении – с разрешения РВС СССР».

С провозглашением Конституцией СССР 1936 года построения социалистического государства рабочих и крестьян отменялся классовый принцип военного строительства. Постепенно отмирает внутренняя функция Вооружённых Сил по подавлению эксплуататорских классов. Вследствие этого обеспечение внутренней безопасности СССР полностью перешло к войскам НКВД. Однако с началом Великой Отечественной войны обострились внутренние угрозы безопасности страны (рост преступности, активизация националистических вооружённых формирований и другое), для противодействия которым привлекались и армейские части. На Вооружённые Силы возлагались задачи по обеспечению особых правовых режимов на отдельных территориях СССР. В первые послевоенные годы внутренние войска при содействии армии выполняли задачи по окончательной ликвидации националистических вооружённых формирований.

В послевоенный период обеспечение внутренней безопасности СССР в составе Вооружённых Сил было возложено на внутренние войска. При недостаточности их сил и средств, привлекались, в исключительных случаях, военнотружущие Министерства обороны СССР (как правило, при возникновении угроз природного и техногенного характера либо массовых беспорядков). Подобный порядок сохранялся до середины 80-х годов XX века. В связи с обострением национальных, политических и иных противоречий в советском обществе происходил значительный рост внутренних угроз безопасности, требующий активного привлечения армейских подразделений для оказания содействия внутренним войскам МВД СССР (для прекращения межнациональных конфликтов, ликвидации массовых беспорядков, борьбы с незаконными вооружёнными формированиями и прочее). В связи с существовавшим в государственной идеологии тезисе об отсутствии у советских Вооружённых Сил внутренних функций (Программа КПСС содержала положение о том, что с точки зрения внутренних условий Советский Союз не нуждается в армии), было принято политическое решение о выведении из их состава внутренних войск в соответствии с указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 марта 1989 года.

В сфере правового регулирования деятельности Вооружённых Сил по обеспечению внутренней безопасности государства имелся ряд проблем. Первоначально отсутствовала достаточная законодательная база. Действия войск основывались на решениях органов партийного руководства, ведомственных правовых актах (не всегда публиковавшихся в открытых источниках) и даже устных приказах и распоряжениях. В ряде случаев военному командованию предлагалось действовать по собственному усмотрению, исходя из складывающейся обстановки. Обострение внутренних угроз с середины 80-х годов XX века вызвало необходимость более детальной правовой регламентации соответствующих функций Вооружённых Сил, что нашло отражение в принятии ряда законов и подзаконных нормативно-правовых актов на уровне союзных и республиканских органов власти. При этом возникали проблемы, связанные с коллизиями в актах союзного и республиканского (в том числе, РСФСР) уровней, что затрудняло правовую ре-

гламентацию и организацию деятельности Советской Армии и внутренних войск МВД СССР как важнейших элементов системы обеспечения внутренней безопасности СССР. С целью повышения эффективности межведомственного взаимодействия между МВД и Министерством обороны по обеспечению внутренней безопасности СССР был принят ряд ведомственных актов. Указом Президента СССР от 29 января 1991 года МВД СССР и Минобороны СССР предписывалось обеспечить взаимодействие милиции с подразделениями Вооружённых Сил СССР в поддержании общественного порядка на улицах и в общественных местах, осуществлять с этой целью в городах и населённых пунктах совместное патрулирование. Однако в Постановлении Съезда народных депутатов РСФСР от 11 декабря 1990 года был сформулирован тезис о том, что применение частей Вооружённых Сил СССР в разрешении межнациональных конфликтов представляет собой выполнение несвойственных им функций. В Постановлении Верховного Совета РСФСР от 31 января 1991 года указывалось, что совместное патрулирование сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского Флота не было обусловлено уровнем преступности в общественных местах в большинстве регионов РСФСР. Аналогичные противоречия содержали законы СССР и РСФСР о милиции, о чрезвычайном положении и целый ряд других нормативно-правовых актов.

Распад СССР привёл к возникновению внутренних вооружённых конфликтов и других внутренних угроз, связанных с применением вооружённого насилия, что в процессе становления демократической России потребовало от субъектов правотворчества пересмотреть тезис «армия вне политики» как отрицающий роль армии в качестве субъекта обеспечения внутренней безопасности. Необходимость привлечения Вооружённых Сил к осуществлению внутренних функций нашла отражение в Основных положениях военной доктрины Российской Федерации 1993 года. Военной доктриной 2000 года в качестве одной из угроз военной безопасности государства был назван терроризм. Однако соответствующие положения не были своевременно закреплены в действующем законодательстве. Так, Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» предусматривал возможность участия Министерства обороны Российской Федерации в проведении контртеррористической операции. Ст. 3 этого закона определяла зону проведения контртеррористической операции как «отдельные участки местности или акватории, транспортное средство, здание, строение, помещение, сооружение, помещение и прилегающие к ним территории, в пределах которых проводится указанная операция». Следовательно, территория субъекта Российской Федерации (в частности, Чеченской Республики) не могла рассматриваться как зона проведения контртеррористической операции. Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» устранил имевшие место пробелы в законодательстве (преодолевавшиеся по аналогии права и закона, что видится не вполне приемлемым в отношении применения вооружённого насилия). Военной доктриной 2010 года была несколько рас-

ширена сфера привлечения Вооружённых Сил к обеспечению внутренней безопасности. Указывается, что в мирное время к числу их основных задач относится участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности. В ранее действовавшей доктрине данные функции возлагались на армию только во внутренних вооружённых конфликтах. В соответствии с Военной доктриной, одной из основных внешних военных опасностей является распространение международного терроризма. При этом терроризм не рассматривается в качестве внутренних опасностей. Исходя из того, что к основным задачам Вооружённых Сил и других войск в мирное время отнесена борьба с терроризмом, видится возможным вернуться к формулировке Военной доктрины 2000 года, рассматривавшей терроризм в качестве основной внутренней угрозы военной безопасности. Новеллой Военной доктрины является положение, включившее в сферу деятельности Вооружённых Сил борьбу с пиратством, наряду с терроризмом на сегодня являющимся одним из наиболее опасных преступлений международного характера. По нашему мнению, в настоящее время также существует необходимость включить в число основных задач Вооружённых Сил в мирное время борьбу с незаконным оборотом наркотиков (что предполагает необходимость организации взаимодействия с заинтересованными ведомствами, в том числе, МВД). В отличие от ряда зарубежных государств (прежде всего, США и некоторых латиноамериканских государств) в Российской Федерации отсутствует нормативная база, регламентирующая деятельность Вооружённых Сил в борьбе с незаконным оборотом наркотиков. Нам видится не вполне целесообразным исключение из текста Военной доктрины такой внутренней угрозы военной безопасности как незаконное распространение (оборот) на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий (что также требует организации межведомственного взаимодействия в борьбе с данным видом преступлений). В целях упрочения единства СОВБ и повышения эффективности взаимодействия армии и внутренних войск, на наш взгляд, целесообразно на законодательном уровне восстановить единую структуру Вооружённых Сил, с включением в их состав внутренних войск, имевшую место в предшествующие этапы развития Российского государства (Российская империя, СССР).

Обеспечение внутренней безопасности должно носить комплексный характер, как сочетание мер политического, экономического, социального и военного характера. При этом требуется наличие отлаженной системы взаимодействующих субъектов, объединённых общими принципами, целями и задачами по осуществлению данного рода деятельности. Военизированные императивы являются обязательным условием эффективности функционирования системы обеспечения внутренней безопасности, о чём свидетельствует как исторический опыт Российского государства, так и опыт современных зарубежных стран (в частности, уставы Армии США подробно регламентируют её функции по обеспечению внутренней

безопасности, в том числе по борьбе с терроризмом). В зависимости от исторических условий изменяется лишь степень участия Вооружённых Сил в обеспечении внутренней безопасности в процессе совместной с правоохранительными органами деятельности. Применение вооружённого насилия должно рассматриваться как крайняя, но необходимая мера и должно осуществляться на тщательно разработанной правовой основе, исключая двойное толкование и применение аналогии. Дальнейшее совершенствование правовых и организационных основ взаимодействия министерств обороны и внутренних дел Российской Федерации, безусловно, будет способствовать более эффективному решению задач по обеспечению внутренней безопасности государства.

РОЛЬ И МЕСТО СИЛОВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МВД РОССИИ В КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ

Артеменко Д. В.,
*начальник кафедры деятельности ОВД в особых условиях
Нижегородской академии МВД России*

В конце девяностых годов, после окончания первой военной кампании в Чеченской Республике, перед российскими силовыми ведомствами и в первую очередь МВД России встал вопрос о борьбе с проявлениями терроризма и распространения террористической идеологии в центральных регионах страны.

Налаживать сложную оперативную работу на территории Чеченской Республики в условиях, когда были выведены подразделения ВС РФ, властные полномочия на всей территории республики захватили представители так называемой «вооружённой оппозиции», а фактически лидеры бандитских группировок и незаконных вооружённых формирований, не представлялось возможным. Получив возможность самостоятельно и беспрепятственно хозяйничать на территории республики, наиболее одиозные представители радикальных группировок, такие как Масхадов (заявивший пост Президента Чечни), Басаев, Радуев и многие другие полевые командиры бывшей армии Дудаева, продолжили активную террористическую деятельность. Имея крепкие, устоявшиеся связи в криминальном мире России и с международными террористическими организациями, не испытывая недостатка в средствах, они провозгласили своей целью создания независимого шариатского государства (Халифат) на территории Чеченской Республики с присоединением к ней обширных территорий Российской Федерации.

С началом второй кампании на территории Чеченской Республики, в ходе активной её фазы, силовые подразделения МВД России, и в первую очередь подразделения специального назначения, выполняли задачи по ликвидации вооружённых отрядов боевиков методами общевойскового боя.

Отряды милиции особого назначения и СОБР принимали активное участие в боях по захвату (освобождению) крупных населённых пунктов, в составе объединённой группировки войск, в тесном взаимодействии с подразделениями Вооружённых Сил и внутренних войск МВД России. Благодаря высокому уровню индивидуальной подготовки сотрудников и имеющемуся богатому практическому опыту, подразделения специального назначения МВД России смогли действовать при выполнении несвойственных для сотрудников МВД России задач весьма эффективно, неся невысокие потери в личном составе.

После того как крупные бандитские формирования на территории Чеченской Республики были разгромлены и частично уничтожены, перед сотрудниками силовых подразделений МВД встали новые задачи. Уцелевшие участники незаконных вооружённых формирований перешли к тактике партизанской войны. Действия бандитов стали носить диверсионно-террористический характер. Активно используя тактику «ударил-убежал», боевики наносили существенные потери федеральным силам. Мероприятия по проверке паспортного режима в населённых пунктах (так называемые «зачистки») редко приводили к заметным положительным результатам. Легализовавшись в местах проживания и имея на руках официальные документы, бандиты спокойно проживали в своих домах по месту регистрации, выходя для проведения диверсий и нападений на должностных лиц органов власти и местного самоуправления. В сложившейся обстановке наиболее эффективным способом борьбы с боевиками стали рейдовые и засадные действия небольших групп из состава силовых подразделений МВД России.

Высокую эффективность показали ССГ (специальные сводные группы). Они составлялись из оперативников региональных управлений ФСБ и групп из состава подразделений специального назначения МВД (СОБР, ОМСН, подразделения спецназа ВВ МВД России). ССГ действовали автономно от местных органов и подчинялись ВОГОиП. Всего было создано десять таких групп для проведения оперативно-боевых мероприятий на территории Шалинского, Веденского, Ножай-Юртовского и Курчалойского района Чеченской Республики. Эти группы занимались в первую очередь розыском и уничтожением наиболее влиятельных полевых командиров боевиков, а также сбором информации о пособниках боевиков и каналах поступления в банды оружия и денежных средств.

В настоящее время активность крупных вооружённых формирований бандитов на территории Чечни практически сведена к нулю. Наличие крупной группировки сил федеральных войск на территории республики, взявшей под свой контроль всю территорию Чечни, и активные действия местных органов власти по налаживанию мирной жизни лишили боевиков поддержки со стороны местного населения. Несмотря на то, что ещё осенью 1999 года напряжённость в Северокавказском регионе была резко ослаблена ликвидацией ваххабитских зон, на территории Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии возникли группы боевиков, вынужденные покинуть территорию Чечни и ведущие активную террористическую деятельность.

Страну потрясла череда кризисов и трагедий. Де-факто Россия вступила в борьбу уже не с чеченскими сепаратистами, а с мощным интернациональным террористическим подпольем, распространившимся на весь Северный Кавказ и стремящимся включить в зону своего влияния и Поволжье.

В сложившейся сложной оперативной обстановке на силовые подразделения МВД России легли задачи по ликвидации обнаруженных вооружённых групп террористов в местах их нахождения. В большинстве случаев боевики скрываются в жилых квартирах многоквартирных домов и частных домовладениях. В соответствии с действующим законом на территории нахождения бандитов и прилегающей к ней местности вводится режим КТО. На данном этапе КТО важное значение имеют результаты оперативно-розыскных мероприятий, проводимых участниками ОБД: опрос граждан; наблюдение; обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств; прослушивание телефонных переговоров. Перечисленные ОРМ проводятся с целью получения в короткие сроки максимально возможной информации, имеющей значение для успешного проведения КТО. Успешное завершение специальной операции находится в зависимости от полноты знания сотрудников, участвующих в ней, о составе преступной группы, вооружении и их точном местонахождении.

В заключение необходимо отметить, что на современном этапе борьбы с террористическим подпольем роль силовых подразделений МВД России значительно возрастает. Крайне редки случаи добровольной сдачи оружия боевиками, как правило, они оказывают ожесточённое вооружённое сопротивление. Обеспечение оперативной информацией, необходимой для успешного завершения КТО, должно проводиться, в том числе и самими сотрудниками силовых подразделений, непосредственно в ходе оперативно-боевых мероприятий.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Баженов С. В.,
*заместитель начальника кафедры
оперативно-розыскной деятельности органов
внутренних дел Омской академии МВД России,
кандидат юридических наук*

Использование подразделений полиции в операциях по пресечению деятельности террористических формирований требует предварительно-го проведения значительного комплекса подготовительных мероприятий,

среди которых немаловажную роль играет обеспечение руководителей операции оперативной информацией.

По нашему мнению, оперативно-розыскное обеспечение контртеррористических операций, в отличие от обычных условий, имеет ряд особенностей:

1) выполняемые задачи направлены на информационное обеспечение проведения операции и на обеспечение благоприятных условий для достижения её целей;

2) одновременное функционирование различных субъектов ОРД, деятельность которых требует координации и обмена информацией;

3) применение нетрадиционных методов и средств.

Исходя из этих положений, мы предлагаем следующее определение оперативно-розыскного обеспечения контртеррористических операций органами внутренних дел – это комплекс оперативно-розыскных и иных разведывательных мероприятий, осуществляемых оперативными подразделениями органов внутренних дел во взаимодействии с другими правоохранительными органами в целях получения, использования информации, способствующей эффективному проведению контртеррористических операций, и документирования противоправных действий террористов.

При рассмотрении проблем правового регулирования оперативно-розыскного обеспечения значительный интерес представляет анализ соотношения правового режима контртеррористической операции (ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму») и особого правового режима чрезвычайного положения (ст. 11 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»).

Правовой режим контртеррористической операции по содержанию практически полностью соответствует особому правовому режиму чрезвычайного положения, за исключением характера угрозы и размера территории, на которой он может вводиться, и, как следствие, должностного положения лиц, имеющих право его вводить. При определённых обстоятельствах правовой режим контртеррористической операции может перерасти в особый правовой режим чрезвычайного положения, который, на наш взгляд, должен включать в себя все меры и временные ограничения, предусмотренные первым. Учитывая это, полагаем целесообразным дополнить список мер и временных ограничений, предусмотренных при применении особого правового режима чрезвычайного положения пунктами «л» и «м» следующего содержания:

«л») контроль телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения преступления, в связи с которым введён особый правовой режим чрезвычайного положения, о лицах, его подготавливавших и совершивших, и в целях предупреждения совершения новых террористических актов и иных особо тяжких преступлений;

«м») приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи»,

так как эти меры предусмотрены правовым режимом контртеррористической операции, но отсутствуют в особом правовом режиме чрезвычайного положения.

Немаловажным представляется решение вопроса о сроках начала и окончания оперативно-розыскного обеспечения контртеррористических операций, так как ряд оперативно-розыскных мероприятий, например, контроль переговоров, разрешается проводить только в период действия соответствующего правового режима.

Чтобы исключить возможность неправомерного их проведения и, следовательно, нарушения прав и свобод граждан, законодатель в ст. 12 Федерального закона «О противодействии терроризму» предусмотрел условия, при наличии которых допускаются проведение контртеррористической операции и применение соответствующего правового режима. Он указал, что операция проводится исключительно для пресечения террористического акта, если достичь этого иными силами или способами невозможно.

Однако нами в ходе сравнения ст. 3 и 12 Федерального закона «О противодействии терроризму» было выявлено противоречие. В статье 3 законодатель указывает, что контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, обезвреживания террористов, обеспечения безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также для минимизации последствий террористического акта, то есть пресечение террористического акта является только одной из целей операции, наряду с тремя другими, в отличие от статьи 12. Свыше 70 процентов исследованных нами контртеррористических операций имело своей целью не пресечение террористического акта, а обезвреживание террористов уже после его совершения. Это приводит нас к выводу, что ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О противодействии терроризму» целесообразнее было бы изложить в следующей редакции: «Контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического акта, обезвреживания террористов, обеспечения безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также для минимизации последствий террористического акта, если достижение этих целей иными силами или способами невозможно».

В части 1 ст. 17 Федерального закона «О противодействии терроризму» установлено, что «контртеррористическая операция считается оконченной в случае, если террористический акт пресечён (прекращён) и ликвидирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция». Эта формулировка вызывает определённые сомнения.

Необходимо принимать во внимание тот факт, что контртеррористическая операция, как уже было указано выше, проводится в целях решения не одной, а четырёх задач. Таким образом, если даже только одна из этих задач не решена или не исчерпаны все средства для её решения, контртеррористическую операцию и её оперативно-розыскное обеспечение нельзя считать оконченными. Рассмотрим с этой точки зрения положения ст. 17

Федерального закона «О противодействии терроризму». В определении не упомянута ситуация, когда террористический акт уже совершён, а операция проводилась для обезвреживания лиц, его совершивших. Необходимо также учитывать, что она может быть проведена для задержания группы террористов, разыскиваемых за совершение террористических актов на территории другого региона или даже другого государства. Кроме того, если получена достоверная информация, что террористы каким-либо путём смогли покинуть территорию проведения контртеррористической операции, то её продолжение теряет смысл. В ряде случаев угроза жизни и здоровью окружающих может быть только минимизирована, а не ликвидирована (в случае радиационного заражения местности). Если объектом нападения являлся, например, центр управления полётами, то существует угроза жизни и здоровью экипажей и пассажиров самолётов, находящихся в десятках и сотнях километров от территории, на которой проводится контртеррористическая операция.

Исходя из вышеизложенного, в целях регламентации сроков оперативно-розыскного обеспечения контртеррористической операции часть 1 ст. 17 предлагаем изложить в следующей редакции: «Контртеррористическая операция считается оконченной в случае, если террористический акт пресечён (прекращён) либо, несмотря на предпринятые меры, совершён; обезврежены все террористы, для задержания или уничтожения которых она проводилась, либо получена достоверная информация, что они смогли покинуть территорию, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция; а также если ликвидирована либо минимизирована угроза жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой проводилась контртеррористическая операция, либо которым угрожали последствия проведения террористического акта».

Помимо этого, возникает требующий правового урегулирования вопрос о времени, в течение которого может содержаться в пункте проверки доставленное туда лицо, не имеющее документов, и быстрое установление личности которого невозможно или крайне затруднительно, а также в случае необходимости проведения оперативных мероприятий в отношении такого лица. Статья 20.27 КоАП РФ (Нарушение правового режима контртеррористической операции) за такое нарушение правового режима контртеррористической операции предусматривает только штраф, хотя ст. 3.9 КоАП РФ (Административный арест) за нарушение требований правового режима контртеррористической операции – административный арест до тридцати суток. Часть 3 статьи 27.5 КоАП РФ гласит, что лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов, в противном случае срок административного задержания не должен превышать 3 часов. Налицо коллизия правовых норм.

При разрешении этой проблемы мы полагаем целесообразным обратиться к ст. 31 «Порядок задержания граждан, нарушивших правила комендантского часа» Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», которая гласит, что граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, задерживаются силами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до выяснения их личности, но не более чем на трое суток по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлён не более чем на десять суток. Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд. Согласно ч. 2 ст. 33 вышеупомянутого закона прекращение периода действия чрезвычайного положения влечёт за собой прекращение административного производства по делам о нарушении режима чрезвычайного положения и немедленное освобождение лиц, подвергнутых административному задержанию или аресту по указанным основаниям. Однако мы считаем, что срок административного задержания даже при проведении контртеррористической операции не должен превышать срока уголовно-процессуального задержания, который в соответствии со ст. 94, 108 УПК РФ составляет 48 часов и по решению суда может быть продлён ещё на 72 часа. По нашему мнению, эти положения должны быть применены и при обеспечении правового режима контртеррористической операции. Исходя из вышеизложенного, полагаем необходимым дополнить п. 1 ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О противодействии терроризму» следующим примечанием:

«Граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, задерживаются силами, обеспечивающими правовой режим контртеррористической операции, до выяснения их личности, но не более чем на 48 часов по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлён не более чем на 72 часа. Задержанные лица, находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру.

Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд.

Прекращение периода действия правового режима контртеррористической операции влечёт за собой прекращение административного производства по делам о его нарушении и немедленное освобождение лиц, подвергнутых административному задержанию или аресту по указанным основаниям».

Соответствующие изменения внести в Кодекс об административных правонарушениях РФ.

В завершение мы хотели бы обратить внимание на то обстоятельство, что при проведении контртеррористической операции лицам, имеющим доступ к месту пребывания или отдельным членам террористической группы, нередко даётся поручение склонить их к прекращению преступной деятельности. При этом в ряде случаев, если террористы откажутся, уничтожение их без помощи этих лиц может повлечь огромные людские потери.

Однако в связи с отсутствием правовых оснований для такой деятельности лицо, уничтожившее террориста, а также сотрудник, давший ему такое поручение, скорее всего, будут привлечены к уголовной ответственности. Хотя ст. 22 Федерального закона «О противодействии терроризму» прямо указывает, что лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешёнными законодательством Российской Федерации, являются правомерными. В свою очередь, ст. 16 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» допускает вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам при защите жизни и здоровья граждан, а также для обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств лицом, оказывающим содействие должностному лицу, осуществляющему оперативно-розыскную деятельность, совершаемое при правомерном выполнении указанным лицом своего общественного долга.

В связи с изложенным, в целях устранения несоответствия между федеральными законами «О противодействии терроризму» и «Об оперативно-розыскной деятельности» относительно возможности лишения жизни и причинения вреда здоровью члена террористической группы, по нашему мнению, следует дополнить ст. 16 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» ч. 5: «Лица, сотрудничающие с правоохранительными органами, освобождаются от уголовной ответственности за лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица при пресечении или предупреждении террористического акта, если иным путём пресечь или предотвратить террористический акт не представляется возможным или это может повлечь человеческие жертвы». Части 5 и 6 считать соответственно ч. 6 и 7, а также внести изменения в Уголовный кодекс РФ и иные нормативные акты.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДГОТОВКИ ОФИЦЕРОВ ЗАПАСА ДЛЯ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бакович М. Н.,

*доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Военного учебно-научного центра ВВС «Военно-воздушная академия имени профессора Н. Е. Жуковского и Ю. А. Гагарина» (г. Воронеж),
кандидат юридических наук*

В настоящий момент офицеров запаса обучают на военных кафедрах (факультетах военного обучения) в гражданских вузах. Кроме того, в гражданских вузах созданы учебные военные центры для обучения студентов программе военной подготовки с последующим заключением трёхлет-

него контракта о прохождении военной службы. Одним из предложений по улучшению качества подготовки офицеров запаса является организация их подготовки на учебно-материальной базе военных вузов.

Нельзя отрицать необходимости специальной подготовки офицеров именно с целью укомплектования Вооружённых Сил командным и инженерным составом при мобилизационном развёртывании в период подготовки к ведению и при ведении боевых действий, в том числе в условиях военного времени.

Возникает вопрос о соответствии установленным Министерством обороны Российской Федерации требованиям к уровню подготовки офицеров реальному уровню их подготовки. Другими словами, необходимо выяснить, каким образом и где (в каких учебных заведениях) можно подготовить кадровых офицеров и офицеров запаса, которые бы отвечали требованиям государственного заказа.

В настоящий момент единственной формой подготовки офицеров запаса является обучение студентов по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах (факультетах военного обучения) гражданских вузов. В результате проведённых мероприятий по реформированию системы военного образования с 1 января 2008 года сокращены военные кафедры (факультеты военного обучения) в большинстве гражданских вузов. Сохранено 68 военных кафедр (факультетов военного обучения). В результате проведённых преобразований снизилось качество практической подготовки офицеров запаса (отменена обязанность прохождения военной службы по призыву в течение двух лет). Учитывая существовавшее и ранее невысокое качество военной подготовки студентов, обучающихся на военных кафедрах, можно сделать вывод о нерентабельности существования военных кафедр при гражданских вузах.

Существует ли возможность подготовки офицеров запаса на базе военных вузов? Рассмотрим два направления подготовки. Во-первых, существует возможность обучать студентов на учебно-материальной базе военного вуза (филиала военного вуза) по специальным программам. В качестве второго направления предлагается создание учебных военных центров (УВЦ) в качестве структурного подразделения военного вуза (филиала).

В первом случае предполагается обучать студентов на учебно-материальной базе военного вуза по специальным программам. Анализируя учебные программы, разработанные ВУНЦ ВВС «ВВА» (г. Воронеж), по различным общевоенным и специальным учебным дисциплинам для студентов, которых предполагается обучать на учебно-материальной базе военного вуза, и для курсантов, необходимо отметить, что требования к подготовке по военно-учётной специальности курсантов и студентов практически идентичны. Следовательно, теоретическая подготовка граждан, обучаемых в военном вузе независимо от формы подготовки, достаточна для подготовки качественного военного специалиста. Кроме того, за счёт снижения нагрузки на военную подготовку и соответствующего перераспределения

учебного времени увеличивается количество часов, которые потенциальный офицер запаса затратит на профессиональную подготовку.

Недостаток опыта военной службы предполагается восполнить за счёт проведения стажировок и практик по специально разработанной программе, а также при прохождении военной службы по контракту в течение, как минимум, трёх лет.

После такой теоретической и практической подготовки Вооружённые Силы Российской Федерации получат хорошо подготовленного военного специалиста, который будет обладать навыками владения и управления военной техникой, не будет «бояться» личного состава, и сможет выполнить поставленные ему при необходимости мобилизационного развёртывания задачи. В том случае, если такой специалист после трёхлетней практической подготовки (три года военной службы по первому контракту) изъявит желание заключить новый контракт о прохождении военной службы, ему необходимо пройти дополнительную теоретическую подготовку.

Учитывая то, что военные вузы (филиалы) расположены на всей территории Российской Федерации во всех военных округах, офицеры запаса будут распределены равномерно по территории России, что, несомненно, облегчит скорейшее проведение мобилизации.

Рассматривая второе направление подготовки офицеров запаса, необходимо отметить, что в настоящий момент имеются нормативные правовые акты, регулирующие сходные процессы, а именно, подготовку офицеров в учебных военных центрах, созданных при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, то есть при гражданских вузах.

Целью создания учебных военных центров, как структурных подразделений гражданских вузов, является обучение граждан Российской Федерации, являющихся студентами очной формы обучения этих вузов, по программе военной подготовки для прохождения ими после окончания гражданского вуза военной службы по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами. Следовательно, учебный военный центр предназначен для подготовки офицеров, наряду с военными вузами, для укомплектования Вооружённых Сил Российской Федерации личным составом. Таким образом, из вышеизложенной дефиниции следует, что подготовка в учебных военных центрах является альтернативой подготовки офицеров в военных образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Есть ли смысл создавать такую альтернативу в виде вневойсковой подготовки кадровых офицеров?

Проанализировав процесс обучения военному делу в военном вузе и в учебном военном центре, можно однозначно утверждать, что офицеры, закончившие военный вуз, имеют более фундаментальную теоретическую военную подготовку и значительно больший опыт прохождения военной службы. Следовательно, они должны обладать большими возможностями продвижения по «карьерной лестнице» по сравнению с офицерами, кото-

рые не заканчивали высшие военно-учебные заведения. В случае избрания военной службы в качестве основной профессиональной деятельности гражданином, закончившим учебный военный центр и прослужившим три года в войсках (на флоте), ему необходимо дать возможность повысить уровень военной подготовки посредством прохождения обучения на соответствующих курсах.

Основной целью обучения студентов в учебном военном центре должна являться подготовка офицеров запаса для доукомплектования Вооружённых Сил Российской Федерации до штатов военного времени при мобилизационном развёртывании и восполнения потерь офицерского состава, неизбежных в процессе ведения боевых действий.

Гражданину, прошедшему обучение в учебном военном центре, закончившему высшее учебное заведение, при подписании контракта необходимо присваивать воинское звание «младший лейтенант». Только через два года прохождения военной службы по контракту ему может быть присвоено очередное воинское звание лейтенант. Ещё через год перед офицером, заключившим трёхлетний контракт, должен встать вопрос о выборе: либо увольнение с военной службы (в этом случае Вооружённые Силы России получают хорошо подготовленного офицера запаса), либо дополнительное обучение на соответствующих курсах и, в случае их успешного окончания, заключение нового контракта о прохождении военной службы (в таком случае Вооружённые Силы получают достаточно подготовленного в теоретическом отношении офицера, имеющего необходимый опыт прохождения военной службы).

Практически в каждом военном образовательном учреждении высшего профессионального образования действуют курсы повышения квалификации офицерского состава. По нашему мнению, такие курсы необходимо использовать для проведения дополнительной подготовки тех офицеров, которые после окончания учебного военного центра и соответствующего вуза прошли военную службу по контракту в течение трёх лет на должностях, предназначенных для замещения офицерами, и изъявили желание заключить новый контракт о прохождении военной службы.

Срок обучения должен быть не менее шести месяцев, занятия необходимо проводить на учебно-материальной базе военного вуза, к обучению привлекать профессорско-преподавательский состав соответствующих кафедр. Представляется, что такая подготовка позволит выпускнику учебного военного центра, прошедшему военную службу по первому контракту в течение трёх лет, достигнуть уровня подготовки выпускника военного вуза.

В нормативном правовом акте, регламентирующем деятельность военных вузов, должно быть чётко определено, что целью создания учебных военных центров на учебно-материальной базе военных образовательных учреждений высшего профессионального образования является военная подготовка офицеров запаса из числа студентов гражданских вузов с обязательным прохождением военной службы по контракту после окончания учебного военного центра. В случае если офицер после окончания обязательного для него трёхлетнего контракта изъявит желание остаться

в Вооружённых Силах Российской Федерации, то ему необходимо предоставить такую возможность только после повышения квалификации на специальных курсах.

Таким образом, организация подготовки офицеров запаса на базе военных вузов позволит сформировать качественный мобилизационный резерв офицерского состава, ликвидировать военные кафедры (факультеты военного обучения), а в перспективе и учебные военные центры гражданских вузов.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЙСК

Баранчук Н. А.,
*докторант кафедры Военной акмеологии и кибернетики
Военной академии Ракетных войск
стратегического назначения им. Петра Великого,
кандидат педагогических наук*

Современный облик Вооружённых Сил Российской Федерации (ВС РФ) привёл к определённым кардинальным изменениям условий и обстоятельств деятельности, внешних и внутренних функций, а также количественно-качественные характеристики личного состава. В связи с этим необходимым фактором является постоянное отслеживание и учёт этих изменений, а также тенденций, господствующих в нормативно-правовой, экономической, военно-политической и военно-технической базе военного дела, прогноз новых факторов, влияющих на морально-психологическое состояние людей, выработку адекватных решений и мер.

На сегодняшний день особое внимание необходимо обратить на тот факт, что воинские коллективы формируются из людей, имеющих различные, часто противоречивые морально-психологические установки, ценности и принципы, политические убеждения и взгляды, но обязанных выполнять единые учебно-боевые, а во время войны (конфликта) и боевые задачи. К тому же на данном этапе развития значительно возросли масштабы и возможности целенаправленного информационно-психологического воздействия на Вооружённые Силы, а также население Российской Федерации, с которым тесно и неразрывно они связаны друг с другом и без материальной и духовной поддержки которых армия не может выполнить возложенные на неё задачи.

Поэтому главной проблемой на настоящий момент является организация морально-психологического обеспечения (МПО) деятельности войск (сил) и его нормативно-правовой базы. Можно сделать вывод, так как МПО является одним из важнейших видов обеспечения деятельности войск (сил), а его целью является обеспечение боеспособности частей и со-

единений на основе поддержания морально-психологического состояния войск на уровне, достаточном для выполнения задач военного времени, то его развитие и совершенствование в новом облике должно осуществляться на государственном и военном уровнях.

МПО на государственном уровне (т.е. применительно к масштабам и потребностям всей страны) – это комплекс согласованных мероприятий, осуществляемых государственным и военным руководством, всеми органами военного управления и должностными лицами в целях достижения морально-психологического состояния личного состава ВС РФ и населения страны, необходимого для выполнения боевых задач и достижения победы в войне (конфликте). На сегодняшний момент необходимостью является непосредственное участие государства в становлении и развитии системы МПО как на уровне гражданского, так и военного общества.

МПО на военном уровне, то есть применительно к масштабам и задачам частей и соединений ВС РФ для подготовки и ведения боевых действий – это вид обеспечения боевых действий, включающий комплекс согласованных по целям и задачам, последовательности, привлекаемым силам и средствам мероприятий, осуществляемых командирами, штабами и службами, органами по работе с личным составом для достижения морально-психологического состояния личного состава, обеспечивающего безусловное выполнение боевых задач в любых условиях обстановки, а также в целях максимального снижения боевых психологических потерь. Оно организуется и осуществляется в операциях и боевых действиях на основе решения командира (командующего) и распоряжений вышестоящего органа управления. Управление силами и средствами морально-психологического обеспечения осуществляется в общей системе управления.

Подтверждением значимости рассматриваемого вида деятельности войск (сил) являются исследования, показывающие значимость МПО в военное время, которое включает в себя три самостоятельных, тесно связанных между собой направления (см. рис.).



Первое направление ориентировано на формирование мировоззрения военнослужащих, населения страны, воздействие на их сознание, мораль, убеждения, нормы и принципы, определяющие и регулирующие их поведение в экстремальных ситуациях (боевой обстановке).

Второе направление МПО подготовки и ведения боевых действий касается психики отдельного военнослужащего и психологии воинских

коллективов, всего комплекса проблем, связанных с организацией психологической подготовки и психологическим обеспечением боевых действий.

Третье направление – это защита войск от информационно-психологического воздействия противника. Оно включает в себя комплекс мероприятий по нейтрализации информационно-психологического воздействия противника и недопущению деморализации личного состава своих войск.

Особенностями представленных направлений является значимость такого понятия как морально-психологический потенциал, представляющего собой совокупность духовных возможностей индивида, его понимание, сознательность, способность использовать свои знания, умения и навыки в выполнении боевой задачи.

Исходя из определения сущности и содержания вида обеспечения деятельности войск (сил), необходимым является определение правовых основ в системе МПО, представляющей собой совокупность нормативных актов:

- Конституция Российской Федерации;
- Законы Российской Федерации;
- Указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- Постановления и распоряжения Правительства РФ;
- Приказы и директивы министра обороны Российской Федерации;
- Директивы Генерального штаба ВС РФ;
- Приказы и директивы главнокомандующих видов Вооружённых Сил;
- Указания Главного управления воспитательной работы ВС РФ;
- Приказы, директивы командира корпуса, дивизии, командующего армии по МПО.

Конкретные требования к организации МПО боевых действий изложены в следующих руководящих документах:

1. Боевой устав вида Вооружённых Сил.
2. Наставление по морально-психологическому обеспечению (проект, 2011 г.).
3. Руководство по психологической работе в Вооружённых Силах РФ. Приказ Минобороны России «О совершенствовании морально-психологического обеспечения в ВС РФ» от 13 апреля 1996 года.
4. Приказы и Директивы главнокомандующих (командующих, командиров).

Проведённый анализ показал, что нормативно-правовая база системы МПО деятельности войск (сил) имеет ряд недостатков, которые говорят о документах, имеющих нормативную базу, не соответствующую настоящему времени, условиям и деятельности войск.

Таким образом, совершенствование нормативно-правовых основ системы МПО деятельности войск (сил) должно осуществляться по следующим направлениям:

- на государственном уровне, определяя вид обеспечения как структуру, ответственных руководителей, которые будут нести полную ответственность за выполнения мероприятий МПО деятельности войск (сил);

– в вузах Минобороны России как подготовку, переподготовку офицерских кадров с учётом особенностей вузов, имея при этом подразделения, занимающиеся мониторингом, учётом, выдачей рекомендаций по организации МПО деятельности войск, и разработками средств и способов защиты войск от информационно-психологического воздействия противника.

А в целом, рассматривая данную проблему, офицерские кадры должны знать основы психологической науки, которые приобретают исключительное значение для выполнения боевых задач. Исходя из вышесказанного, необходимо сделать вывод, о том, что основной задачей в настоящее время является пересмотр правовых основ в системе МПО деятельности войск (сил) на основе компетентностного подхода, который с определённой системой подготовки личного состава Вооружённых Сил РФ скоординирует деятельность командного и руководящего состава.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННОЙ ШКОЛЫ

Бибарсова Г.Ш.,
*доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военной академии связи им. С. М. Будённого,
кандидат педагогических наук*

Сегодня в сфере гражданского образования происходят глобальные процессы, которые коренным образом меняют подходы к развитию системы высшего профессионального образования. В условиях модернизации высшей военной школы Российской Федерации весьма актуальны проблемы правового регулирования их деятельности.

Система военного образования является неотъемлемой составной частью высшего профессионального образования России. Это диктует необходимость обеспечения единства:

подходов к образовательным программам и условиям их реализации;
перечня направлений и специальностей;

требований к минимуму содержания и уровню подготовки выпускников высшей школы.

Военное образование играет одну из главных ролей в обеспечении устойчивого развития российского общества – общества с гражданско-правовой культурой. Формирование правовой культуры зависит от того, в какой мере человек владеет знаниями правового и политического устройства общества, знает о своих правах и обязанностях, уважительно относится к закону, нормам и ценностям демократического общества, законопослушен, умеет пользоваться своими правами и личными свободами.

Современная армия требует не только современные вооружения, но и высокий уровень образованности военнослужащих. «Армия и флот, – писал в своё время известный русский мыслитель И. А. Ильин, – есть со-

средоточение волевой силы моего государства, оплот моей Родины, воплощённая храбрость моего народа, организация чести, самоотверженности и служения...»

1990-е годы стали переломными для российской системы высшего образования. Процессы реформирования политической, экономической и социальной жизни российского общества потребовали перестройки образовательной сферы. В таких условиях потребовалась и трансформация системы управления Высшей школой, а также изменение её законодательной базы. Законодательной основой дальнейших преобразований стал Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В 2003 году Россия присоединилась к Болонской декларации (г. Берлин, Германия). Подписание Российской Федерацией документов Болонского процесса автоматически возлагало на страну обязательства воплотить в жизнь его принципы до 2010 года.

В настоящее время реформа системы военного образования проводится в соответствии со стратегическим планом совершенствования профессионального образования и подготовки военнослужащих и гражданских служащих МО РФ на период до 2020 года. С 1992 года начался современный этап развития военной школы Вооружённых Сил Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» действие законодательства Российской Федерации в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчинённости.

Военно-учебные заведения строят свою деятельность для достижения поставленных целей на основании юридической базы, которую составляют нормы права в области управления высшим образованием.

Основа правового государства закладывается не только в законах, но и укореняется в сознании каждого члена. Важность формирования правового сознания граждан отмечал И. А. Ильин, который считал, что необходимо: «приблизить право к народу, укрепить массовое правосознание, чтобы народ понимал, знал и ценил свои законы... Право должно стать фактором жизни, мерою реального поведения, силою народной души».

Правовым регулированием охватываются все стороны деятельности вуза. Правовые акты, действующие в сфере военного образования и составляющие правовую основу организации управления этой сферой, можно классифицировать по нескольким критериям: по юридической силе или в зависимости от принципа федерализма, по содержанию, по характеру их влияния на организацию управления.

На возникающие в процессе жизнедеятельности вузов, в том числе и военных, отношения распространяется значительное число общих правовых актов, регулирующих деятельность образовательных учреждений в сферах смежных с образовательной.

Единообразие в управлении высшим образованием достигается путём законодательного закрепления государственной политики в области образования, её принципов, установления государственных образовательных стандартов.

Сегодня военно-учебные заведения осуществляют свою деятельность на основании Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 года № 82.

Статус военно-учебного заведения устанавливают специализированные нормативные акты, характеризующие и регулирующие образовательный процесс.

Регламентации образовательной деятельности военно-учебных заведений посвящены такие акты, как Положение об итоговой государственной аттестации выпускников вузов в России (приказ Минобрнауки России от 25.03.2003 № 1155 «Об утверждении положения об итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений Российской Федерации»), Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (приказ Минобрнауки России от 28.06.2000 № 1950 «Об утверждении порядка реализации государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования в высших военно-учебных заведениях федеральных органов исполнительной власти, в которых в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ предусмотрена военная служба» и другие.

К источникам законодательства о военном образовании следует отнести нормативные договоры и соглашения. Они могут подписываться различными государственными структурами: Федерацией, субъектами Федерации, местными органами управления и непосредственно военно-учебными заведениями.

В пределах своей компетенции, субъекты Федерации и органы местного самоуправления также создают нормативно-правовые акты, которые регулируют отношения в сфере высшего образования и определяют статус высших учебных заведений.

Для регулирования вопросов жизнедеятельности конкретного военно-учебного заведения важное значение имеет локальное нормотворчество. Принимаемые вузами нормативные подзаконные акты посвящаются внутривузовским отношениям и действуют только в пределах вуза. Эти акты принимаются в целях: формирования органов управления военно-учебным заведением и других структур, порядка взаимоотношений между подразделениями, регламентации учебного процесса и научной деятельности, прав и обязанностей преподавателей, сотрудников и обучающихся.

По своей организационно-правовой форме военно-учебное заведение является государственным учреждением, то есть организацией, созданной собственником (государством) для осуществления управленческих, соци-

ально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемой им полностью или частично.

Высшее учебное заведение в Российской Федерации как образовательное учреждение имеет статус юридического лица, реализует в соответствии с лицензией образовательно-профессиональные программы высшего и послевузовского профессионального образования и, соответственно, может участвовать в правовых отношениях, приобретать права и обязанности, самостоятельно осуществлять их, нести ответственность за свою деятельность и её результаты. На высшее учебное заведение распространяется действие главы 4 «Юридические лица» Гражданского кодекса Российской Федерации. На деятельность высшего учебного заведения, выступающего в роли субъекта правоотношений, распространяется действие статей 48, 49 ГК РФ.

Высшее учебное заведение обладает имущественной обособленностью, которое выражено в наличии самостоятельного бухгалтерского баланса. Вуз, как самостоятельное юридическое лицо в гражданском обороте, вправе от своего имени приобретать и осуществлять права и нести обязанности, а также выступать истцом и ответчиком в суде. Существующее исключение из правила самостоятельной ответственности юридического лица, предусмотренной в ст. 56 ГК РФ, свойственной государственным унитарным казённым предприятиям и учреждениям.

Военный вуз, как и любое другое образовательное учреждение, в соответствии с п. 2 ст. 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» является юридическим лицом. При этом в соответствии с п. 5 ст. 33 Закона Российской Федерации «Об образовании» права юридического лица у образовательного учреждения в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, предусмотренной его уставом и направленной на подготовку образовательного процесса, возникают с момента регистрации образовательного учреждения. Право на ведение образовательной деятельности и льготы, установленные законодательством Российской Федерации, возникают у образовательного учреждения с момента выдачи ему лицензии.

В соответствии с действующим законодательством военное учебное заведение обязуется обеспечивать качество образования своих выпускников, реализацию в полном объёме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса, создание необходимых условий для учёбы, труда и отдыха, организацию питания, обеспечить обучающихся денежным и вещевым довольствием.

Таким образом, военные вузы не просто образовательные учреждения – это школы подготовки высокопрофессиональных офицерских кадров, решающих задачи обороны страны и составляющих основу Вооружённых Сил, которым присущи такие качества гражданина, как патриотизм, мужество, смелость и отвага. Система военного образования должна способствовать решению проблем национальной безопасности современной России, а проводимая реформа должна осуществляться эффективно.

ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Вишневецкий К. В.,

доктор юридических наук, профессор,

Трофименко С. В.,

кандидат юридических наук, доцент

Уголовное законодательство России состоит из УК РФ и основывается на Конституции России и общепризнанных принципах и нормах международного права.

Вместе с тем, бланкетные диспозиции большинства статей главы 33 УК РФ позволяют определить смысл содержащихся в них уголовно-правовых запретов только посредством анализа военного законодательства. В связи с этим можно сделать вывод, что военное законодательство оказывает существенное влияние на процесс уголовно-правового регулирования и правоприменения норм УК об ответственности за воинские преступления.

С другой стороны, многие институты уголовного права определяют границы правового регулирования и правоприменения норм военного законодательства, к примеру, в сфере приёма, прохождения и увольнения со службы в Вооружённых Силах, назначения и исполнения наказания и другое.

Ряд значимых вопросов, по сути, правового характера, затрагивающих, с одной стороны, права и свободы личности военнослужащих, а с другой – интересы правосудия, вообще не урегулированы должным образом и не находят разъяснений в содержаниях законов Российской Федерации или ведомственных нормативных актах Министерства обороны Российской Федерации.

Необходимо отметить, что имеющая место бессистемность правового регулирования общественных отношений в сфере военной службы в Российской Федерации привела к появлению противоречивых нормативов, не позволяющих обеспечить единообразную практику их применения и квалификации преступлений против военной службы. Это свидетельствует о необходимости дальнейшей деятельности по совершенствованию военного законодательства вообще и военно-уголовного в частности.

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЮ РАБОТЫ ВЫСШЕГО ВОЕННО-УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ МО РФ, ОРГАНИЗАЦИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВПО ВВ МВД РФ, А ТАКЖЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УЧЁТ ТРУДА ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА

Войлошников О. Д.,

*старший преподаватель кафедры огневой, физической,
тактико-специальной подготовки и оперативного
планирования Тюменского института повышения
квалификации сотрудников МВД России, кандидат военных наук*

Подготовка военных кадров, специалистов для внутренних войск МВД России и органов внутренних дел входит в общую систему российского образования и подчиняется его законам. Организация и систематизация работы соответствующих учебных заведений – это одно из основных направлений деятельности по подготовке высококвалифицированных специалистов в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка. Реалии сегодняшнего дня определяются, в первую очередь, инновационными процессами, идущими в образовании. Это обстоятельство определяется различными нормативно-правовыми актами в сфере образования, в первую очередь новым законом об образовании в Российской Федерации, вступающим в силу с 1 сентября 2013 года, где определены задачи отечественной системы образования, направленные на усиление её роли в социально-экономическом развитии страны.

Руководящие документы Минобороны России, МВД России развивают и конкретизируют указанное выше применительно к своим образовательным учреждениям, руководствуясь ими в своей деятельности.

Кроме того, высшее военно-учебное заведение Минобороны России, МВД России осуществляет свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, руководствуется приказами и директивами министра обороны Российской Федерации, его заместителей, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Главного командования внутренних войск МВД России, приказами и указаниями начальников, которым они подчинены.

Несколько иначе обстоит вопрос с нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность образовательных учреждений высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов МВД России. Приказа МВД РФ по организации работы указанных учебных заведений, аналогичного указанным ранее, как такового, нет. В своей работе эти учебные заведения руководствуются, в основном, следующими документами:

1. Законом Российской Федерации «Об образовании».

2. Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (от 22.08.1996 № 125-ФЗ).

3. Федеральным законом «О полиции» (от 07.02.2011 № 3-ФЗ).

4. Типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2008 № 71).

5. Государственными образовательными стандартами высшего профессионального образования.

6. Нормативными правовыми документами Министерства образования и науки Российской Федерации и МВД России.

7. Рекомендациями ДКО МВД России по организации учебного процесса и подготовке локальных нормативных правовых актов в образовательных учреждениях МВД России.

Проанализировав содержание перечисленных документов, можно сказать, что такой приказ необходим.

Несомненно, в системе МВД России имеется ряд нормативных правовых актов, определяющих порядок организации профессиональной подготовки сотрудников ОВД и организацию подготовки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации, и образовательные учреждения в своей деятельности руководствуются ими в части, касающейся этого.

Отдельно хотелось бы затронуть вопрос планирования и учёта труда профессорско-преподавательского состава учебных заведений Министерства обороны и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Для организации труда профессорско-преподавательского состава особое значение имеет правовое регулирование рабочего времени, в основе которого лежат как общие нормы трудового законодательства, так и специальные правовые нормы, обусловленные особенностями педагогического труда в конкретном высшем учебном заведении. Для высших военно-учебных заведений Минобороны России, ВВ МВД России имеются необходимые документы:

1. Приказ Минобороны России от 2 августа 2005 года № 319 «Об установлении учебной нагрузки профессорско-преподавательскому составу высших военно-учебных заведений Министерства обороны Российской Федерации»;

2. Приказ МВД России от 1 ноября 2005 года № 880 «Об утверждении Инструкции по планированию и учёту труда профессорско-преподавательского состава, расчёту учебной, методической, научной нагрузки и объёма учебной работы военных образовательных учреждений высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Соответственно, порядок расчёта учебной, методической, научной нагрузки и объёма учебной работы указанных образовательных учреждений строго регламентирован, чего нельзя сказать об образовательных учреждениях высшего профессионального образования и дополнительного профес-

сионального образования (повышения квалификации) специалистов МВД России. Такого приказа для них нет.

Необходимо отметить, что соответствующий правовой акт ранее существовал, а именно – приказ МВД России от 23.04.1996 № 211 «Об утверждении Инструкции по нормированию труда профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов МВД России». Но он утратил свою силу согласно п. 44 приказа МВД России от 31.12.2008 № 1200.

Таким образом, проанализировав упомянутые документы, можно сделать вывод, что необходима чёткая регламентация деятельности образовательных учреждений, осуществляющих подготовку высококвалифицированных специалистов в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, в том числе и в части планирования и учёта труда профессорско-преподавательского состава.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЖИЛИЩНОГО ФОНДА ВВУЗОВ, НАХОДЯЩЕГОСЯ НА ПРАВЕ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Галушкин И. Б.,
*начальник нештатной юридической
службы Военной академии Ракетных войск
стратегического назначения им. Петра Великого,
кандидат военных наук*

В 80-годах прошлого века в целях обеспечения полноценного учебного процесса между Министерством обороны СССР и районными Советами народных депутатов РСФСР было достигнуто соглашение о передаче в оперативное управление высшим военным учебным заведениям (ввузам) Минобороны СССР муниципальных квартир по единым ордерам.

Более тысячи квартир были переданы академии им. Ф. Э. Дзержинского, часть которых в настоящее время находится в оперативном управлении правопреемника «Дзержинки» – Военной академии РВСН им. Петра Великого (академии).

Квартиры были предоставлены исполкомом Пролетарского райсовета народных депутатов по единым ордерам в 85–86-м годах и закреплялись за академией целевым назначением, указанным в ордере – для семейного размещения слушателей и адъюнктов академии на время учёбы.

В соответствии со ст. 296 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждение и казённое предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей

деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» права на недвижимое имущество, возникшие до момента его вступления в силу, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации, введённой данным законом. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей. Государственная регистрация прав академии на квартиры, находящиеся в её оперативном управлении, является правом академии, а не обязанностью.

Вузы, в том числе Военная академия РВСН им. Петра Великого, до конца 2010 года пользовались этим жильём в соответствии с целями своей деятельности, перераспределяя его военнослужащим, проходящим службу в стенах заведения.

В ноябре 2010 года создан уполномоченный орган Минобороны России – департамент жилищного обеспечения, который осуществляет свои функции через специализированные организации в соответствии с инструкцией о предоставлении военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооружённых Силах РФ, жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений, утверждённой приказом министра обороны Российской Федерации 2010 года № 1280.

Требования этого приказа распространяются на служебные жилые помещения и жилые помещения по договорам социального найма. Следовательно, имеется необходимость регламентации правоотношений, неурегулированных действующим законодательством Российской Федерации.

Приказ министра обороны Российской Федерации от 15.02.2000 № 80 в 2010 году, регламентирующий порядок обеспечения жильём военнослужащих и членов их семей, в том числе через жилищные комиссии войсковых частей, утратил силу в связи с изданием приказа Минобороны России от 30.09.2010 № 1297.

Жилой фонд, находящийся в оперативном управлении академии, не относится ни к фонду социального использования, ни к специализированному жилищному фонду. Академический жилой фонд имеет все признаки специализированного жилого помещения. Этим фондом необходимо распоряжаться.

В целях обеспечения военнослужащих и гражданского персонала жилыми помещениями, закреплёнными за академией на праве оперативного управления, реализации права владения, пользования, распоряжения этим имуществом, в соответствии с п. 1 ст. 296 ГК РФ, в соответствии с целями своей деятельности, учитывая отсутствие нормативно-правовых норм в приказе министра обороны от 30.09.2010 № 1280 «О предоставлении военнослужащим ВС РФ жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений», касающихся обеспечения военнослужащих, проходящих службу в академии, жилыми помещениями, находящи-

мися в оперативном управлении, в академии создана и функционирует социальная комиссия, которая является коллегиальным органом, созданным во исполнение приказа министра обороны РФ от 28.02.2005 № 79, а также «Организационно-методических указаний по созданию и организации работы социальных комиссий в ВС РФ» от 04.07.2005 № 172/1/4128, утверждённых начальником Генерального штаба ВС РФ.

Деятельность социальной комиссии регулируется «Положением о социальной комиссии академии», которое утверждено начальником академии от 2 июня 2011 года.

В связи с тем, что указанный жилой фонд находится в оперативном управлении академии, военнослужащие, которым распределено ДЖО Минобороны России жилое помещение по договору социального найма, проживающие в «слушательском» фонде академии, сдают жилые помещения академии для последующего их перераспределения на заседаниях социальной комиссии военнослужащим академии, не обеспеченных жильём. Академия выдаёт справку о сдаче жилого помещения, которую военнослужащий сдаёт в ДЖО МО РФ, после чего с ним заключается договор социального найма.

После выхода распоряжения правительства Москвы от 8 августа 2012 года № 420-рп «О передаче в собственность Российской Федерации жилых помещений жилищного фонда города Москвы» на уровне структурных подразделений ДЖП и ЖФ Москвы встал вопрос о правопреемстве указанного фонда, что привело к отказу представителями МФЦ Москвы открывать финансово-лицевые счета представителям академии на основании договоров о временном проживании, подписанных начальником академии. После ряда судебных заседаний были вынесены решения о признании действий должностных лиц МФЦ Москвы незаконными. В частности, в решении Хорошевского районного суда по гражданскому делу № 2–1368/13 от 8 февраля 2013 года прямо указано, что доводы заинтересованного лица о том, что академия не обладает правом распоряжения спорным жилым помещением, не могут быть приняты во внимание, поскольку надлежащего документа о передаче спорного жилого помещения другому ведомству не представлено».

Департаментом имущественных отношений были разъяснены проблемные вопросы в реализации распоряжения правительства Москвы от 8 августа 2012 года № 420-рп.

Сложности реализации данного постановления заключаются в том, что необходимо провести техническую инвентаризацию жилого фонда, передать по актам приёма передачи квартиры «слушательского фонда», оформить право собственности Российской Федерации и в дальнейшем предоставить указанные квартиры военнослужащим, а также гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей в рамках положений части 6 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», что было подтверждено в ответе на обращение министра обороны Российской Федерации заместителем мэра Москвы Швецовой Л. И.

В настоящее время указанное постановление не реализовано, в Росимуществе, ТБТИ, Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии квартиры, переданные академии по единым ордерам в 1985–86 годах Пролетарским райсоветом Москвы, имеют статус – собственность Москвы.

В настоящее время академия имеет полные права по распоряжению жилыми помещениями, находящимися в оперативном управлении, но существующие проблемы в законодательстве РФ существенно ограничивают возможности академии по правомерному использованию по назначению указанного жилого фонда. Такая же проблема присутствует и в родственных вузах, дислоцируемых в Москве.

Необходимо принципиальное решение данной проблемы на уровне Правительства Российской Федерации по законодательному закреплению за вузами на праве оперативного управления жилым фондом, с привлечением департамента имущественных отношений Минобороны России для оформления права, внесения изменений в Реестр федерального имущества и проведения других процедур по реализации академии и родственными вузами своих прав на использование квартир «слушательского фонда».

ОСОБЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ: ВОПРОСЫ СООТВЕТСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ

Григорьев В. Н.,

доктор юридических наук, профессор

1. Виды особых правовых режимов и основания их введения. В Конституции Российской Федерации предусмотрено наряду с обычным общим также два особых правовых режима: правовой режим чрезвычайного положения (ст. 56, 88) и правовой режим военного положения (ст. 87). Оба указанных режима регулируются федеральным конституционным законодательством.

Чрезвычайное положение в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Режим военного положения в соответствии со ст. 5 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении» включает в себя комплекс экономических, политических, ад-

министративных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Общим для указанных правовых режимов является то, что оба они включают отдельные ограничения прав и свобод, определяются только федеральным конституционным законодательством и вводятся в особом, включающем ряд уровней контроля и гарантий порядке.

Наряду с указанными двумя видами особого правового режима жизнедеятельности Федеральным законом от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» предусмотрен ещё один особый правовой режим – контртеррористической операции (ст. 11). Этот режим также включает отдельные ограничения прав и свобод и по сути своей представляет частный случай введения чрезвычайного положения – введение его в соответствии с п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» при террористических актах. Однако Федеральный закон «О противодействии терроризму» не детализирует нормы и основания режима чрезвычайного положения, он предусматривает новый, отдельный вид особого правового режима – правовой режим контртеррористической операции. При этом не только устраняются все предусмотренные для чрезвычайного положения уровни контроля его введения, но и предусматривается большая степень ограничения прав и свобод, включая право на жизнь (ст. 22).

Следует признать, что в существующем виде Федеральный закон «О противодействии терроризму» нуждается в приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации и действующим федеральным конституционным законодательством, регулирующим особые правовые режимы жизнедеятельности.

2. Чрезвычайные условия как основание введения особого правового режима жизнедеятельности и их дифференциация. Чрезвычайные условия можно определить как представляющую собой исключительную, не предусмотренную обычным ходом дел обстановку, вызванную чрезвычайными обстоятельствами какого-то рода и включающую в своё содержание различные отклонения от обычного порядка, проявляющиеся в многообразных формах в сферах государственной власти и управления, хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения, общественно-политической, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, те или иные сочетания которых в совокупности затрагивают жизнедеятельность всего региона в целом и порождают аномальную ситуацию, требующую для своей нормализации применения чрезвычайных мер.

Чрезвычайные условия являются следствием чрезвычайных обстоятельств и основанием введения особого правового режима, который представляет собой исключительную меру предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств, нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка в чрезвычайных условиях.

В зависимости от оснований возникновения чрезвычайные условия имеют различное содержание и степень выраженности, чему соответствуют различные виды особого правового режима.

3. О чрезвычайной ситуации и её месте в системе особых правовых режимов. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация – это обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, в соответствии с п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» являются обстоятельством, влекущим введение чрезвычайного положения.

Следовательно, чрезвычайная ситуация и чрезвычайное положение – это не одно и то же. Ситуация – это объективная обстановка, реальные обстоятельства. Значит, объявить чрезвычайную ситуацию – это квалифицировать какие-то обстоятельства как экстраординарные. Чрезвычайное положение в данном контексте представляет собой правовой режим. Объявить чрезвычайное положение – это ввести в установленном порядке в действие правовые нормы, устанавливающие особый порядок жизнедеятельности на определённой территории. Объявление какой-то ситуации чрезвычайной логично должно влечь за собой введение особого правового режима, то есть введение чрезвычайного положения. И наоборот, введение правового режима чрезвычайного положения предполагает квалификацию каких-то жизненных обстоятельств как чрезвычайных, как чрезвычайную ситуацию.

4. О конституционно-правовой сущности чрезвычайных мер, введённых в отдельных субъектах Российской Федерации в августе 2010 года.

В связи с серьёзностью положения с пожарами в европейской части России, Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» в ряде регионов Российской Федерации была объявлена чрезвычайная ситуация. Предусмотренные данным Указом меры – из числа носящих чрезвычайный характер. Поэтому он может быть истолкован так, будто им введён особый правовой режим – режим чрезвычайной

ситуации. На самом деле чрезвычайная ситуация сама по себе не представляет особого правового режима. В Федеральном законе от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», на основе которого этот Указ издан с прямой ссылкой на него, предусмотрен несколько иной правовой режим – режим чрезвычайного положения, который предусмотрен Конституцией Российской Федерации и регламентирован Федеральным конституционным законом.

И ещё одно замечание. Нельзя игнорировать повсеместно сложившуюся практику объявления региональными руководителями чрезвычайных ситуаций, но и правовые основания для неё в действующем законодательстве не усматриваются. Полагаем, что многие коллизии как природного, техногенного, так и социального характера регионы имеют основания и должны решать сами.

Сказанное приводит к выводу о необходимости совершенствования федерального конституционного законодательства, регулирующего особые правовые режимы, как основание устранения ошибок в его толковании и применении, а главное – обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

5. Концептуальные подходы к совершенствованию чрезвычайного законодательства и практики его применения в Российской Федерации.

В связи со сказанным предлагаются следующие концептуальные подходы к решению вопроса о совершенствовании чрезвычайного законодательства и практики его применения в Российской Федерации.

1) Прежде всего, необходимо ввести эту практику в правовое поле, имея в виду, что применение чрезвычайных мер может определяться лишь федеральным конституционным законодательством. Мы полагаем, что применительно к рассматриваемой ситуации это должно делаться в рамках Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

2) Необходимо расширить детализацию и дифференциацию оснований введения особого правового режима, установленных в ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», и соответствующих им мер (ст. 11–13), предусмотрев разные степени угроз с соответствующим арсеналом возможных средств их предупреждения и ликвидации.

В этой связи не обосновательна постановка вопроса и о терминологической дифференциации различных комплексов особых правовых мер, среди которых могут быть как уже известные законодательству (военное положение, чрезвычайное положение), так и соответственно новые меры (особое положение, исключительное положение, режим специальной оперативно-войсковой операции и тому подобное).

3) Дифференцировать процедуру введения особого правового режима в зависимости от степени угрозы, предусмотрев применительно к отдельным уровням угрозы: а) различные виды особого правового режима; б) различные степени процедурно-правовых гарантий объявления и пре-

кращения действия особого правового режима; в) различных субъектов, уполномоченных вводить тот или иной особый правовой режим (Президент Российской Федерации, руководитель субъекта Российской Федерации, руководитель муниципального образования); г) различные территориальные образования, на которые он может быть распространён.

Адекватность применяемых чрезвычайных мер и их надлежащая правовая прописанность позволит прежде всего в полной мере заработать механизму их применения.

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Дамаскин О. В.,
*профессор кафедры УПД Московского пограничного
института ФСБ России, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Современное состояние уголовно-правовой политики в нашей стране характеризуется хаотичным и противоречивым подходом к решению задач противодействия преступности. Очевидной проблемой является нарастающее противоречие между возрастающими потребностями общества в объективном научном криминологическом осмыслении современных причин преступности, реальных возможностей противодействия ей на основе вносимых, научно обоснованных, предложений ученых-криминологов, и их ограниченным использованием в законотворческой и правоприменительной практике.

В законотворчестве доминируют тенденции: принижения общественной опасности экономических преступлений; освобождения от уголовной ответственности лиц за совершение широкомасштабных экономических преступлений; отказа от реальной борьбы с незаконным обогащением путём конфискации; введения системы денежных штрафов, позволяющей пользоваться ею преимущественно финансово обеспеченным гражданам, для освобождения от реального наказания в форме лишения свободы; проведение амнистий, не основанных на криминологическом обосновании их механизма и последствий; имитации сокращения преступности путём декриминализации общественно опасных деяний и другие. Это означает выстраивание системы социального неравенства в уголовно-правовой сфере на основе неравенства материальных возможностей граждан.

Многочисленные противоречивые изменения и дополнения, вносимые в действующий Уголовный кодекс РФ, обуславливают нестабильность и неэффективность правоприменительной практики.

Между тем, изучение теории и практики уголовного права и криминологии позволяет констатировать, что только на основе объективного криминологического изучения общественно опасных реалий может фор-

мироваться эффективная уголовно-правовая политика, а уголовное право может результативно разрабатывать уголовно-правовые нормы об ответственности за общественно опасные деяния, адекватные криминологическим обоснованиям, в интересах общества.

Поэтому актуализируется роль криминологии в формировании уголовно-правовой политики. Представляется необходимым реальный учёт криминологических положений, служащих основой для формулирования принципов уголовной политики; возможностей и условий реализации принципов уголовной политики в сфере борьбы с преступностью и, особенно, в сфере предупреждения преступности. Публикация в 2012 году рабочей группой Общественной палаты России проекта концепции уголовно-правовой политики Российской Федерации позволяет констатировать актуализацию данной проблемы, к сожалению, не обеспечиваемой, в надлежащей мере, криминологической теоретической и эмпирической базой.

Это обуславливает возрастающую потребность углубления криминологических исследований современных проблем противодействия преступности на основе научного наследия известных криминологов.

Криминологические исследования эффективности действующих уголовно-правовых норм должны обосновывать изменения и дополнения уголовного закона в целях повышения его результативности. Однако зачастую их разработка не основывается на признании и учёте криминогенных реалий, системном криминологическом анализе и прогнозе, открывая простор усмотрению, субъективизму и произволу.

Криминологическую ситуацию в нашей стране характеризуют, в настоящее время, ряд факторов: высокий уровень латентной преступности; нестабильность и противоречивость уголовного законодательства; низкий уровень раскрываемости преступлений; нарастание коррупции в связи декриминализацией ряда экономических преступлений, отсутствие реальной ответственности за незаконное обогащение; критический рост неравенства в доходах между бедными и богатыми; продолжающийся, при дефиците инвестиций в нашей стране, вывод капитала за границу и другие.

К сожалению, даже сейчас, когда криминальная ситуация и состояние преступности представляют угрозу национальной безопасности, проявляются тенденции к субъективизму в законотворчестве и фактическому уклонению от признания жизненно важной необходимости объективного криминологического исследования и учёта криминальных реалий при принятии общественно значимых решений.

Уголовные законы сами по себе не способны оградить общество от преступлений, ибо для этого необходимо добиться переустройства общества в целях воздействия на основополагающие причины преступности, как социального явления, обеспечить признание и поддержку гражданами норм законов. Основные проблемы в современном законотворчестве связаны с тем, что оно лоббируется экономически и административно доминирующими «элитами» в собственных «клановых» интересах, при игнорировании жизненно важных социальных интересов общества.

В нашей стране нет профессионального интеллектуального центра, который на основе глубокого, многолетнего и системного фактического анализа криминологических и социально-правовых реалий мог бы выработать адекватные уголовно-правовые нормы и прогнозировать фактические результаты их действия, при разрозненности и разобщённости имеющихся ведомственных научно-исследовательских учреждений, обеспечивающих, преимущественно, ведомственные интересы.

Для получения достоверной репрезентативной криминологической информации необходима разработка современной методологии и методики познания реальных тенденций и закономерностей развития криминальных явлений в новых современных условиях.

Криминологические исследования убедительно показывают, что важно выявлять: специфические характеристики преступности в конкретных условиях места и времени; пути её детерминации с обязательным вычленением причинных и иных зависимостей; результативность уже применёвшихся мер. Именно такого рода знание выводит на закономерности преступности, позволяет прогнозировать её развитие и предлагать оптимальные стратегические и оперативно-тактические меры решения проблем.

В 2012 году в Российской Федерации зарегистрировано 2302168 преступлений, что на 102639 преступлений (или 4,3процента) меньше, чем за 2011 год (2404807). Тенденция снижения числа зарегистрированных преступлений продолжается, но темпы снижения уменьшаются. В 2011 году снижение этого показателя составило 8,5процента, а в 2010 году – 12,2процента. За три последних года число зарегистрированных преступлений снизилось почти на четверть (23,1процента).

Однако поскольку за последние годы в стране не произошло существенных позитивных изменений в социально-экономической, нравственно-психологической и иных сферах общественной жизни, представляется, что снижение числа зарегистрированных преступлений происходит, преимущественно, за счёт увеличения латентной части преступности. Разрыв между числом зарегистрированных органами внутренних дел заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях и количеством зарегистрированных преступлений устойчиво возрастает. Если в 2010 году число заявлений превышало количество зарегистрированных преступлений в 9,1 раза, то в 2011 году – в 10,3 раза, а в 2012 году – в 11,7 раза.

Анализ структуры коррупционной преступности показывает рост удельного веса мошенничеств, совершённых с использованием служебного положения (с 23 процентов в 2011 году до 31 процента в 2012 году). Из лиц, привлечённых к ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности, большинство работали в исполнительных органах государственной власти на уровне субъекта Федерации – 57 процентов; в органах местного самоуправления работали 21,6 процента, в органах государственной власти федерального уровня – 21,5 процента. Среди работников правоохранительных органов, привлечённых к уголовной ответ-

ственности за коррупционные преступления, подавляющее большинство (63 процента) являлись сотрудниками органов внутренних дел.

Общие причины преступности в нашей стране специфически преломляются в условиях военной службы, которые нейтрализуют, усиливают или своеобразно трансформируют их. Особое значение учёта такого подхода приобретает в сфере противодействия преступности военнослужащих, непосредственно влияющей на состояние обороны и безопасности нашей страны.

Военными судами в 2012 году рассмотрено 86 118 дел и различных материалов, подлежащих разрешению в судебном порядке (на 19,1 процента меньше по сравнению с 2011 годом, когда было рассмотрено 105 091 дел и материалов). Уменьшилось количество рассмотренных уголовных, гражданских дел, дел об административных правонарушениях и материалов о грубых дисциплинарных проступках, увеличилось рассмотрение материалов в порядке ст. 29 (полномочия суда) и 125 (судебный порядок рассмотрения жалоб) УПК РФ.

В структуре рассмотренных уголовных дел доминируют среди воинских преступлений: преступления против порядка подчинённости и воинских уставных взаимоотношений, преступления против порядка пребывания на военной службе, нарушения правил эксплуатации военнотехнических средств; среди общеуголовных преступлений: хищения, должностные преступления, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

В настоящее время, в связи с потребностями практики, актуализируется потребность планирования борьбы с преступностью и применения криминологического прогнозирования, дальнейшего совершенствования криминологических знаний, разработки адекватных методов прогнозирования, проведения систематической научно-исследовательской работы в этой области и адекватных организационно-правовых мер.

По устойчивому мнению компетентных сотрудников правоохранительных органов, в настоящее время происходит консолидация преступного сообщества, проникновение лидеров криминальных структур в отечественный и зарубежный бизнес, в элитные слои общества, в органы государственной власти и управления, опосредованное влияние на деятельность правоохранительных органов и средств массовой информации. Происходит расширение и укрепление экономической базы, усиление негативного влияния организованных преступных формирований как на территории нашей страны, так и за пределами России.

Особую опасность для общества представляют организованные формы преступности, связанные с бандитизмом, терроризмом, экстремизмом, а также незаконным оборотом наркотиков и оружия. На основе коррупционной составляющей деятельность организованной преступности осуществляется во взаимодействии с рядом сотрудников правоохранительных органов. При этом, если ранее наиболее высокодоходные сферы незаконной деятельности находились под негласным контролем криминальных пре-

ступных авторитетов, то в настоящее время наметилась тенденция к реализации преступных схем руководителями крупных коммерческих организаций и должностными лицами органов государственной власти, росту «беловоротничковой» преступности.

Наблюдается рост высокопрофессионального экономического и юридического обеспечения криминальной деятельности, опирающейся на зарубежные связи и опыт, внедряется криминальная психология отношений в обществе с опосредованным использованием новых образовательных, информационных, организационных возможностей клановой системы.

Деятельность правоохранительных органов по противодействию организованной преступности ещё не носит системного и целенаправленного характера, в ней имеются существенные недостатки, оказывающие негативное влияние на состояние борьбы с преступностью в целом. Прежде всего, это связано с дефицитом честных, компетентных сотрудников с устойчивой нравственно-правовой ориентацией. Система подготовки кадров, ориентированная на подготовку сотрудников, формально обладающих профессиональными знаниями и навыками, не обеспечивает их надёжной нравственно-правовой ориентации, исключая использование служебного положения в личных корыстных целях.

Рассмотренные проблемы обуславливают потребность конкретных мер в целях криминологического обеспечения противодействия преступности, формирования современной уголовно-правовой политики.

Обеспечения достоверности регистрации и учёта преступлений и других правонарушений в стране, системного изучения причин преступности и иных криминогенных обстоятельств в целях их минимизации.

Признания необходимости и возможности организации системного широкомасштабного криминологического мониторинга правосознания и общественного мнения граждан, в интересах выявления их влияния на состояние преступности, отношение к деятельности органов государственной власти, правоохранительных органов и судов, обоснования мер противодействия преступности, в сфере развития уголовной политики, законотворчества, правового обучения и воспитания граждан, совершенствования деятельности органов государственной и муниципальной власти, общественности, правоохранительных органов и судов.

Создания объединённого центра криминологических и криминалистических исследований на основе объединения усилий научных сотрудников Института государства и права РАН, НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, ВНИИ МВД России, НИЦ ФСБ РФ.

Организации криминологического обеспечения формирования уголовно-правовой политики, уголовно-правового, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законотворчества независимым, высококвалифицированным персоналом, на основе системного научного мониторинга, изучения и прогнозирования криминологических реалий.

Преодоления существующей коррупциогенности и бессистемности в разработке законодательства, а также несогласованности между различ-

ными законодательными актами, связанные с частыми изменениями действующих законов, множественностью подзаконных нормативных правовых актов, нечёткостью и неполнотой формулировок их норм.

Учреждения административного судопроизводства, необходимого для рассмотрения претензий граждан, юридических лиц, органов местного самоуправления не только к отдельным категориям должностных лиц, но и непосредственно к самому государству, поскольку этот правовой пробел российские граждане вынуждены преодолевать путём обращения в Европейский Суд по правам человека.

Признания роли функционирования системы судебного административного производства, как антикриминогенного механизма снижения уровня напряжённости в правоотношениях, складывающихся между государством и гражданами в различных сферах, снижающего вероятность перерастания проступков в преступления.

Разработки методологического и методического обеспечения антикриминогенной правовой работы органов государственной власти и управления, юридической службы, правового обучения и воспитания граждан в интересах укрепления дисциплины, законности и правопорядка.

Специализированного правового обучения и воспитания сотрудников правоохранительных органов и спецслужб.

Рассмотрение потребностей современной практики и возможностей криминологической науки позволяет сделать вывод о том, что формирование современной социально ориентированной уголовно-правовой политики является необходимой основой её адекватной реализации в интересах национальной безопасности Российской Федерации.

ПРАВОВЫЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ АУТСОРСИНГА В ВООРУЖЁННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Загидулин Р. А.,

заведующий кафедрой Тихоокеанского государственного университета (г. Хабаровск), кандидат юридических наук, доцент

Все государства в соответствии с законами диалектики находятся в стадии непрерывного видоизменения – эволюции. Этому всеобщему закону подчинены и процессы, происходящие в России и её Вооружённых Силах, где имеют место количественные накопления, которые, достигнув определённой меры, обуславливают необходимость проведения соответствующих качественных преобразований, реформ, революций. Эти изменения осуществляются не хаотично и бессистемно, а в соответствии с определёнными закономерностями. Диалектические законы эволюции предопределены

научно-техническим прогрессом, развитием средств производства, приводящим к изменениям социальной структуры общества и, соответственно, производственных отношений, законодательства и структуры исполнительных органов государства.

Именно закономерность эволюции общественных отношений определяет алгоритм развития государства и его Вооружённых Сил, который с некоторыми национальными особенностями является единым для любого государства.

Одной из объективных закономерностей развития Вооружённых Сил в настоящее время является внедрение в обеспечение их деятельности аутсорсинга. Этот процесс обусловлен объективными законами совершенствования организации и деятельности Вооружённых Сил, необходимостью сокращения численности военнослужащих, не задействованных в реализации основных функций армии, углубляющимися процессами специализации различных видов деятельности, повышением уровня технического оснащения всех видов деятельности, требованиями к подготовке специалистов, обслуживающих эту сложную технику.

Таким образом, передача Вооружёнными Силами второстепенных функций по обеспечению их специально-боевой деятельности вневедомственным специализированным организациям является объективным и обязательным элементом совершенствования организации и деятельности военной организации государства.

Непрерывное и лавинообразное развитие науки и техники, массовое внедрение новейших достижений технического прогресса во все сферы деятельности Вооружённых Сил предопределяют необходимость специализации профессиональных навыков военнослужащих вспомогательных частей и подразделений, непрерывного перевооружения этих структур новейшей техникой, обучения и переподготовки сотрудников. Военная организация государства не в состоянии содержать, осуществлять такое широкомасштабное и всестороннее развитие как боевых, так и вспомогательных и обеспечительных структур, руководить и управлять их деятельностью. Например, как бы ни была необходима для Вооружённых Сил деятельность железнодорожных войск, они никогда не смогут руководить и управлять, организовывать с такой высокой степенью эффективности, комплектоваться квалифицированными специалистами и новейшими техническими средствами, как Федеральное агентство железнодорожного транспорта и специализированные службы ОАО «Российские железные дороги».

Было бы целесообразнее не содержать в государстве две структуры, исполняющие тождественные функции, а совершенствовать законодательство, определяющее правовое положение ОАО «РЖД» как организации, осуществляющей свои функции в условиях мирного и военного времени в интересах гражданских и военных организаций, всех структур государства. Но решение этой и иных аналогичных задач реформирования Вооружённых Сил должно основываться на результатах глубоких и комплексных научных исследований.

Военнослужащие в силу сложности, опасности и напряжённости своей деятельности должны быть самой высокооплачиваемой категорией государственных служащих, должен быть установлен высокий уровень их социального обеспечения и социальной защиты. Поэтому содержание множества частей и подразделений военнослужащих, исполняющих вспомогательные и обеспечительные функции, экономически не оправданно для общества, государства. Содержание таких структур нецелесообразно и для самих Вооружённых Сил, так как значительные средства из их бюджета будут расходоваться не на развитие боевых частей, исполняющих основную функцию – вооружённую защиту интересов государства, а на содержание войск. Это неизбежно приведёт к снижению их боеспособности. Содержание воинских частей для исполнения функций, которые могут быть делегированы негосударственным организациям, приводит к излишней милитаризации общества, повышению численности военнослужащих, реально не исполняющих основные функции Вооружённых Сил, увеличению военного бюджета государства. Например, в США передача отдельных непрофильных функций негосударственным организациям привела к экономии 2,6 млрд. долларов бюджета министерства обороны.

Кроме того, содержание военнослужащих, выполняющих «гражданские» обязанности за более высокую оплату, вызывает негативную реакцию у государственных гражданских служащих, исполняющих аналогичные функции.

Комплектование военнослужащими вспомогательных и обеспечительных частей в условиях демографического кризиса не позволяет комплектовать военнослужащими по контракту боевые части, предопределяет необходимость сохранять военную службу по призыву, принимать на военную службу иностранных граждан, что создаёт предпосылки для формирования в перспективе негативных явлений в деле обеспечения безопасности России.

Таким образом, передача определённых, второстепенных функций, необходимых для обеспечения быта и деятельности войск, вневедомственным специализированным организациям – объективная закономерность строительства современных Вооружённых Сил. Оправданность изменения подходов к решению отдельных задач технического и материально-бытового обеспечения войск подтверждена практикой деятельности вооружённых сил иностранных государств, в том числе и в ходе последних вооружённых конфликтов и войн.

В Вооружённых Силах России также имеется опыт применения аутсорсинговых организаций. Однако, как показывает анализ этого опыта, в ходе организации и осуществления аутсорсинга возникло множество проблем, что обусловило негативную оценку их деятельности.

Почему же аутсорсинговые отношения, успешно решающие поставленные задачи по обеспечению деятельности вооружённых сил США, Германии даже в районах ведения боевых действий (Афганистан, Ирак), не при-

вели к аналогичным результатам для Вооружённых Сил России, а, более того, привели к хищениям, невыполнению договорных обязательств?

Как указано в статье «Аутсорсинг без прикрас», на Западе в основу передачи непрофильных функций негосударственным структурам заложен принцип «стоимости-эффективности». Допуск этих организаций для участия в конкурсе осуществляется только в случае, если стоимость их услуг не менее чем на 10 процентов ниже, чем у государственных структур.

Анализ деятельности аутсорсинговых организаций в Вооружённых Силах России неоднократно рассматривался военными учёными. Как пишет Д. Андреев, в Вооружённых Силах продолжается развитие аутсорсинга. В его статье приведены факты передачи отдельных функций, исполняемых ранее военнослужащими, предприятию ОАО «Славянка». Однако практика показала неэффективность решения объективной задачи путём формирования огромного монопольного ОАО, к тому же коррупционно связанного с отдельными руководителями Вооружённых Сил. Внедрение аутсорсинга путём передачи отдельных функций военного ведомства заинтересованным лицам привело к резко негативным результатам, так как их целью было получение личной прибыли, а не решение государственных задач. Это очень важный вывод: реформирование любой структуры не должно осуществляться самой структурой.

Как указывается в публикациях на рассматриваемую тему, передача Министерством обороны Российской Федерации исполнения определённых функций ОАО «Военторг» и «Оборонсервис», которые были только посредническими фирмами, так как самостоятельно исполняли лишь 2 процента услуг, было заранее спланированной акцией на получение незаконной прибыли.

Из сказанного следует, что решение задачи по модернизации структуры Вооружённых Сил должно проводиться эволюционно, без поспешности, неоправданных административных решений и на основе предварительного детального правового регулирования новых общественных отношений.

Представляется, что алгоритм перехода к аутсорсинговому обеспечению должен предусматривать следующую последовательность:

- 1) определить, какие виды деятельности, вспомогательные и обеспечительные функции и в каких структурах Вооружённых Сил могут быть переданы внешним организациям;

- 2) разработать правовые основы правосубъектности аутсорсинговых организаций, в том числе и деятельности при введении особых правовых режимов, от мобилизации войск;

- 3) определить формы материально-технического обеспечения организаций;

- 4) определить правовые основы кадрового обеспечения и комплектования аутсорсинговых организаций;

- 5) осуществлять передачу отдельных обеспечительных и вспомогательных функций Вооружённых Сил сторонним организациям только после формирования соответствующих негосударственных организаций,

на основе конкурсного отбора, при условии, если это приведёт к реальной экономии бюджета Минобороны России.

Командование Вооружённых Сил должно определить, функции каких частей и подразделений тылового и технического обеспечения можно передать внешним исполнителям. Представляется, что кроме функций по обеспечению питания, уборки территорий, зданий и сооружений, аутсорсинговым организациям возможна передача отдельных ремонтно-восстановительных и обеспечительных функций.

Рассматривая структуру современной мотострелковой бригады, можно сделать вывод о том, что в бригаде (и на более высоком уровне) можно планировать и осуществить передачу аутсорсинговым организациям функций, исполняемых отдельным ремонтно-восстановительным батальоном (ОРВБ) и отдельным батальоном материального обеспечения (ОБМО).

Несомненно, что на бригадном уровне Вооружённые Силы не в состоянии осуществлять качественный ремонт сложной современной техники и вооружения. Целесообразно передать эти непрофильные функции негосударственным организациям. Как правило, они должны формироваться при соответствующих заводах-изготовителях, быть их филиалами. Комплектоваться ремонтные организации должны за счёт офицеров, сержантов и солдат, уволившись с соответствующих должностей из Вооружённых Сил. Таким образом, будет достигнуто качество комплектования, решён вопрос о трудоустройстве военнослужащих, уволенных в запас. Кроме того, эти лица должны быть приписаны к соответствующим частям и при объявлении мобилизации будут отобилизованы и наделены статусом военнослужащих.

Государство экономит значительные средства на разнице затрат на содержание воинских частей, денежное довольствие военнослужащих и оплату труда работников аутсорсинговых организаций. Для государства экономически нецелесообразно содержать многие годы воинские части, предназначенные для выполнения функций только при введении особого правового режима военного времени.

Формирование аутсорсинговых организаций при заводах-изготовителях позволит совершенствовать ремонтно-техническую базу, проводить подготовку и переподготовку сотрудников, оперативно решать вопросы обеспечения техники и вооружения ремонтными комплектами.

Второй вид аутсорсинговых организаций может заменить деятельность ОБМО. Представляется, что это особенно целесообразно для вышестоящих структур Вооружённых Сил. Осуществлять подвоз материально-технических средств для обеспечения жизни войск в условиях мирного времени вполне способны внешние исполнители. Нерационально в мирное время содержать бригады МТО, которые в принципе предназначены для обеспечения деятельности боевых частей в условиях военного времени.

Следовательно, осуществлять перевозку имущества, ГСМ, продовольствия с окружных и армейских складов на бригадные могут осуществлять внешние исполнители. Для этого необходимо сформировать соответствующую

щие негосударственные коммерческие организации. Передачу перечисленных функций можно осуществить только после завершения формирования и регистрации организаций как юридических лиц. Для ускорения процесса создания аутсорсинговых организаций по этому профилю возможна передача им в аренду автотранспорта Минобороны России. Комплектовать эти организации целесообразно бывшими военнослужащими, уволенными в запас по выслуге лет. Кроме обеспечения перевозок в интересах Вооружённых Сил по установленным государством расценкам, эти организации могут осуществлять иные коммерческие перевозки.

Законодательство должно установить, что при объявлении мобилизации данные организации будут переходить в подчинение командованию Вооружённых Сил, а сотрудники – призываться на военную службу. В мирное время основной функцией командиров частей должна быть проверка технической готовности автомобильной техники и кадровой укомплектованности аутсорсинговых организаций, их способности выполнить возложенные обязанности.

Таким образом, анализ теории и практики передачи отдельных второстепенных функций аутсорсинговым организациям показывает:

это закономерный, обоснованный и неизбежный процесс развития Вооружённых Сил;

реализация закономерного процесса совершенствования военного строительства должна проходить эволюционно, только после всестороннего количественного накопления и готовности к переходу военной организации государства на новый качественный уровень;

внедрению аутсорсинга должно предшествовать проведение комплексных научных исследований, а реализация программ должна проходить в полном соответствии с их результатами, разработанными научными рекомендациями;

передаче отдельных функций аутсорсинговым организациям должно предшествовать определение их правосубъектности, детальное правовое регулирование всей совокупности возникающих общественных отношений;

государство, командование Вооружённых Сил должно морально и материально стимулировать процессы юридического, экономического, финансового, технического и кадрового обеспечения формирования, становления и развития деятельности аутсорсинговых организаций.

Военно-научное сообщество должно определить совокупность функций, последовательность и порядок их передачи внешним исполнителям. Решение указанных задач командование Вооружённых Сил должно осуществлять в соответствии с результатами, полученными в результате проведённых научных исследований, с их гласным обсуждением на научно-практических конференциях с привлечением учёных, правоведов, специалистов войск, работающих в реформируемой сфере. При этом проведение таких исследований целесообразно поручать именно научным сообществам, внешним исполнителям, а не структурам реформируемой организации.

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Занина Т. М.,

*начальник кафедры административного права и административной
деятельности органов внутренних дел Воронежского института
МВД России, кандидат юридических наук, профессор*

Деятельность органов внутренних дел в настоящее время протекает в условиях реформирования правоохранительной системы. Необходимость дальнейшего совершенствования кадровой политики в системе органов внутренних дел обусловлена наличием актуальных проблем, связанных с низким уровнем профессионализма и компетентности сотрудников органов внутренних дел, формированием их низкого имиджа, а также увеличением количества нарушений законности и служебной дисциплины.

В этом направлении немаловажное значение представляют вопросы организации государственной службы в органах внутренних дел, эффективной реализации различных кадровых технологий (конкурсов, аттестаций и других) на практике с целью выявления реальной способности сотрудников органов внутренних дел к осуществлению своих должностных обязанностей.

Следует отметить, что на первом этапе реформирования (2011–2012 годы) сформировано и применяется в практической деятельности законодательство о службе в органах внутренних дел, которое состоит из Федерального закона от 7 февраля 2011 года «О полиции», Федерального закона от 30 ноября 2011 года «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 19 июля 2011 года «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также ряда ведомственных нормативных правовых актов.

Второй этап реформирования, начиная с 2013 года, ознаменован теми направлениями, которые обозначены в «дорожной карте», разработанной группой экспертов МВД России. Одним из направлений определено повышение кадрового профессионализма и очищение от коррупции. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел, проведённого в 2012 году, показывают, что граждане видят основными причинами неудовлетворительной работы органов внутренних дел следующие: а) коррупцию и взяточничество (49 процентов); б) недостаток профессионализма, навыков, компетентности (37 процентов); в) низкое качество отбора на службу в органы внутренних дел (37 процентов); г) неуважение сотрудников полиции к гражданам (30 процентов); д) вседозволенность, уверенность в собственной безнаказанности (25 процентов).

В целях реализации данного направления реформирования определены отдельные задачи, связанные с необходимостью повышения эффек-

тивности системы подбора, расстановки и перемещения кадров, создания необходимых условий для «профессиональных лифтов», стимулирующих служебный рост и личную инициативу кадров, дальнейшего усиления борьбы с коррупционными проявлениями в системе органов внутренних дел на всех уровнях, разработки механизмов ротации руководящего состава органов внутренних дел.

Подбор, расстановка и перемещение кадров должны основываться на современных методиках и технологиях, которые будут выявлять уровень профессиональной подготовленности сотрудника органов внутренних дел и соответствие его квалификационным требованиям, которые предъявляются к должностям, а также оценивать его деловые и морально-нравственные качества. При формировании профессиональной карьеры важным инструментом является оценка каждого сотрудника органов внутренних дел, одним из вариантов которой выступает рейтинг служебно-личностной компетентности, который позволяет объективно оценить сотрудника и определить его дальнейший должностной рост.

Зачастую в настоящее время сотрудники органов внутренних дел не знают, по каким критериям будет оцениваться их деятельность. Проведение аттестаций в органах внутренних дел не основано на методиках, которые позволяют выявить реальный уровень компетентности на различных этапах прохождения службы, в ней нет развивающей цели, а просто даётся жёсткая оценка – соответствует или не соответствует занимаемой должности, не сформулированы чётко критерии, по которым будет оцениваться сотрудник органов внутренних дел.

Универсализация критериев служебного и личностного рейтинга в системе органов внутренних дел позволит сотруднику планировать свой должностной рост, развивать себя.

Рассматривая перспективы реализации законодательства в сфере противодействия коррупции, А. М. Цирин предлагает введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

На наш взгляд, такие стандарты должны предусматривать такое поведение, которое исключало бы саму возможность коррупции, и регламентировать отдельные сферы деятельности государственных служащих. В системе органов внутренних дел это может касаться контрольно-надзорной деятельности, а также унификации совокупности запретов и ограничений, касающихся всего процесса государственной службы.

Новеллой законодательства о службе в органах внутренних дел является закрепление ситуации, называемой конфликтом интересов.

Конфликт интересов не отождествляется с коррупцией, но скрытое наличие такой ситуации или неправильное её разрешение, может приводить к коррупционным проявлениям.

Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не содержит перечня ситуаций, которые будут

рассматриваться как конфликт интересов, а закрепляет порядок его предотвращения или в случае его возникновения – принятия мер по его урегулированию.

В разрешении конфликта интересов должны быть заинтересованы обе стороны. Сотрудник органов внутренних дел обязан не допускать такую ситуацию, в письменной форме сообщать руководителю о его возникновении или возможности возникновения, а руководитель органа внутренних дел обязан принять меры к его урегулированию. Урегулирование конфликта интересов может осуществляться путём изменения служебного положения сотрудника, отстранения от исполнения служебных обязанностей или в отказе от выгоды, если это явилось причиной возникновения конфликта интересов.

Обязанность уведомить руководителя о возможности возникновения конфликта интересов сотрудник органа внутренних дел должен исполнить в тот момент, когда он, оценив ситуацию, понял, что она приведёт к конфликту интересов. Однако следует отметить, что отсутствие в законодательстве перечня ситуаций конфликта интересов приводит к сложности при применении данной нормы. Трудность правоприменения состоит в том, что сотрудник органов внутренних дел не всегда может оценить угрозу возникновения конфликта интересов, а также саму эту ситуацию.

Одним из средств борьбы с коррупцией выступает внедрение механизма ротации кадров. Как отмечает С. С. Чаннов, необходимость ротации служащих, занимающих должности, обладающие высокой степенью коррупциогенности, связана с тем, что служащий, занимающий такую должность, в течение времени практически неизбежно обрастает многочисленными связями и знакомствами с должностными лицами других государственных органов, руководителями коммерческих организаций и тому подобное, которые могут подтолкнуть его к совершению коррупционных действий.

В системе МВД России термин ротация был введён Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», однако до настоящего времени механизм его реализации не выработан. В органах внутренних дел ротация осуществляется 1 раз в шесть лет и касается должностей руководителей территориальных органов внутренних дел.

Хотя ротация и выступает средством предупреждения коррупции, однако, на наш взгляд, не всегда обеспечивает эффективность служебной деятельности. В первое время после изменения места службы и жительства эффективность деятельности сотрудника органов внутренних дел может упасть, а тот факт, что он будет знать, что через шесть лет ему опять необходимо будет изменять место жительства и службы обуславливает то, что он не будет заинтересован в результатах своей деятельности.

Законодательство устанавливает последствия отказа от перевода в порядке ротации, то есть сотрудник может быть переведён на нижестоящую должность или уволен из органов внутренних дел. Однако пробелом законодательства о службе в ОВД в части ротации является то, что не разрабо-

тан перечень тех уважительных причин, при наличии которых сотрудник органа внутренних дел может отказаться от перевода в порядке ротации.

Действительно, ротация представляет интерес как средство противодействия коррупции.

В целях совершенствования отдельных направлений дальнейшей деятельности органов внутренних дел в процессе реформирования необходимо:

разработать и утвердить антикоррупционные стандарты сотрудников органов внутренних дел, предусматривающие такое поведение, которое исключало бы саму возможность коррупции, и регламентировать отдельные сферы деятельности государственных служащих;

механизм осуществления ротации должен быть чётко отлаженным;

необходимо чётко закрепить широкий перечень служебных ситуаций, которые будут расцениваться как конфликт интересов.

ПОСТАВКИ ТОВАРОВ ДЛЯ НУЖД ОБОРОНЫ

Зданович Ю. А.

Понятие поставок для нужд обороны складывалось в течение длительного исторического периода. Для российского законодательства характерно особое регулирование отношений, связанных с поставкой товаров для удовлетворения потребностей государства и в том числе для нужд обороны.

В силу геополитических и климатических условий развития страны, государство, как общественный институт, играло и играет в России значительную роль как субъект права, экономики и общественной жизни. В связи с этим существенное значение приобретают вопросы развития правовой конструкции государственного заказа, его составной части – государственного оборонного заказа, поставок товаров для государственных нужд, в том числе и для нужд обороны с учётом традиций богатого исторического опыта.

В условиях дореволюционного и советского законодательства правовое регулирование отношений по государственному заказу обладало спецификой, что было обусловлено соответствующей политико-экономической доктриной различных исторических периодов развития. Тем не менее, сопоставляя нормы разных исторических эпох можно увидеть фактическую преемственность между современным законодательством и законодательством различных этапов развития Российского государства.

Организацию и осуществление закупок товаров для нужд обороны необходимо рассматривать как систему, состоящую из нескольких элементов. Все элементы этой системы взаимосвязаны и взаимообусловлены, так как подчинены одной цели – удовлетворению государственных оборонных нужд.

Элементами системы закупок товаров для нужд обороны являются формирование заказов на поставку товаров, размещение заказов через за-

ключение государственных контрактов, бюджетное и внебюджетное финансирование и завершающая стадия – исполнение государственных контрактов.

Анализ рассматриваемой системы предполагает необходимость изучения как системы в целом, так и характеристик её отдельных элементов и порядка взаимодействия. Правовой механизм регулирования должен быть адекватен складывающимся правоотношениям по государственным закупкам, обеспечить координацию публичных и частных интересов при осуществлении закупок государством товаров для нужд обороны.

Яковлев В. Ф. считает, что под публичными интересами понимаются не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан данного общества. Государство же должно выступать в качестве выразителя публичных интересов и представлять интересы общества в целом. Тарабаев П. С. считает, что институт удовлетворения государственных нужд является комплексным частно-публичным правовым образованием.

Вместе с тем, в целевых программах не отражаются публичные интересы непосредственно, в них находят своё отражение государственные нужды.

Соотношение частно-правовых и публично-правовых начал в правовом регулировании отношений по поставкам товаров для нужд обороны – это вопрос методов, формы и способов регулирования таких отношений в масштабе национально-правового уровня. В комплексном правовом регулировании отношений по поставкам товаров для нужд обороны ведущая роль отводится частно-правовым методам регулирования – свободе договора, автономии воли участников правоотношений. Вместе с тем, принципиально важно установить предел допустимости использования публичных норм права, тот предел, за которым не наступало бы подавление частного интереса.

В рамках комплексного правового института поставки товаров для нужд обороны ведущая роль принадлежит гражданско-правовым нормам. Действия государственных заказчиков, поставщиков, покупателей по заключению государственных контрактов на поставку товаров для нужд обороны, исполнение обязательств должны обеспечиваться гражданско-правовыми методами регулирования договорных отношений.

Профессор Яковлев В. Ф. считает, что хотя порой имеет место «проникновение элементов публичного права в сферу действия частного права» и наоборот, тем не менее, это не мешает относить отрасли права либо к публичному, либо к частному праву.

Исходя из такого подхода, применительно к определению правовой природы поставок товаров для нужд обороны, можно сделать вывод, что поскольку они находятся частично в сфере действия публичных отраслей права (на этапе формирования государственного заказа), а частично – в сфере гражданского права (на этапе размещения и исполнения), но при этом в большей мере – в сфере гражданского частного права, то это позволяет отнести институт поставки товаров для нужд обороны к гражданскому праву.

Следует отметить, что в правоприменительной практике комплексный характер правового регулирования отношений по госзаказам зачастую вызывает определённые затруднения. Это связано, в частности, с некоторыми противоречиями между нормативными правовыми актами различных отраслей права, регулируемыми данную сферу отношений. В научной юридической литературе высказываются различные точки зрения по вопросу о соотношении гражданско-правовой и публично-правовой составляющих, в том числе при регулировании размещения госзаказов. В целях устранения межотраслевой противоречивости правового регулирования торгов предлагается, в частности, перевести отношения в данной сфере в русло публично-правового регулирования. С этим предложением нельзя согласиться, поскольку, как представляется, развивать в рыночных условиях следует, в том числе, частно-правовую составляющую рассматриваемых правоотношений.

Таким образом, опираясь на приведённое выше исследование, можно дать общее определение поставок товаров для нужд обороны – это единый комплекс неоднородных по своему правовому содержанию частно-правовых (гражданско-правовых) и публично-правовых (административных, бюджетных) отношений, возникающих в процессе формирования и размещения государственного заказа, исполнения сторонами обязательств из государственных контрактов и договоров поставки товаров для нужд обороны, требующих специального правового регулирования.

Проведённый анализ теоретико-правового понятия и сущности поставок товаров для нужд обороны позволяет сделать следующие выводы:

поставка товаров для нужд обороны является связующим звеном в системе частно-правовых и публично-правовых отношений, так как здесь сходятся частные интересы поставщиков и публичные интересы заказчиков;

отношения по поставке товаров для нужд обороны являются частно-правовыми, опосредуемыми государственным контрактом между государственным заказчиком и поставщиком, договором поставки между поставщиком и покупателем;

институт поставки товаров для нужд обороны является комплексным межотраслевым правовым институтом, содержащим в себе нормы гражданского и административного права, регулирующие комплекс взаимосвязанных частно-правовых (горизонтальных) и публично-правовых (вертикальных) отношений в сфере государственных закупок;

государство, решая стратегические задачи страны в области обороны, вступает в гражданские правоотношения в качестве равноправного субъекта рынка;

несмотря на регулирование правоотношений по поставке товаров для нужд обороны в рамках государственного контракта довольно большим количеством норм императивного характера, определяющим при этом является принцип равенства сторон.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ СОВЕСТИ В ВООРУЖЁННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иванеев С. В.,

*доцент кафедры Военного учебно-научного центра
Сухопутных войск «Общевойсковая академия
Вооружённых Сил Российской Федерации»,
кандидат юридических наук*

*«Нравственность, умеющая ходить только на религиоз-
ных костылях, начинает хромать, когда лишается их».*

*(Г.В. Плеханов. «История русской общественной
мысли». О религии и церкви. Избр. произв., стр. 506)*

Для сегодняшнего этапа военного строительства в нашей стране характерно возрастание роли гуманизации, сущность которой состоит в заботе об обеспечении жизни человека как главного субъекта возможной вооружённой борьбы. В заботе о воспроизводстве его природно-биологических и духовных сил, о создании благоприятных условий для жизни человека в системе военно-социальных отношений. Социальные процессы, происходящие в военной организации государства, как объект государственного воздействия требуют новых способов – и институтов управления, и правового регулирования, и совершенствования организации воспитательной работы.

Совершенно естественно, что мы все любим нашу Родину и хотим видеть её благополучной и, в том числе, сильной и защищённой. У нас, военнослужащих, другой Родины нет. Поэтому, когда политики с помощью клерикалов под предлогом «реформ» пытаются превратить армию, стоящую на её защите, в духовно-мировоззренческое «средневековое болото», мы отдаём себе отчёт в том, что происходит и чем это чревато.

В последние годы об опасениях такого рода много говорилось и писалось в СМИ, поэтому нет необходимости повторяться. Сегодня беда пришла, и требуется уже диагностировать заболевание Российской Армии.

То, что мне ранее неоднократно приходилось определять это «заболевание» клерикализацией, неизменно вызывало нескрываемое негодование как со стороны представителей религиозных структур, так и сотрудничающих с ними генералов. При этом интересно, что весь набор аргументов тех и других сводится к тому, что наш «народ-богоносец нуждается в пастырях», что «русский – значит православный» и тому подобное. Очевидно, что подобного рода кликушеством, основанным на хорошо известных мифах, такие «аргументы» и исчерпываются. В то время, как свидетельства истории России не оставляют от них ничего, кроме пустых слов.

Как известно, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Путина Владимира Владимировича от 12 декабря 2012 года озвучена следующая целевая установка:

«Мы должны... укреплять прочную духовно-нравственную основу общества. Именно поэтому определяющее значение приобретают вопросы обще-

го образования, культуры, молодёжной политики. Эти сферы – это не набор услуг, а прежде всего пространство для формирования нравственного, гармоничного человека, ответственного гражданина России».

Нравственными, гармоничными людьми, ответственными гражданами России в первую очередь, безусловно, должны быть военнослужащие, весь без исключения командный и рядовой состав Вооружённых Сил – армии и флота. Задача формирования нравственных и гармоничных людей – ответственных граждан, из которых и может состоять цивилизованное гражданское общество, не нова и является практической работой в большинстве государств современного мира. Для этого в них постоянно работает система гражданского образования, отсутствующая, к сожалению, в нашей стране, что делает реализацию вышеприведённой целевой установки Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации практически невыполнимой.

Поэтому повышение уровня сознания военнослужащих посредством обучения современным гражданским знаниям, изменение парадигмы общественного развития – с превалирования насаждения *«страха Божьего, страха как нравственной категории»* и наказания граждан на более действительную: их воспитание, обучение и просвещение, является главной задачей военно-политического руководства страны.

Одной из опасностей рискованного эксперимента по внедрению различных религиозных культов в Вооружённые Силы является то, что клерикализация армии и флота нарушает основополагающие принципы самой концепции воспитания военнослужащих Вооружённых Сил. Согласно этим принципам требуется установить в информационно-воспитательной работе, в какой степени удаётся формировать у обучаемых научное мировоззрение, убеждения, представления, моральные нормы и принципы поведения (приложение № 3 к приказу министра обороны РФ 2004 года № 70).

Воины армии XXI века как сознательные личности должны формировать своё мировоззрение, опираясь на научные представления и факты. Это предполагает освобождение сознания военнослужащих от каких бы то ни было иллюзий о боге, пророках, святых, об аде и рае, предполагает их освобождение от комплексов и предубеждений в отношении разного рода «иноверцев и иноплеменников» и так далее.

Об этом достаточно подробно и много пишется на страницах печати.

В результате реформ Вооружённые Силы были разделены на стратегические силы, управляемые по старинке, то есть полностью централизованные, и тактические силы, допускающие возможность максимальной самостоятельности в их применении. Однако на сегодняшний день тактические силы полностью исключают возможность создания группировок войск на угрожаемых операционных направлениях в целях отражения агрессии противника. А если коснуться запасов вооружения и военной техники и других материальных средств, то явно просматривается утрата и мобилизационной готовности страны.

Исходя из этого, всё содержание учебного процесса военных академий уже сейчас должно быть направлено на формирование у офицеров более цельных взглядов на сложный характер военных, прежде всего боевых, действий будущего и глубокое изучение ими наиболее перспективных форм и способов вооружённой борьбы.

Только при таком подходе можно обеспечить успешное решение важнейшей задачи военного образования – дать базовую подготовку и сформировать современное мировоззрение военного руководителя, способного рассматривать войну, операцию (бой) или сражение в целом, то есть как систему и создавать новое, а затем чётко управлять войсками в самой сложной, быстро меняющейся обстановке.

Но вместо этого Минобороны России во время проведения учебно-тренировочного сбора по воздушно-десантной подготовке с военными священниками в Рязанском училище ВДВ имени генерала армии В.Ф. Маргелова осуществляет прыжки с парашютом священников ВДВ, которые состоят на должностях помощников командиров по работе с верующими военнослужащими «для поднятия боевого духа бойцов».

Апофеозом абсурда и скудоумия явилось десантирование из самолёта Ил-76 на парашютной платформе сборно-разборных конструкций полкового мобильного храма, который священнослужители собрали на площадке приземления. Десантирование храма осуществилось при помощи стандартной парашютной платформы «П-7», используемой для десантирования военной техники и грузов и включало модуль жизнеобеспечения храма, помимо дизель-генератора мощностью 6 кВт, холодильник, кондиционер, мультимедийный блок – видеoprojector, звукоусилительную аппаратуру и другие аксессуары.

А ведь финансирование из бюджета подобных «учений» является нарушением 14-й статьи Конституции России и нарушением прав налогоплательщиков, в том числе военных пенсионеров.

Тем более, что Воздушно-десантные войска (ВДВ) – род войск, предназначенный для боевых действий в тылу противника, где надо не молиться, погрузившись в религиозные иллюзии и встав на колени в рабскую позу, а выполнять поставленную боевую задачу.

Да, сегодня, правда, из лекций богословов и духовенства выведено понятие «раб» в его социальном смысле, зато заменено понятием «раб божий».

Что же изменилось в сущности морального содержания раба?

Единственное то, что в условиях отсутствия рабовладельческих отношений нет и рабов как «говорящего орудия» (Аристотель), зато сохранён смысл рабской зависимости верующего от идеи божества. Понятно, что в силу догматической сущности религиозного сознания верующие военнослужащие не вникают в подобные «перевёртыши» религиозной морали и, забыв о своём достоинстве человека, продолжают оставаться рабами по духу: *«Рабь, повинуйтесь господам своим по плоти со страхом и трепетом, в простоте сердца вашего, как Христу...»* – (Ефесеям 6:5–8).

Всё это происходит, несмотря на то, что светский характер государства – одна из важнейших основ конституционного строя РФ.

Важнейшие личные права человека и гражданина на свободу совести, вероисповедания логически вытекают из положений ст. 14 Конституции России о том, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

В соответствии с Конституцией России каждый человек может мыслить и поступать в соответствии со своими религиозными или атеистическими убеждениями, может соотносить свои поступки с какими-либо верованиями или действовать независимо от них. Человек в течение своей жизни имеет право менять религиозные и иные убеждения, выходить свободно из религиозных объединений и вступать в другие, не опасаясь преследований.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» не допускает установления преимуществ либо ограничений в зависимости от отношения человека к религии. Равенство всех перед законом и судом независимо от отношения к религии и иных обстоятельств закреплено ст. 19 Конституции России. По закону никто не обязан сообщать о своём отношении к религии, и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии.

Право свободно распространять религиозные и *иные* убеждения означает возможность каждого человека и гражданина в Российской Федерации доводить до всеобщего сведения смысл и содержание конкретных верований или *опровергать* их, выражать своё отношение к ним непосредственно, через средства массовой информации, путём проведения в соответствии с законодательством РФ публичных мероприятий, изготовления и распространения печатной продукции.

По мнению сопредседателя Института свободы совести С. А. Бурьянова, *«имеющие место в современной России системные нарушения конституционных принципов свободы совести и светскости государства, а также политическая коррупция в отношениях государства и религиозных объединений делают невозможными свободные, честные и легитимные выборы»*.

Наряду с конкретными фактами нарушений свободы совести С. А. Бурьянов назвал их причины: неадекватность научной разработанности проблематики, слабое качество законодательства, антиконституционные тенденции законотворчества, проблемы на уровне судебной и следственной практики, репрессивную политику федеральной и местных властей; ксенофобию и ангажированность некоторых политических деятелей, общественных и религиозных организаций, СМИ.

Вместе с тем, сегодня по политическим и идеологическим причинам нельзя сбрасывать со счетов и актуальность религии в наши дни. При этом

её как культурный феномен, переживающий сегодня кризис, важно и не игнорировать, и не переоценивать. Многовековой опыт религиозного манипулирования людьми – явление не менее объективное, чем религиозная идеология. Поэтому интенсивное проникновение РПЦ во многие государственные структуры, включая армию и правоохранительные органы, при поддержке высших чиновников нельзя считать явлением эпизодическим.

Попытка фактического огосударствления одной из конфессий в многонациональной и многоконфессиональной стране представляется недалёковидной. Это создаёт предпосылки для усиления и обострения скрытой межконфессиональной и межнациональной борьбы, способной выразиться в последующих опасных проявлениях национальной и религиозной розни, нарушающей статью 13 Основного закона Российской Федерации.

Таким образом, представляется целесообразным пересмотреть складывающуюся практику и её законодательное регулирование с учётом современных реалий, интересов противодействия межнациональным и межконфессиональным конфликтам в целях формирования реальных условий признания и гарантирования прав и свобод человека и гражданина, согласно общепринятым принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ивановский В. С.,

*начальник Военной академии материально-технического
обеспечения им. генерала армии А.В. Хрулёва,
доктор технических наук, профессор*

Строительство Вооружённых Сил Российской Федерации должно представлять собой систему взаимосвязанных и взаимообусловленных экономических, социально-политических, правовых, идеологических, военно-технических, научных и других мероприятий, осуществляемых государством по созданию, подготовке и постоянному развитию ядра военной организации государства – Вооружённых Сил – в целях предотвращения войны (вооружённого конфликта) и обеспечения вооружённой защиты государства. Оно должно проводиться в общей системе мероприятий военного строительства на фоне поэтапного комплексного преобразования всей военной организации государства.

Целью строительства Вооружённых Сил является придание им такого современного состояния, которое в системе всей военной организации государства в наибольшей степени удовлетворяло бы потребности обеспечения военной безопасности и в то же время соответствовало экономическим возможностям страны.

Под современным состоянием Вооружённых Сил России следует понимать совокупность внешних и внутренних количественно-качественных параметров, характеризующих их боевой состав, структуру в целом видов и родов войск, специальных войск и служб, организационно-штатную структуру их объединений, соединений, частей и подразделений, оснащённость их современными вооружением и военной техникой, инфраструктуру, систему подготовки и накопления мобилизационных ресурсов, систему прохождения военной службы и подготовки кадров, состояние которых является показателем их боевой и мобилизационной готовности.

Достижение указанной цели осуществляется выполнением ряда мероприятий по совершенствованию всех элементов Вооружённых Сил. Основными из них являются: организационная структура и состав Вооружённых Сил; системы управления и всех видов обеспечения армии и флота; система технического оснащения армии и флота; система подготовки и накопления мобилизационных резервов; система комплектования Вооружённых Сил; система организации военной службы и подготовки кадров; система расквартирования войск, базирования сил флота, система боевой и мобилизационной готовности Вооружённых Сил.

Строительство Вооружённых Сил необходимо рассматривать не только как практическую деятельность государственного и военного руководства, но и как теорию, как составную часть военно-правовой науки. В этой связи необходимо опираться на выработанные теорией закономерности и принципы строительства Вооружённых Сил.

Основными задачами правового регулирования строительства Вооружённых Сил являются:

- разработка нормативно-правовых актов по основным направлениям строительства Вооружённых Сил, исходя из приоритетов государственной политики Российской Федерации в области обороны и военной безопасности;
- законодательное закрепление концептуальных взглядов военно-политического руководства Российской Федерации, их роль и место в обеспечении военной безопасности России в XXI веке;

- оптимизация системы и структуры правового обеспечения строительства Вооружённых Сил и использования их в интересах военной безопасности современной России;

- научное обоснование необходимости разработки конкретных законодательных и иных нормативных правовых актов в области строительства отечественных армии и военного флота;

- планирование очередности подготовки федеральных законов и других нормативных правовых актов по вопросам строительства Вооружённых Сил и использования их в интересах военной безопасности России;

- кодификация военного законодательства в интересах создания систематизированной нормативной правовой базы строительства Вооружённых Сил;

- преодоление имеющихся пробелов в законодательном регулировании строительства Вооружённых Сил и их применения по назначению,

а также их использования не по назначению в чрезвычайных ситуациях.

Правовое регулирование строительства Вооружённых Сил должно отвечать следующим основным принципам: законность, адекватность, системность, комплексность, внутренняя и внешняя согласованность, непротиворечивость, правовая экономия, преемственность.

Вооружённые Силы обрели новый облик в результате решения задач стратегического значения, касающихся военно-административного деления территории страны, их численности, организационно-штатной структуры войск (сил), боевой готовности воинских частей, системы управления и так далее.

К преобразованиям того же масштаба относится создание единой системы материального и технического обеспечения, выстроенной в чёткую вертикаль от центрального аппарата до войскового и флотского звена.

В 2010 году создана единая система материально-технического обеспечения (МТО) Вооружённых Сил. Из двух ранее самостоятельных видов всестороннего обеспечения войск и сил флота – технического и тылового – сформирована единая система МТО.

Способность созданных формирований осуществлять тыловое и техническое обеспечение в ходе ведения военных действий подтверждена мероприятиями оперативной и боевой подготовки.

Министерством обороны Российской Федерации детально изучается возможность привлечения гражданских организаций к обеспечению войск при ведении ими боевых действий. Это может быть обеспечение войск в зоне с малой интенсивностью боевых действий. Для этого разрабатывается соответствующая нормативная правовая база, определяются порядок взаимоотношений со специализированными гражданскими организациями в зоне вооружённых конфликтов, система социально-экономических гарантий их персоналу и так далее.

Во исполнение правительственных решений государственно-частное партнёрство на этом направлении развивается и крепнет. Этот вид взаимовыгодного сотрудничества можно выразить термином «аутсорсинг». Он позволяет военной организации сократить издержки и значительно снизить трудоёмкость и затраты на реализацию хозяйственных, обеспечивающих функций и сконцентрироваться на главных задачах (поддержание должного уровня боеготовности и боеспособности воинской части, повышение боевой выучки личного состава и тому подобное), не отвлекаясь на вспомогательные. Взаимодействие с гражданскими структурами позволяет реализовать общепринятые, отвечающие требованиям XXI века стандарты обеспечения армии и флота.

К настоящему времени сложились основы правового регулирования строительства Вооружённых Сил, обеспечения военной безопасности России. Оборонная функция государства органично следует из нормы, установленной частью 3 статьи 4 Конституции Российской Федерации, где

определено, что «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории».

Общие основы обороны и строительства Вооружённых Сил устанавливает закон «Об обороне». Вопросы мобилизационной подготовки и мобилизации регламентируют федеральные законы: «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «О государственном материальном резерве».

Военно-технические аспекты обеспечения обороны и строительства Вооружённых Сил регламентируют следующие федеральные законы: «О государственном оборонном заказе», «О космической деятельности», «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами», «Об экспортном контроле» и другие.

К основным правовым источникам, регулирующим систему материально-технического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации, относятся федеральные законы: «Об обороне», «О государственном оборонном заказе», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Гражданский кодекс Российской Федерации.

Военно-технические аспекты обеспечения обороны и строительства Вооружённых Сил и материально-технического обеспечения также являются предметом регулирования подзаконных актов, в числе которых указы Президента России, постановления и распоряжения Правительства России, нормативно-правовые акты органов военного управления (ведомственные акты) и другие.

Правовые основы строительства Вооружённых Сил были заложены с создания Российской Армии, а также Военно-Морского Флота. Однако принятие нормативно-правовых актов в области строительства Вооружённых Сил нередко носило спонтанный характер, документы в области обороны и военного строительства зачастую принимались под явным давлением внешних обстоятельств.

Нельзя не согласиться с председателем Комитета по обороне и безопасности Совета Федерации В. А. Озеровым, что законодательная работа в области строительства Вооружённых Сил, осуществляемая с 1992 года, проводилась непоследовательно. Например, Федеральный закон «Об обороне» был принят ещё до выхода в свет основных положений военной доктрины Российской Федерации, а Закон Российской Федерации «О безопасности» – в отсутствие концепции национальной безопасности.

Авторский коллектив Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России под руководством доктора юридических наук В. Г. Вишнякова не без оснований отмечает, что такой концептуальный законопроект как федеральный закон «О военной реформе» уже многие годы не выносятся на обсуждение Государственной Думы. В результате чего актуальные проблемы военной безопасности сегодня регули-

руются не федеральными законами, а подзаконными нормативными правовыми актами, в частности, указами Президента, как например Военная доктрина Российской Федерации.

Особое место в системе правового регулирования строительства Вооружённых Сил занимают указы и распоряжения Президента России, которые он издаёт по вопросам, отнесённым Конституцией Российской Федерации к его компетенции и которые обязательны для исполнения на всей территории России.

В вопросах правового регулирования строительства отечественных Вооружённых Сил сложилась практика увеличения количества нормативных документов концептуального характера, принятых на подзаконном уровне. В то же время на законодательном уровне ещё не получили должного разрешения проблемы нормативно-правового регулирования военного строительства, реформирования армии и флота, осуществления гражданского контроля над деятельностью военной организации государства и финансированием обороны.

По мнению Н. А. Васецкого и Ю. К. Краснова, давно назрела необходимость принятия федерального закона, регламентирующего весь процесс строительства отечественных Вооружённых Сил. Они считают целесообразным поставить вопрос о разработке проекта федерального закона о военном строительстве в Российской Федерации, объединяющего положения Федерального закона «Об обороне», законопроекта «О военной реформе» и Концепции государственной политики по военному строительству. В этом законопроекте можно было бы определить основные приоритеты военного строительства, структуру военной организации государства, порядок финансирования строительства Вооружённых Сил и иных войск, участвующих в обеспечении безопасности России.

Таким образом, анализ проблем правового регулирования строительства Вооружённых Сил позволяет сделать вывод, что в рассматриваемой сфере имеются следующие основные недостатки:

- 1) отставание разработки необходимых нормативных правовых актов в области обороны, военного строительства и военной безопасности от предъявляемых военно-политическим руководством государства требований в области строительства Вооружённых Сил;
- 2) под давлением внешних обстоятельств порядок разработки и принятия нормативно-правовых актов в области строительства Вооружённых Сил нередко принимает спонтанный характер.

Анализ отечественного законодательства в области военного законодательства показывает, что несмотря на серьёзные сдвиги в правовом обеспечении строительства Вооружённых Сил пакет «военных» законов, регламентирующих это важнейшее направление деятельности государства, ещё далёк от совершенства. Как естественная необходимость – создание единой системы нормативных и правовых актов, регулирующих отношения на всех уровнях материально-технического обеспечения Вооружённых Сил.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВОЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Какоткин Н. С.,
*старший преподаватель кафедры Военной академии
воздушно-космической обороны им. Г.К. Жукова,
кандидат философских наук, доцент,*
Сидоров А. А.,
*младший научный сотрудник Военной академии
воздушно-космической обороны им. Г.К. Жукова*

В условиях правового государства необходимость правового регулирования всех без исключения государственно и общественно значимых сфер жизнедеятельности является и считается общеизвестной и общепризнанной позицией. К таким, безусловно, сферам относится и система образования – как всего, так и военного.

Эта тема становится сверхактуальной в период реформирования образовательной сферы и особенно, когда реформа проходит с большими сложностями, издержками, имеет ряд негативных последствий для Российской Армии и для самого военного образования. Очевидно, что реформирование военного образования в течение последних примерно двадцати лет сопровождается (и само их породило) рядом проблем и противоречий.

К таким проблемам можно отнести организационные и правовые, содержательные и методические, кадровые и управленческие, теоретические и практические. Среди них именно правовые оказывают непосредственное воздействие на весь процесс реформы военного образования, направляют и сопровождают его.

К таким проблемам противоречивого характера относятся: отсутствие достаточной нормативно-правовой базы в начале реформы, в её процессе и закрепляющей итоги реформы; слабая разработка теоретических и методологических основ концепции реформирования военного образования; слабая корреляция реформирования военного образования с потребностями войск, особенно офицерских кадрах – их количеством и качеством подготовки; противоречия между закономерностями педагогического процесса и их правовой регламентацией; проблемы правовой регламентации системы качества образовательного процесса и стимулирования деятельности преподавателей; прекращение набора курсантов и слушателей в те военно-учебные заведения, которые являлись перспективными и базовыми для определённых видов и родов войск, в частности для ВКО; ограниченный и несистемный характер нормативных актов, регламентирующих процесс подготовки военных кадров, противоречия содержательного характера между ними; проблемы соответствия (несоответствия) законодательного регулирования сферы национальной обороны и военного образования

и науки как обеспечивающего военную безопасность кадрами и соответствующими теоретическими основами; правовые вопросы хозяйственной деятельности военных вузов и оплаты труда различных категорий сотрудников, несоответствие норм этой оплаты нормам в гражданских вузах.

Ряд проблем лежат вне сферы военного образования, но негативно влияют на неё. В частности, отсутствие в российском законодательстве систематизированных правовых норм, определяющих всё, что касается деятельности должностных лиц в области военного строительства, реформирования и оптимизации институтов военной организации государства. Достаточно остро стоит вопрос подчинения военных вузов по административной линии.

Предназначение военного образования заключается в первую очередь в обеспечении потребностей Вооружённых Сил Российской Федерации в специалистах, уровень которых соответствует общегосударственным и специальным требованиям к качеству профессиональной подготовки. Особая значимость и специфика военного образования состоит в том, что оно выражает духовные ценности в военной сфере, формирует военно-профессиональную культуру. Военнослужащий, реализующий своё предназначение, максимально приближён к границе, разделяющей жизнь и смерть человека. В условиях боевой деятельности, несмотря на всю сложность и опасность боевой задачи, военный приказ должен нести гуманистическую направленность, веру в добро и справедливость, которые, в конечном счёте, определяют смысл и логику действий при боевом контакте с противником. Это требует формирования особого типа личности, гражданской ответственности, а также общественного признания миссии, которую выполняют Вооружённые Силы страны в современных условиях.

Важнейшей проблемой, недооценка которой существенным образом усложнила процесс реформирования военного образования, является отсутствие достаточной нормативно-правовой базы в начале реформы, в её процессе и при закреплении итогов реформы. Усугубил этот процесс тот факт, что за период постсоветского государственного устройства информация о проводимых реформах в системе военного образования с формированием чётко обозначенных целей, конкретных этапов, подведением итогов, анализом ошибок средствами массовой информации давалась слишком ограниченно.

Необходимо также отметить, что сама нормативная база имеет многоуровневый характер. В частности в ней выделяются федеральное законодательство и подзаконные нормативные акты органов исполнительной власти. Они имеют различный статус правовой обязательности. С 2004 года Федеральная целевая программа развития образования приобрела статус подзаконного нормативного акта, разрабатывается и утверждается Правительством Российской Федерации. Таким образом, были окончательно распределены полномочия между законодательной и ис-

полнительной властью в области образования. Нормативные акты в области военного образования стали носить больше ведомственный характер, что снизило их статус.

Система образования стала более вариативной, но её эффективность и соответствие потребностям и задачам современной военной организации с учётом реальных экономических возможностей государства остаются под вопросом. Серьёзной и важной проблемой является слабая разработка теоретических и методологических основ концепции реформирования военного образования.

Проведя анализ нормативно-правовой базы по состоянию на март 2013 года, можно прийти к выводу, что на сегодняшний день разработка такой концепции находится в «зачаточном» состоянии. К наиболее существенной теоретической проблеме относится определение сущности образования и военного образования и их соотношения.

Проблемный характер имеет соотношение мирового (западного) и отечественного опыта проведения военно-образовательной реформы с позицией опоры на различные системы ценностей. Все попытки слепого копирования «западного опыта» военной подготовки кадров предпринимались в основном без учёта традиционной системы ценностей российского общества, в большинстве случаев носили декларативный характер и не дали желаемого результата в намеченные Правительством Российской Федерации сроки. Явно видимое снижение уровня профессиональной подготовки военных кадров, в первую очередь офицерского состава, прямо говорит об этом. Существовавшая в российских Вооружённых Силах система военного образования была реорганизована в первую очередь из экономических соображений. За «шаблон» была взята система подготовки военных кадров, существующая в странах НАТО. Большое значение в ходе реформы в программе, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации № 352 от 2002 года, придавалось подготовке офицеров запаса на кафедрах гражданских вузов, с дальнейшей их «отшлифовкой» на краткосрочных академических курсах.

Непосредственное и практическое значение и сложности имеют ограниченный и несистемный характер нормативных актов, регламентирующих процесс подготовки военных кадров, противоречия содержательного характера между ними. Это выражается в том, что отдельные образовательные структуры (учреждения) не имеют определённости в своём статусе и возможностях.

Действующим законом об образовании в России установлена двухуровневая система высшего образования. Сколько уровней имеет высшее военное образование и как они соответствуют определениям, данным федеральным законом, учитывая полномочия Правительства Российской Федерации по установлению иных нормативных сроков освоения образовательных программ?

Для ответа на данный вопрос приведём сравнительную таблицу:

№ п. п.	Установлено законом	Установлено постановлением Правительства РФ	Установлено ведомственным нормативным актом органа исполнительной власти
1	<p>Высшее образование имеет два уровня:</p> <p>1. Высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) “бакалавр” – бакалавриат;</p> <p>2. Высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) “специалист” или квалификации (степени) “магистр” – подготовка специалиста или магистратура ст. 6 ФЗ «О высшем послевузовском образовании» от 22 августа 1996 года № 105-ФЗ</p>	<p>Программы бакалавриата, программы подготовки специалиста и программы магистратуры являются основными образовательными программами высшего профессионального образования, реализуются они по уровням и разрабатываются на основе соответствующего государственного образовательного стандарта, разрабатываемого в соответствии с Правилами разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 142). ст. 13–16 Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования, утв. постановлением Правительства РФ от 31 января 2009 года № 82</p>	<p>Обратимся к Руководству об организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации, утверждённого приказом министра обороны Российской Федерации от 12 марта 2003 года № 80, Раздел Б., пункт 15, которым предусмотрены следующие уровни военного образования:</p> <p>1. Высшее военное специальное образование с квалификациями: «бакалавр», «дипломированный специалист», «магистр»</p> <p>2. Высшее военное образование</p>

2	<p>Нормативные сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования по очной форме обучения составляют:</p> <p>для получения квалификации (степени) “бакалавр” – четыре года;</p> <p>для получения квалификации (степени) “специалист” – не менее пяти лет;</p> <p>для получения квалификации (степени) “магистр” – два года на базе высшего профессионального образования.</p> <p>Перечень направлений подготовки (специальностей), по которым могут быть установлены иные нормативные сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата, программ подготовки специалиста или программ магистратуры), устанавливается Правительством Российской Федерации.</p>	<p>Ст. 19 Типового положения утверждает сроки освоения профессиональных образовательных программ, которые не могут быть ниже установленных законодательством, но могут в некоторых случаях быть увеличены решением федерального органа, то есть в нашем случае решением Министерства обороны Российской Федерации.</p>	<p>Нормативные сроки освоения программ обучения на базе общего среднего образования:</p> <ul style="list-style-type: none"> – «высшее военное специальное образование уровня:» – «бакалавр» – не менее чем 4 года, – «дипломированный специалист» – не менее чем 5 лет, – «магистр» – не менее чем 6 лет, – «высшее военное образование» – не менее 2 лет, на базе высшего военно-специального образования.
3	<p>Реализуются высшими учебными заведениями: федеральный университет, университет, академия, институт</p> <p>ст. 9 ФЗ «О высшем послевузовском образовании».</p>	<p>Реализуются высшими военными учебными заведениями:</p> <ul style="list-style-type: none"> - военная академия; - военный университет; - военный институт <p>Ст. 5, ст 13.</p>	<p>Программы высшего военного-специального образования реализуются высшими военными учебными заведениями:</p> <ul style="list-style-type: none"> - военная академия; - военный университет; - военный институт. <p>Программы высшего военного образования реализуются высшими военными учебными заведениями:</p> <ul style="list-style-type: none"> - военная академия; - военный университет.

Отсутствие единообразного понятия «военное образование», применение понятия «высшее военное учебное заведение» в различных смысловых определениях, в нормативных актах разных уровней формально исключило из системы высшего военного специального образования подготовку «бакалавров» и «магистров».

Понятие «высшее военное профессиональное образование» подвели под общую формулировку, не учитывая военной специфики, разделив его условно на два уровня – «высшее военно-специальное образование» и «высшее военное образование». Критерии и стандарты каждого уровня образования достаточно чётко не определены.

Полагаем, что проблема может быть разрешена путём единообразного законодательного определения высшего военного образования, чёткого разграничения уровней его подготовки, с распределением полномочий по присвоению каждого уровня образования между высшими военными учебными заведениями.

Следующий комплекс проблем связан непосредственно с деятельностью военных образовательных учреждений как самостоятельных юридических лиц и взаимоотношениями между должностными лицами вузов. В этом комплексе проявляются правовые и организационные вопросы хозяйственной деятельности военных вузов, оплаты труда различных категорий сотрудников, несоответствие норм этой оплаты нормам в гражданских вузах. Особенности управления имуществом, находящимся в федеральной собственности, тоже требуют издания специальных нормативных актов, регламентирующих виды платной деятельности, которыми может заниматься военный вуз, чтобы эта деятельность не противоречила современному законодательству и вопросам национальной безопасности.

Система военного образования нуждается в более чётком правовом определении и признании на уровне федеральных законов, в противном случае процесс её формирования обречён к сведению к отдельным экспериментам, не имеющим конечных итогов.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Калинин С. И.

Неоспорим тот факт, что социальные закономерности реализуются через человеческое поведение, его деятельность и не должны выходить за границы (рамки) установленных законом норм. Таким образом, сформированы определённые ценности государства, получившие правовое регулирование

и превращённые в правоотношения в узком смысле, и в общественный порядок и общественную безопасность в более широком понимании.

Рассматривая вопрос иерархической лестницы основных ценностей государства, среди них можно выделить такие как общественная безопасность и общественный порядок, так как в их основе лежат понятие личности, общества и государства.

Обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, складывающихся в результате правового регулирования отношений демократического общества, – важное и необходимое условие формирования правового государства.

На фоне осложнения в последние годы в России криминогенной обстановки, повышения уровня преступности в стране, в том числе преступлений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок (терроризм, захват заложника, бандитизм, массовые беспорядки, хулиганство), возникновения ряда «горячих точек», осуществления демократических реформ, сохраняются реальные и потенциальные угрозы безопасности личности, общества и государства. В сложившихся на современном этапе условиях нестабильности, обеспечение внутренней безопасности Российской Федерации приобретает сегодня исключительное значение и обуславливает необходимость обращения повышенного внимания к вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

В целях охраны указанных ценностей представляется необходимым деятельность государства по формированию определённых структур и органов, предназначенных для решения возложенных на них задач, в частности, для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств. Сегодня решение этих задач возложено в основном на Министерство внутренних дел Российской Федерации, в частности, на соединения и воинские части внутренних войск МВД России, предназначенные для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

Наряду с внутренними войсками к решению данных задач привлекаются и другие силы. Статья 132 часть 1 Конституции России устанавливает, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Общественный порядок – основа нормальной жизни муниципального образования, функционирования местной демократии, необходимое условие реализации прав и свобод граждан, характеризует состояние местной жизни муниципального образования, уровень правовой культуры и правосознание муниципальных служащих, граждан, их объединений. Немаловажное значение для упрочения общественного порядка имеет полнота и качественность решения вопросов местной жизни. В муниципальном образовании охрану общественного порядка должны обеспечивать муниципальные органы охраны общественного порядка, которые соглас-

но закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны формироваться самими муниципальными образованиями. В настоящее время охрана общественного порядка обеспечивается органами местного самоуправления с помощью полиции общественной безопасности, которая является составной частью полиции Российской Федерации и входит в структуру МВД России. В обеспечении охраны общественного порядка на территории муниципального образования принимают участие комиссии, функционирующие при местной администрации: административные, наблюдательные и другие, создаваемые с этой целью. Кроме того, возможно и участие населения в реализации данной функции путём создания народных дружин, использования других форм общественной самодеятельности граждан.

Ключевыми категориями в данной сфере являются понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность».

В понимании «общественный порядок» необходимо отметить факт неразрывной связи с понятием «правопорядок». Оно, в свою очередь, охватывает массу общественных отношений, которые регулируются и охраняются правом – правовые отношения, имеющие юридическую природу возникновения, изменения и прекращения вследствие активного участия юридических норм и в соотношении с ними. Представляется обоснованным определить «общественный порядок, как совокупность волевых общественных отношений, которые складываются в области обеспечения установленных в общественных местах правил поведения, соблюдение общественного спокойствия и нравственности, телесной и психической неприкосновенности граждан, отношений собственности».

Рассмотрев понятие «общественный порядок», целесообразно рассмотреть понятие «общественная безопасность».

В историческом аспекте термин «безопасность» появился значительно раньше, чем его постоянный напарник «общественный порядок». Данное выражение «безопасность» встречается у полицейистов XVIII – первой половины XIX веков, которые полагали, что безопасность в смысле охраны населения страны «составляет как бы жизнь и душу государства». Впервые в российском законодательстве понятие «общественная безопасность» появляется в законодательном акте Российской империи «Общее губернское учреждение», принятом в царствование Николая I в 1845 году.

В настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года утверждена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Согласно данной Стратегии национальная безопасность подразделяется на два вида: общественную и государственную.

Важнейшими составляющими национальных интересов России являются защита личности, общества и государства от терроризма, в том числе от международного, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, а в военное время – от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Принимая данный подход к уяснению сущности и понятия общественной безопасности, следует отметить следующее.

Во-первых, общественная безопасность – это самостоятельное явление, имеющее историческую форму, содержание, механизмы возникновения, развития и поддержания.

Во-вторых, общественная безопасность – это одна из характеристик социальной действительности, которая свидетельствует о состоянии удовлетворения жизненно важных интересов личности, общества и государства.

В-третьих, общественная безопасность в терминологическом аспекте исходит от антонима «опасность».

На сегодняшний день существует определённая проблематика во взглядах учёных юристов.

В юридической литературе в отношении понимания «общественной безопасности» высказаны различные взгляды. В этой связи анализ ведущих в научной литературе дискуссий говорит о том, что не выработан единый подход к пониманию общественной безопасности.

Несмотря на широкое его использование в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, в ряде других нормативных актах, в действующем законодательстве до настоящего времени не существует конкретизирующего определения что же есть общественная безопасность и, как следствие, требует особого внимания со стороны законодателя, в целях собственного понимания.

В понятии «общественная безопасность», как представляется, можно обнаружить две составляющие части:

- 1) положение, при котором отсутствует опасность для личности, общества и государства;
- 2) меры государства, поддерживающие такое положение и создающие у граждан чувство защищённости.

И именно эти составляющие в известной степени обуславливают признаки, характеризующие общественную безопасность как объект административно-правового режима и как понятие.

В то же время, для понимания сущности общественной безопасности необходимо также уяснить угрозы общественной безопасности, представляющие опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства и тем самым препятствующие достижению поставленных национальных целей.

Таким образом, общественная безопасность – это безопасность не только здоровья отдельного члена общества или коллектива (группы), это и безопасность их имущества, чести, достоинства, нравственности. Это безопасность всех основных компонентов отдельной личности или коллектива, которые представляют собой некую совокупную ценность, охраняемую моральными и правовыми нормами.

Развитие современных политических процессов свидетельствует о значительном возрастании деструктивного воздействия на безопасность и стабильность мира, а также на основные ценности государства, соответ-

ственно, и на общественный порядок и общественную безопасность, и активизирует управленческую деятельность государства в рамках их охраны от различных посягательств.

Одна из основных задач возложена на государство в вопросах обеспечения его основных ценностей, это *управление*, представляемое как особая функция государства, возникающая, прежде всего, из природы протекающих в обществе процессов. Всякое управление имеет определённые социальные цели и задачи. Управление рассматривается как многогранное явление: с одной стороны, это планомерный и целенаправленный процесс государства, а с другой – это комплекс экономических, социально-политических, правовых и других мероприятий, урегулированных нормативными правовыми актами, неразрывно связанными с правовой системой государства.

Основными направлениями управления являются: правовое регулирование складывающихся отношений; осуществление руководства со стороны государства; обеспечение законности; определение степени и форм участия населения в той или иной деятельности, с последующим закреплением основных положений в федеральных конституционных законах, федеральных законах и других нормативных правовых актах и практическая реализация их в системе определённых правовых отношений.

Таким образом, вопросы охраны общественного порядка и общественной безопасности получили своё правовое регулирование в действующем на сегодняшний день законодательстве. Несмотря на широкое использование в действующем законодательстве выражения «общественная безопасность», до настоящего времени не выработан единый подход к его пониманию и не существует конкретизирующего определения, что же есть общественная безопасность, и это требует особого внимания со стороны законодателя в целях собственного понимания.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

Кулемин В. В.,
*преподаватель кафедры тактико-специальной
подготовки Воронежского института МВД России*

Современная система российского законодательства в области чрезвычайного положения и чрезвычайных обстоятельств становится более продуманной и более стройной после разработки и принятия таких основополагающих политико-правовых документов как:

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года;

Военная доктрина Российской Федерации.

Имеется группа нормативных правовых актов, предназначенных для регулирования возникающих правоотношений между субъектами при военном положении, чрезвычайном положении, чрезвычайных ситуациях: федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении» и «О военном положении»; федеральные законы «Об обороне», «О гражданской обороне», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В сфере деятельности ОВД и ВВ МВД России при чрезвычайных обстоятельствах к базовым, основополагающим нормативным правовым актам относятся: Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», Положение о МВД Российской Федерации и ведомственные приказы.

На ОВД возлагаются обязанности:

1) прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности;

2) принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

3) принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан;

4) участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции;

5) участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях.

Рассмотрим соотношение понятий военное положение, чрезвычайное положение, чрезвычайная ситуация, встречающихся в федеральных законах, и понятий чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайные ситуации, особые условия, раскрываемые в нормативных правовых актах МВД России.

Под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Чрезвычайное положение означает вводимый на всей территории Российской Федерации или в её отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм

и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

К обстоятельствам, при которых вводится чрезвычайное положение, относятся:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения власти, вооружённый мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооружённых формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В нормативных правовых актах МВД России используются термины чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайные ситуации, особые условия, кризисные ситуации.

Под чрезвычайными обстоятельствами понимаются обстоятельства, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

1) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооружённый мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооружённых формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся на-

сильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайная ситуация – это обстановка на определённой территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Особые условия – обстановка, сложившаяся в результате возникновения ЧО, введения режима чрезвычайного или военного положения, при проникновении или действиях на обслуживаемой территории диверсионно-разведывательных и террористических групп, которая характеризуется повышенной степенью опасности для жизни людей, деятельности органов власти и управления, работы организаций, сохранности материальных ценностей.

Под кризисными ситуациями понимаются обстоятельства чрезвычайного, в том числе террористического характера.

На основе анализа нормативных правовых актов можно сделать следующие выводы:

1. В законах, в ведомственных и межведомственных нормативных актах, научной литературе чрезвычайная терминология употребляется в самой различной интерпретации и зачастую носит противоречивый характер, что в итоге негативно сказывается на качестве управленческой деятельности ОВД всех уровней.

2. Среди разнообразных терминов, используемых для обозначения чрезвычайной обстановки, приоритетными для системы МВД РФ являются чрезвычайные обстоятельства социально-политического и криминального характера, а также чрезвычайные ситуации природного, техногенного и биолого-социального характера для системы МЧС РФ.

3. Особые условия – это экстремальные специфические условия функционирования ОВД в чрезвычайных обстоятельствах на территории обслуживания, сложившейся в результате чрезвычайной обстановки социально-политического, военного и криминального характера и чрезвычайных ситуаций природного биолого-социального и техногенного характера, создающих реальную угрозу национальной безопасности, безопасности личности, обществу и государству, существенно влияющих на нормальный

ритм жизни граждан, функционирования органов власти и управления, предприятий, учреждений, организаций, в том числе органов и подразделений МВД России, требующие принятия адекватных чрезвычайных мер, за действия государственными системами предупреждения, предотвращения, пресечения, ликвидации последствий и минимизации ущерба, восстановление нарушенного общественного порядка и общественной безопасности.

Термин же чрезвычайные обстоятельства криминального характера – это суженое понимание чрезвычайного обстоятельства, конкретизированного для сферы деятельности правоохранительных органов.

Для практики деятельности ОВД в особых условиях необходимо применять два дополнительных и важных принципа: во-первых, принцип приоритетности закреплённых в законодательных и иных нормативных правовых актах чрезвычайных терминов и определений перед определениями, данными в научной литературе. Во-вторых, необходимо применить такой принцип, как принцип общественного согласия, то есть законодательное разделение терминологических понятий между министерствами и ведомствами.

ЗНАЧЕНИЕ ПРЕЦЕДЕНТНОЙ ПРАКТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООЩИТНОЙ ФУНКЦИИ ВОЕННЫХ ПРОКУРОРОВ В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ

Лиховидов К. С.,

доктор юридических наук, доцент

Интересы обеспечения законности, защиты прав и интересов военнослужащих и военных организаций в гражданском и арбитражном судопроизводстве определяют особую, правозащитную роль прокурора как участника процесса.

В современных условиях развития судебной системы в России прокуратура остаётся единственным правоохранительным органом, способным оказывать бесплатную квалифицированную юридическую помощь гражданам (военнослужащим), должностным лицам поднадзорных федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации, инициировать по результатам надзорных мероприятий подачу соответствующих исков и заявлений в суд и осуществлять правозащитные функции в суде.

Поэтому до сих пор сохраняют свою актуальность разработанные ещё в начале 2000-х годов предложения о необходимости расширения правозащитных полномочий прокурора в гражданском и в арбитражном процессе, а именно:

участия прокурора в рассмотрении любого гражданского дела;

вступления прокурора в процесс на любой его стадии, вне зависимости от того, предъявлял ли он иск в защиту тех или иных государственных, общественных интересов или интересов конкретного гражданина;

приостановления исполнения решения суда в случае принесения прокурором представления;

подачи прокурором заявлений о пересмотре дела по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вне зависимости от его участия в деле и другое.

Следует отметить, что ныне действующие Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы Российской Федерации (далее – ГПК и АПК) 2002 года по сравнению с ранее принятыми кодексами существенно ограничили полномочия прокурора в гражданском и арбитражном процессе. В частности, исключена возможность принесения прокурором кассационного протеста и протеста в порядке надзора, установлены, по существу, единые требования к жалобам и представлениям прокурора и так далее.

Российское законодательство, регулирующее вопросы участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, и правоприменительная практика подвержены корректировкам в свете правовых позиций Европейского Суда по правам человека (далее – Суд, ЕСПЧ), поскольку в силу статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» постановления ЕСПЧ, принятые против России, являются обязательными для законодательных, исполнительных, судебных и иных правоохранительных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц этих органов и иных лиц.

Причём, если того требуют причины публичного интереса и/или законности решений (например, в делах о защите окружающей среды, несостоятельности и тому подобное), участие прокурора может быть оправданным (принцип публичного интереса). Защита прав и интересов уязвимых общественных групп, не способных защитить свои права, может быть исключительной причиной вмешательства прокурора (принцип защиты прав человека). Прокуроры не должны иметь полномочий по принятию решений вне сферы уголовной юстиции и не должны иметь больше прав, чем другие стороны, в суде (принцип равенства сторон). Прокуроры не должны допускать дискриминации лиц при защите их прав и могут вмешиваться только по обоснованным причинам (принцип недискриминации).

При этом отмечено, что почти во всех странах Совета Европы, в которых прокуроры обладают компетенцией вне уголовно-правовой сферы, прокуроры наделены правом предъявлять новые иски, использовать обычные и надзорные средства правовой защиты (жалобы) в качестве сторон разбирательства.

В соответствии со ст. 45 ныне действующего ГПК прокурор участвует в гражданском процессе в двух формах: для дачи заключения по делам, инициированным другими лицами, и путём самостоятельного обращения

в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований.

При этом в ч. 1 ст. 45 ГПК установлены условия допустимости прокурорского вмешательства: заявление в интересах гражданина может быть подано только в том случае, если он сам по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может обратиться в суд.

Федеральным законом от 5 апреля 2009 года названная норма дополнена положением, согласно которому указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

Таким образом, специфика участия прокурора в гражданском процессе определяется тем, что он не имеет материально-правовой заинтересованности в исходе судебного разбирательства и выступает в качестве так называемого процессуального истца. Истцами (заявителями) по таким делам являются граждане, в интересах которых подан иск (заявление).

Обращение прокурора в суд в защиту интересов конкретных граждан не может расцениваться как нарушение баланса сторон. Если в ходе рассмотрения гражданского дела прокурор придёт к выводу о необоснованности предъявленного иска, он должен отказаться от его поддержания, несмотря на то, что социальный статус лица, в интересах которого он был подан, остался прежним.

В соответствии с ГПК прокурор вправе приносить представления, то есть требовать пересмотра судебных постановлений лишь по тем делам, по которым он является лицом, участвующим в деле.

В соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК прокурор вступает в процесс и даёт заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причинённого жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных ГПК и другими федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

С участием прокурора рассматриваются также гражданские дела об оспаривании нормативных правовых актов, о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, об усыновлении и отмене усыновления, об ограничении гражданина в дееспособности или признании его недееспособным, о лишении роди-

тельских прав и другие социально значимые дела, перечень которых строго ограничен и может быть расширен только федеральным законом.

Из вышеперечисленных положений ГПК и норм Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что прокурор не относится ни к стороне истца, ни к стороне ответчика, а занимает самостоятельное место в процессе, выступая в качестве государственного поверенного в делах законности. При этом заключение прокурора носит рекомендательный, а не императивный характер и призвано ориентировать суд на вынесение законного и обоснованного решения.

При рассмотрении критериев прокурорского вмешательства в гражданском и арбитражном судопроизводстве следует также учитывать отечественную практику конституционного контроля.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 13 октября 2009 года № 1290-О-О высказал правовую позицию, согласно которой положения пункта 1 статьи 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», как конкретизирующие полномочия, предоставленные прокуратуре в соответствии со статьёй 129 (часть 5) Конституции Российской Федерации, и положения части третьей статьи 45 ГПК Российской Федерации, как являющиеся процессуальной гарантией реализации прокуратурой указанных полномочий, сами по себе не могут нарушать какие-либо права заявителяницы.

Применительно к вопросам участия прокурора в арбитражном процессе необходимо возвратиться к указанному выше Заклчению Венецианской комиссии, согласно которому если того требуют причины публичного интереса и/или законности решений, в частности, в делах о несостоятельности, участие прокурора может быть оправданным.

Закон Российской Федерации «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» 1992 года предусматривал право прокурора на обращение с заявлением о возбуждении производства по делу о несостоятельности при наличии признаков умышленного или фиктивного банкротства. Под умышленным банкротством понималось преднамеренное создание или увеличение руководителем или собственником предприятия его неплатёжеспособности, нанесение ущерба предприятию в личных интересах или в интересах иных лиц, заведомо некомпетентное ведение дел. Фиктивное банкротство определялось законом как заведомо ложное объявление предприятием о своей несостоятельности с целью введения в заблуждение кредиторов для получения от них отсрочки и (или) рассрочки причитающихся кредиторам платежей или скидки с долгов. В рамках закона фиктивное и умышленное банкротство признавались разновидностью неправомερных действий должника или собственника предприятия до открытия конкурсного производства.

По указанному закону 1992 года право прокурора обратиться в суд для возбуждения производства по делу о несостоятельности при наличии признаков фиктивного или умышленного банкротства служило установлению факта совершения неправомερных действий.

Чтобы обеспечить реализацию правового принципа неотвратимости наказания за криминальное банкротство, действующий федеральный закон о банкротстве должен предусматривать возможность возбуждения дела о несостоятельности независимо от воли должника и (или) кредиторов, частные интересы которых могут расходиться с публичными. В такой ситуации представляется вполне допустимым возбуждение производства по делу о банкротстве по заявлению прокурора.

Особенность процесса несостоятельности по инициативе прокурора должна заключаться в том, что, инициировав конкурсный процесс, он не подменяет кредиторов, не наделяется их правами и обязанностями и не вмешивается в вопросы, разрешаемые кредиторами (в том числе собранием кредиторов). Объём его полномочий должен лишь обеспечить возможность участия в деле при установлении судом неправомερных действий учредителей (участников) должника руководителей и иных уполномоченных лиц, чьи решения (действия) преднамеренно привели к банкротству.

Наделение прокурора вышеперечисленными полномочиями позволит предотвратить ряд предпринимаемых криминальных банкротств в сфере деятельности оборонного комплекса, в условиях акционирования федеральных государственных учреждений военных ведомств и приватизации федерального имущества.

Помимо указанных законотворческих предложений представляется обоснованным законопроект Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которым предлагается внести дополнения в ч. 1 ст. 52 АПК, предоставив прокурору право на обращение в арбитражный суд с заявлением об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

Наделение прокурора такими полномочиями способствовало бы эффективной защите экономических интересов государства, прежде всего в тех случаях, когда нарушения закона допущены непосредственно органами государственной власти (местного самоуправления) – участниками спора в арбитражном суде, от результата которого в той или иной степени зависит состояние обороноспособности страны, соблюдение интересов общества и государства.

СООТНОШЕНИЕ ФУНКЦИЙ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБВИНЕНИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ВОИНСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Маслов И. В.,
*старший преподаватель кафедры криминалистики
Военного университета Министерства обороны
Российской Федерации, кандидат юридических наук*

Следователь и прокурор являются должностными лицами правоохранительных органов, официально осуществляющих уголовный процесс

в силу занимаемой должности. Именно их деятельность на досудебных стадиях уголовного процесса в соответствии с отечественными традициями является ключевой, в полной мере определяющей не только ориентированность движения уголовного дела, но и саму возможность или невозможность этого движения. Поэтому, можно однозначно утверждать, что правильное определение процессуальных функций следователя и прокурора является одним из важнейших вопросов досудебного судопроизводства. Верно разрешив эту проблему, можно говорить о создании прочной основы правовой регламентации не только досудебных стадий уголовного процесса, но и всего уголовного судопроизводства.

В связи с существенными изменениями и дополнениями в УПК РФ, внесёнными федеральными законами от 5 и 6 июня 2007 года № 87-ФЗ и № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и «О прокуратуре Российской Федерации», связанными с появлением нового органа предварительного расследования Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, существенно изменились системные связи следователь – прокурор.

Принятие названных федеральных законов следует признать началом реформы досудебного производства, так как изменения и дополнения в УПК РФ, начиная с 2007 года и по настоящее время, вносятся не реже чем каждые два месяца. Вопрос о теоретической разработке процессуальных функций участников уголовного судопроизводства, целей досудебного производства и соотношений судебных и досудебных стадий процесса имеет повышенную практическую значимость. При этом начатую реформу следует признать крайне непоследовательной, не продуманной должным образом, а, по сути, не имеющей под собой концепции.

После июньских изменений 2007 года в УПК РФ права прокурора в досудебном производстве существенно купированы. Многие его полномочия, являющиеся частью его надзорной и обвинительной функции, без всяких на то оснований «отняты» одновременно с ранее излишне приписанными правомочиями. То, что ранее как практиками, так и учеными-теоретиками, бесспорно, признавалось одним из негативных факторов работы прокурора – надзор за законностью расследования преступлений только на этапе утверждения обвинительного заключения (акта), стало законодательно установленным правилом. Осуществление прокурором функции уголовного преследования в ходе досудебного производства, продекларированной не только в УПК РФ, но и в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», внесёнными изменениями, по сути, аннулировано. Несмотря на это, сложившаяся следственная практика указывает на то, что прокурор, используя ресурс утверждения или неутверждения обвинительного заключения (акта), а формальные основания к тому всегда найдутся, по-прежнему оставался если уж и не «хозяином» предварительного расследования, то точно его серым кардиналом. При этом сформировалась практика не процессуального манипулирования следователями.

Из ч. 2 ст. 15 УПК РФ, отнесённой законодателем к норме-принципу уголовного судопроизводства, логично вытекает вывод о том, что в отечественном уголовном процессе реализовываются лишь три процессуальных функции: обвинения, защиты и разрешения уголовного дела. При этом в этой же норме указывается на то, что совмещение процессуальных функций в одном органе или должностном лице недопустимо.

Возможно, что в данной норме законодатель перечислил не все процессуальные функции, реализуемые при расследовании и рассмотрении уголовных дел судами, а выделил лишь основные, важнейшие из них. Исполнение участниками уголовного судопроизводства этих основных или ключевых функций является своеобразным двигателем уголовного процесса. Без них невозможно возникновение, развитие и завершение (окончание) уголовно-процессуальных отношений. По этой причине именно эти функции и были выделены законодателем. Соответственно, в уголовном судопроизводстве, возможно, наличествуют и реализовываются и иные процессуальные функции, имеющие стабилизационное или вспомогательное значение по отношению к обвинению, защите и разрешению дела. Что касается возможности или невозможности, допустимости или недопустимости совмещения процессуальных функций, исходя из формальных и явно не завершённых предписаний УПК РФ, изложенных в ст. 15, можно сделать два взаимоисключающих вывода.

Вывод первый. Совмещение процессуальных функций в одном органе или одним должностным лицом недопустимо.

Вывод второй. Законодательный запрет совмещения процессуальных функций в одном органе или должностном лице распространяется исключительно на основные функции: обвинение, защиту и разрешение дела. Совмещение основных функций, обозначенных законодателем, возможно только с иными функциями, не нашедшими своего отражения в ст. 15 УПК РФ.

Полагаем, что законодательный запрет совмещать процессуальные функции абсолютно справедлив и обоснован. Субъект процессуальной деятельности, который теоретически наделён правом исполнения двух и более функций, исходя из административных установок, статистических показателей своей работы и прочих внутриведомственных доминант и иных субъективных и объективных факторов, в действительности будет реализовывать лишь одну функцию, которая, исходя из вышеуказанных приоритетов, признаётся им как важнейшая. Исполнение иных функций будет либо игнорироваться, либо профанироваться.

Необходимость разделения уголовно-процессуальных функций и невозможность их совмещения в одном органе или должностном лице – опыт, выстраданный историей человечества. Вместе с тем и в настоящее время не все процессуалисты признают недопустимость совмещения процессуальных функций в одном лице.

Представляется, что функция обвинения однозначно реализуется следователем и при выполнении целого ряда процессуальных действий. Не будем теоретизировать и рассуждать по поводу того, должен ли следователь

проверить версию подозреваемого (обвиняемого) о непричастности к совершённым преступлению или о его меньшей виновности. Укажем только на то, что в случае неполноты предварительного следствия, заключающейся в игнорировании позиции стороны защиты по существу предъявленного обвинения, исходя из реалий сложившейся следственной практики:

либо прокурор вернёт дело для производства дополнительного следствия, указав на нарушение норм ст. 73 УПК РФ или на уже не существующий процессуальный принцип объективности, полноты и всесторонности предварительного следствия (ст. 20 УПК РСФСР (1960));

либо суд возвратит уголовное дело прокурору, усмотрев любые препятствия к его рассмотрению, а между строк укажет на неполноту предварительного следствия, невосполнимую в судебном разбирательстве, требующую производства дополнительных следственных действий.

Следовательно, при наличии сведений о невиновности, меньшей виновности лица, привлечённого к уголовной ответственности, следователь обязан их проверить, собирая доказательства невиновности. При собирании оправдывающих доказательств он однозначно выполняет функцию защиты от незаконного и необоснованного обвинения.

А к какой функции относятся действия следователя по обеспечению подозреваемого, обвиняемого защитником? Полагаем, что они не могут относиться ни к функции обвинения и даже к функции защиты, а также (забежим немного вперёд и признаем исследование (расследование) самостоятельной процессуальной функцией) ни к функции исследования.

По своей правовой природе действия по обеспечению подозреваемого, обвиняемого защитником, недопуску его в дело, а по обеспечению участия – это усиление стороны защиты. Обеспечение вступления в дело адвоката-защитника, действие никак не свойственное для стороны, ей противостоящей. В силу этой причины обеспечение защитником не может возлагаться на сторону обвинения.

К функции защиты рассматриваемое действие также не может причисляться потому, что участники уголовного судопроизводства, выступающие на этой стороне, не в состоянии в полном объёме реализовать своё право на защиту. По данной причине они и нуждаются в услугах профессионального юриста, но при этом не имеют средств и возможностей своими силами привлечь его на свою сторону.

Обеспечение защитником, как представляется, также не присуще и для исследователя. Исследователь должен сконцентрироваться на изучении обстоятельств дела, не вдаваясь в вопросы, как установленные им факты будут интерпретироваться и станут ли они использоваться для обвинения или для защиты.

Исходя из наличия лишь трёх уголовно-процессуальных функций, определённых законодателем, это действие следует причислить к реализации функции разрешения дела. И именно так данный вопрос решается в процессуальных кодексах стран с романо-германской правовой системой.

В обоснование занимаемой нами позиции можно также привести постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2011 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений п. 4 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ст. 254 УПК РФ в связи с жалобами граждан С. И. Александрина и Ю. Ф. Ващенко».

Из анализа из раздела VIII УПК РФ (предварительное следствие) следует, что основным направлением деятельности следователя является исследование обстоятельств события преступления. Совокупность действий этих действий можно признать самостоятельной процессуальной функцией – функцией расследования (исследования).

Из изложенного следует сделать следующие выводы.

Во-первых, следователь отнесён законодателем к стороне обвинения, но почему-то уполномочен не обвинять, а осуществлять предварительное следствие, то есть исследовать.

Во-вторых, следователь в различных следственных ситуациях выполняет функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела, которые в силу ст. 15 УПК РФ не могут быть возложены на один и тот же орган или должностное лицо.

Таким образом:

1. Либо законодатель неверно определил наличие всего трёх процессуальных функций, реализуемых в уголовном судопроизводстве. Почему-то такая процессуальная функция как исследование обстоятельств дела была позабыта. Хотя именно она является центральной и доминирующей на стадии предварительного расследования, исходя из задач и соотношения этой стадии со стадией производства в суде первой инстанции и последующими стадиями процесса.

2. Либо, запретив совмещение процессуальных функций при определении процессуальных принципов, на следователя при конструировании норм-правил, определяющих его права и обязанности, вразрез принципу разделения процессуальных функций возложено осуществление обвинения, защиты, а в некоторых случаях и разрешения уголовного дела.

Если процессуальной функцией следователя является исследование обстоятельств дела, то его процессуальные права и обязанности, указанные в нормах-правилах, следует кардинально пересматривать, приводя их в соответствие с его реальной процессуальной функцией – функцией исследования. Следует произвести перераспределение не свойственных для реализации этой функции процессуальных прав и обязанностей, «закреплённых» в настоящее время за следователем, с возложением их на других участников судопроизводства.

В силу изложенного, одним из приоритетных направлений научных изысканий, проводимых с целью оптимизации уголовно-процессуального законодательства, является теоретическая разработка уголовно-процессуальных функций участников уголовного судопроизводства и реформирование на этой основе компетенции (прав и обязанностей) его официальных участников.

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЛЬГОТ, КОМПЕНСАЦИЙ И ГАРАНТИЙ ПРАВОВОГО СТАТУСА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ КОНТРАКТНОЙ И СРОЧНОЙ СЛУЖБЫ

Маслов Н. А.,

преподаватель Восточно-Сибирского института МВД России

Помимо прав, свобод, обязанностей и ответственности, в отечественной юриспруденции в рамках специального правового статуса принято рассматривать и другие элементы, такие как льготы, компенсации и гарантии реализации правового статуса. Первым делом, хотелось бы затронуть вопрос льгот и компенсаций. По словам Н. А. Климентьевой, «... специфика правового статуса военнослужащих определяется и тем, что в связи с особым характером обязанностей, возложенных на военнослужащих, им предоставляются льготы и компенсации».

Большая же часть льгот, предусмотренных для военнослужащих, строго дифференцирована в зависимости от принадлежности к срочной либо же контрактной службе, то есть существуют льготы, которые предоставляются только «контрактникам» или только солдатам срочной службы. Характерным примером этому являются льготы жилищного характера для «контрактников». В п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» сказано: «Военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, с учётом права на дополнительную жилую площадь». Также законом «О статусе военнослужащих» для контрактников, прослуживших 10 лет и более, предусмотрено право на получение жилья при увольнении с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями за счёт федерального бюджета (п. 14 ст. 15).

Помимо льгот для самих военнослужащих-контрактников законодательством предусмотрены весьма существенные льготы, предоставляемые членам их семей. Так, члены семьи военнослужащего контрактной службы имеют право на бесплатный проезд к месту службы военнослужащего при переводе на новое место службы, к месту отпуска военнослужащего и обратно (1 раз в год), к избранному месту жительства в случае увольнения военнослужащего или его гибели (п. 2 ст. 20).

Члены семей офицеров имеют право на медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях в таких же объёмах, что и сами военнослужащие (п. 3 ст. 16).

Льготы, предусмотренные для солдат срочной службы, выглядят более скромно, но, тем не менее, являются весьма значимыми для них. Военнослужащие срочной службы имеют право на бесплатный проезд к местам дополнительных отпусков (п. 1 ст. 20), на пересылку простых писем и отправление посылок с личной одеждой (п. 8 ст. 20), на посещение платных мероприятий организаций культуры.

Как видно из сказанного, основная масса льгот для военнослужащих создана для социальной защиты «контрактников» и членов их семей. Именно военнослужащие контрактной службы являются основой армии, её профессиональным звеном. Отдельно следует сказать о льготах для членов их семей. Столь обширные льготы необходимы ввиду того, что члены семей военнослужащих контрактной службы также вынуждены переносить множество тягот и лишений, возложенных на военнослужащих. Так, супруги и дети военнослужащих контрактников вынуждены проживать вместе с ними в отдалённых гарнизонах, условия жизни в которых подчас бывают очень суровыми. Однако также тяжело сказывается на близких родственниках и срочная служба одного из членов семьи. Поэтому они тоже нуждаются в ряде льгот. К примеру, законодатель мог бы предусмотреть право на проезд близких родственников к месту службы солдата-срочника или возможность бесплатных междугородных телефонных переговоров. Кроме того, можно было бы существенно расширить право родственников на пересылку писем и посылок к месту службы. Весьма важной мерой мог бы стать запрет на различного рода сборы и комиссии при осуществлении денежных переводов военнослужащим срочной службы и прочее.

Теперь необходимо затронуть вопрос о компенсациях для военнослужащих. К таковым относятся: компенсация взамен продовольственного пайка и положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества; компенсация за санаторно-курортное лечение и организованный отдых. Эти компенсации являются существенным денежным подспорьем для военнослужащих и призваны «нивелировать» ограничения, обусловленные характером военной службы. Однако так же, как и льготы, распространяются они в основном на военнослужащих контрактной службы. Военнослужащие срочной службы обычно обеспечиваются указанными благами в натуральном виде. Ряд других компенсаций также свойственен для «контрактников». К примеру, предоставление отдыха в другие дни недели в случае привлечения к исполнению обязанностей военной службы сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени.

Множество компенсаций создано исключительно для социальной защиты членов семей военнослужащих контрактной службы. К примеру, супруги военнослужащих – граждан Российской Федерации – имеют право на ежемесячное пособие «... в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей...»

Военнослужащие срочной службы так же нуждаются в ряде компенсаций. Очевидно, что военнослужащий срочной службы не может осуществить своё право на выбор рода деятельности и, соответственно, право на достойное вознаграждение за данный вид трудовой деятельности. Это тем более чувствительно для военнослужащих, имеющих среднее либо же высшее профессиональное образование или имеющих какую-либо квалификацию. Находясь в отрыве от гражданского общества, они не всегда могут полностью себя реализовать. Эта весьма своеобразная «упущенная выгода» нигде и никогда не учитывается. Поэтому солдаты-срочники, имеющие профессиональное образование, должны обеспечиваться денежным довольствием, исходя из среднего заработка в соответствующем виде профессиональной деятельности. При этом, естественно, что уровень их денежного довольствия не должен превышать уровня довольствия военнослужащих контрактной службы. Данная компенсация, помимо социальной защиты солдат, проходящих службу по призыву, может решить и некоторые управленческие проблемы. К примеру, эта мера может, наконец-то, заставить воинскую администрацию использовать личный состав, имеющий квалификацию, на должностях, где эта квалификация требуется.

Следующей составляющей правового статуса являются гарантии. Из всех гарантий наибольший интерес для нас представляют юридические гарантии: «... закреплённые в законодательстве способы и специальные меры, которые призваны непосредственно обеспечить правомерную реализацию и защиту прав и свобод...»

Н. А. Климентьева выделяет следующие виды юридических гарантий правового статуса военнослужащих:

1. Судебная защита.
2. Широкое использование административно-правовых способов защиты прав и свобод.
3. Охрана законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью.
4. Право каждого на возмещение государством вреда, причинённого незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или должностных лиц.
5. Гарантированное получение квалифицированной юридической помощи.

Если внимательно проанализировать приведённые виды гарантий, учитывая реалии современной российской действительности, станет ясно, что они, будучи распространёнными на всех военнослужащих, в основном, доступны только для «контрактников». Думается, солдаты срочной службы как более незащищённая категория граждан, нуждаются в особой системе юридических гарантий.

В отечественной литературе ведётся дискуссия о различных гарантиях правового статуса военнослужащих срочной службы, существующих в европейских странах, и о возможности их имплементации в российское

законодательство. К таковым относятся: уполномоченный по правам военнослужащих (военный омбудсмен), военная полиция, военный профсоюз, институт доверенного лица. Введение некоторых из этих институтов в современной России необходимо и вполне своевременно, к тому же не требует существенных затрат, например, институт военного омбудсмана и институт доверенного лица. Создание же военных профсоюзов и военной полиции может вызвать затруднения, поскольку, исходя из смысла задумки, это должны быть значительные по объёму полномочий и численности личного состава учреждения. Однако органы военной полиции в современной России все же создаются. Насколько они будут эффективными, покажет жизнь.

Когда речь заходит о каких-либо заимствованиях, всегда возникает вопрос: насколько они целесообразны? Необходимо понять, какие конкретные задачи могут быть решены. С этих позиций, не вдаваясь в организационные сложности, следует сказать, что введение каждого из этих институтов является благом, поскольку все они обеспечивают внесудебную защиту военнослужащих, что наиболее важно для военнослужащих срочной службы, так как для этой категории лиц весьма затруднено обращение в суд. Председатель Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации Н. А. Петухов замечает: «В большинстве случаев с жалобами в суд обращаются офицеры (в том числе и генералы) и прапорщики (всего около 70 процентов), а также солдаты и сержанты, проходящие службу по контракту (около 20 процентов), жалобы военнослужащих по призыву в среднем составляют около 7 процентов». Поэтому введение вышеозначенных институтов было бы полезно. Единственно, о чём стоит подумать – приживётся ли тот или иной институт в отечественных условиях? Но это тема другого исследования.

На основании сказанного ясно, что льготная и поощрительная правовая политика в современной России нацелена главным образом на военнослужащих контрактной службы. Интересы солдат срочной службы во многом ущемлены. Поэтому необходимо на законодательном уровне предусмотреть ряд специальных льгот, компенсаций и юридических гарантий, которые преследовали бы такую цель, как социальная защита солдат-срочников и членов их семей. Конечно, не удастся полностью сгладить все различия между двумя социальными группами военнослужащих, тем более, что некоторые льготы и компенсации для военнослужащих контрактной службы имеют характер привилегий и призваны подчеркнуть их особое положение в воинской иерархии. Понятно, что объём льгот, скажем, офицера и солдата срочной службы будет различаться. Думается, что эти различия не должны представлять из себя пропасть и таким образом формировать две существенно различные «касты» военнослужащих.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Мещеряков А. Н.,

*заместитель начальника Уральского юридического
института МВД России по научной работе,
кандидат юридических наук, доцент*

Совершенствование правового регулирования отношений в развивающемся обществе затрагивает различные сферы его жизнедеятельности и отражает современные условия государственного строительства.

Как отмечается в юридической литературе, первые специализированные законодательные акты, регламентирующие правовой режим военного положения, появились в конце XIX века.

Впоследствии как в дореволюционный, так в советский периоды данное направление правового регулирования развивалось с учётом изменения системы органов государственной власти, взаимоотношений личности и государства, развития международного гуманитарного права.

В Конституции Российской Федерации 1993 года нашли отражение ранее предусмотренные Конституцией (Основным законом) СССР от 7 октября 1977 года два особых правовых режима: военное положение и чрезвычайное положение (Конституция РСФСР от 12 апреля 1978 года в силу принципов федерализма отражала только вопросы чрезвычайного положения). Ввиду особого значения данных правовых режимов их регулирование осуществляется федеральными конституционными законами.

Принятый 30 января 2002 года Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее – закон о военном положении) определил основания и порядок введения военного положения, механизмы обеспечения данного правового режима, особенности правового статуса граждан и организаций, полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения и специфику их функционирования в данный период.

Несмотря на то, что режим военного положения является исключительным правовым режимом и его введение возможно лишь в случаях проявления явной агрессии против Российской Федерации или её непосредственной угрозы, компетентные органы государства должны быть постоянно готовы к действиям, связанным с его обеспечением.

Анализ публикаций российских учёных показывает, что при изучении режима военного положения основное внимание юристов уделяется вопросам, связанным с определением угроз, являющихся основанием для его введения, их соотносением с общепризнанными принципами и нормами международного права; проблемам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в период действия данного правового режима.

Признавая важность проводимых исследований, следует отметить, что гарантированность соблюдения правового статуса личности в период военного положения в полной мере зависит от организации деятельности органов государственной власти на территориях, где данный режим был введён.

К сожалению, следует отметить, что ряд известных фактов, связанных с обеспечением ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, показывает наличие отдельных проблем в организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в зонах чрезвычайных ситуаций, в том числе в сферах управления, координации и взаимодействия.

Сложность в обеспечении слаженной работы всех задействованных сил обусловлена, с одной стороны, недостаточным уровнем подготовки, что решается проведением тренировок и отработкой действий в различных ситуациях, с другой, и это более существенно, – наличием пробелов и коллизий в правовом регулировании полномочий органов публичной власти, что не позволяет эффективно действовать в складывающихся ситуациях.

Очевидно, что при введении режима военного положения данные проблемы совершенно недопустимы, и решаться они должны не по мере возникновения, а в условиях изучения правовых конструкций и моделирования ситуаций.

Отмечая важность организационных основ деятельности органов государственной власти в период военного положения, следует отметить, что в законе определён соответствующий перечень их полномочий.

В частности, конкретизированы дополнительные, в том числе руководящие и координирующие полномочия Президента России – главы государства и Верховного Главнокомандующего. Отражено, что законодательные полномочия палат Федерального Собрания осуществляются в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Приведены подробные перечни полномочий Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. Отдельная статья посвящена деятельности судов, прокуратуры. С учреждением Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в данную статью были внесены изменения с упоминанием о данном федеральном государственном органе наряду с указанными.

Отмечая необходимость совершенствования полномочий органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения, многие авторы справедливо предлагают дополнительно конкретизировать полномочия Президента Российской Федерации в период действия режима военного положения, уточнить его отдельные полномочия во взаимосвязи с полномочиями Правительства Российской Федерации. Заслуживают поддержки предложения о более детальном разграничении полномочий между органами внутренних дел, ФСБ России, Минобороны России и ряд других, направленных на совершенствование деятельности федеральных органов государственной власти.

Вместе с тем в стороне от внимания исследователей остаётся ряд принципиально важных, можно даже сказать концептуальных, проблем, связан-

ных с регламентированием полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 15 закона о военном положении определяет перечень полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, порядок их привлечения к осуществлению полномочий, возложенных на федеральные органы государственной власти, устанавливает право издания правовых актов, обязательных для исполнения органами местного самоуправления, организациями и их должностными лицами, а также гражданами.

Однако, проводя комплексный анализ норм закона о военном положении, можно заметить отсутствие норм, регламентирующих полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения данного правового режима.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, и фактически такие должности установлены во всех 83 субъектах Российской Федерации.

В законодательстве встречается указание на то, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации руководит высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако это не означает что оно относится к системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. И если в ряде субъектов Российской Федерации высшее должностное лицо непосредственно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, то в некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Республика Мордовия, Свердловская область) данная должность организационно выведена из этой системы.

В этом случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации возглавляет соответствующий руководитель (председатель правительства, премьер-министр), а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации занимает в системе органов государственной власти особое положение.

Но даже в тех субъектах Российской Федерации, где высшее должностное лицо непосредственно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и может организовывать исполнение полномочий, закреплённых законом о военном положении за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, остаются неурегулированными его важнейшие полномочия – координационные.

Данными полномочиями высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации было наделено федеральным законом от 11 декабря 2004 года, в развитие которого были изданы соответствующие Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 года № 773 и постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года.

Вместе с тем, как справедливо отмечает В. В. Чирков, деятельность правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия, к сожалению, кроме установления порядка согласования при назначении на должность руководителей территориальных органов другого практического результата не имела. И большинство вопросов совместной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по-прежнему рассматривается на многочисленных межведомственных комиссиях и советах, практическое исполнение решений которых довольно проблематично. Данная ситуация мирного времени явно не подлежит практическому распространению на период непосредственной угрозы агрессии и на военное время.

Таким образом, говоря о необходимости совершенствования полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения, недопустимо ограничиваться только развитием законодательства в части, касающейся полномочий органов государственной власти, перечисленных в законе о военном положении.

Необходимо осуществить законодательные процедуры по дополнению закона положениями о полномочиях высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения режима военного положения с учётом его особой роли в обеспечении координации деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и организации взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

С учётом внесения соответствующих поправок в закон о военном положении данные вопросы получают своё дальнейшее развитие в отраслевом законодательстве, что устранит существующие пробелы в правовом регулировании полномочий органов государственной власти, призванных организовывать обеспечение режима военного положения, и полномочия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в данной сфере общественных отношений приобретут законодательную легитимацию.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВА

Мухин И. В.,
*профессор кафедры государственного управления
и национальной безопасности Военной академии
Генерального штаба Вооружённых Сил Российской Федерации,
доктор философских наук, доктор экономических наук*

Организация оптимальных отношений между военной и гражданской сферами жизнедеятельности общества является частью гражданско-

го строительства, призванного обеспечить общественную стабильность, в наибольшей степени отвечающую интересам всех социальных и этнических групп.

В современной России совершенствуется система гражданского контроля над военной организацией и военно-политической деятельностью, которая призвана обеспечить защиту конституционного порядка в стране, сохранять стабильную обстановку в обществе, оградить армию от манипулирования со стороны различных политических движений и партий, создать законодательную основу выработки и осуществления военной политики, обеспечить социальную защиту военнослужащих, их прав и свобод.

В Российской Федерации в основном создано правовое поле для реализации контрольных функций за деятельностью различных субъектов в сфере военной безопасности. Вместе с тем, нормативно-правовые акты, действующие в этой области, нуждаются в постоянном совершенствовании.

Ещё в июне 1997 года был подготовлен проект федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации». Однако данный законопроект прошёл лишь одно чтение. Следует отметить, что он не был свободен от недостатков. Отдельные его положения носили явно популистский характер. Например, законопроектом предлагалось передать в исключительную компетенцию уполномоченным гражданским должностным лицам и органам государственной власти Российской Федерации не только выработку военной политики государства, но и решение вопросов военного строительства, порядка и правил использования Вооружённых Сил, других войск и военизированных формирований, а на органы военного управления возложить только ответственность за профессиональное исполнение принятых гражданскими должностными лицами решений.

Очевидно, что если Генеральный штаб Вооружённых Сил России и другие органы военного управления, как предлагалось в законопроекте, отстранить от участия в разработке вопросов военного строительства, а также порядка использования военной силы, то из-за отсутствия необходимой военной подготовки и опыта профессиональной военной деятельности гражданские должностные лица могут допустить существенные просчёты как в вопросах военного строительства, так и в вопросах применения Вооружённых Сил.

Вторая попытка принятия Федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» была предпринята через три года – протоколом заседания Совета Государственной Думы № 55 от 30 ноября 2000 года он был повторно принят к рассмотрению, однако вскоре вновь отклонён как в силу своего несовершенства, так и по причине отсутствия поддержки со стороны Президента Российской Федерации, а также федерального правительства.

Таким образом на протяжении уже многих лет законодательная инициатива принятия федерального закона о гражданском контроле над военной организацией не находит реализации.

Даже далёким от армии людям стало очевидно, что установление стабильных и эффективных форм демократического гражданского контроля в военной области является одним из важнейших компонентов военной реформы, осуществление которой провозглашено одной из приоритетных задач государственной политики.

Сегодня продолжают остро стоять *проблемы взаимоотношений армии и общества*: разработка государственной идеологии военной службы; экономическое и социальное обеспечение военной реформы; уточнение внутренней функции армии; гражданский контроль над военной организацией государства; открытость военной реформы и взаимодействие со СМИ; правовой статус военнослужащих; комплектование армии; престиж воинской службы; социальная адаптация военнослужащих, уволенных в запас; военно-патриотическое воспитание, диалог между обществом и государством по армейским проблемам; готовность общества к серьёзным мобилизационным напряжениям и так далее.

Очевидно, что в Российской Федерации гражданский контроль над силовыми структурами должен осуществляться комплексно законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, а также общественными организациями. Следует признать, что уже сегодня контроль над военной организацией со стороны исполнительной и судебной властей, а также прокурорский надзор осуществляются достаточно эффективно.

Вместе с тем в системе осуществления гражданского контроля над военной организацией ещё явно недостаточна роль законодательной власти. Участие Федерального Собрания в осуществлении гражданского контроля над силовыми структурами пока ограничивается принятием федерального бюджета, организацией парламентских слушаний и парламентских расследований по вопросам военного строительства, организацией работы парламентских комиссий по расследованию фактов чрезвычайных происшествий в армии и на флоте, заслушиванием высших воинских должностных лиц, направлением депутатских запросов в органы военного управления, принятием палатами парламента специальных постановлений по вопросам обороны и безопасности. Представляется, что Федеральное Собрание должно также непосредственно участвовать в контроле за использованием федерального бюджета в части, касающейся финансирования Вооружённых Сил, правильностью расходования выделяемых денежных и материально-технических средств, а также в контроле за надлежащим использованием военного имущества.

Парламентский контроль над военной организацией государства является центральным компонентом демократического гражданского контроля над военной организацией государства.

Сегодня особое место в парламентской деятельности следует придать контролю за соблюдением прав и свобод военнослужащих. Мы разделяем мнение многих юристов, согласно которому целесообразно учреждение должности Уполномоченного Государственной Думы по делам военнослужащих.

В соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ, Указом Президента России от 4 августа 2006 года № 842 и приказом министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2006 года № 490 при Министерстве обороны Российской Федерации был образован Общественный совет. В соответствии с положением на него возлагается обеспечение взаимодействия российских граждан с военным ведомством в целях защиты их прав, а также прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в области обороны. Также на Общественный совет возлагается осуществление общественного контроля за деятельностью Министерства обороны Российской Федерации, однако механизм такого контроля в положении об Общественном совете не прописан.

В настоящее время в Российской Федерации сделаны только первые шаги в установлении правовой регламентации вопросов гражданского контроля над Вооружёнными Силами и другими силовыми структурами, что настоятельно диктует необходимость закрепления юридических основ указанного контроля на законодательном уровне.

1. Имеющиеся правовые пробелы в сфере гражданского контроля над военной сферой и силовыми структурами государства обуславливают необходимость разработки и принятия федеральных законов «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» и «Об уполномоченном по делам военнослужащих».

2. Представляется необходимым на законодательном уровне закрепить контрольные полномочия Совета Федерации и Государственной Думы по созданию парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод военнослужащих, иных происшествий и правонарушений в органах военного управления. Одновременно целесообразно учредить должность Уполномоченного Государственной Думы по делам военнослужащих.

3. Целесообразно статью 2 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» дополнить нормой о том, что «составной частью организации обороны является гражданский контроль за расходами на оборону и деятельностью Министерства обороны Российской Федерации».

ВОЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДУХОВНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Никоноров Г. А.,

*доцент кафедры естественных и гуманитарных дисциплин
Военной академии войсковой противовоздушной
обороны Вооружённых Сил Российской Федерации,
кандидат философских наук*

Когда мы говорим о духовной культуре как системе влияния на военную безопасность, мы рассматриваем её как совокупность элементов, прямо или опосредованно оказывающих воздействие на элементы структуры военной безопасности.

При наличии определённой корреляции между сферами духовной культуры и военной безопасности следует признать, что эти системы взаимосвязаны и обеспечение военной безопасности без обеспечения безопасности духовной культуры социума невозможно.

Если объект обеспечения военной безопасности государства (при наличии подобной корреляции) – сфера духовной культуры, то предметом обеспечения военной безопасности являются её элементы (включающие научную (наука и образование), нравственную (моральные ценности), эстетическую культуру, общественную психологию, воспитание, религиозные ценности).

Основными субъектами защиты служат национальные ценности, нашедшие отражение в элементах духовной культуры. Обеспечивая безопасность национальных ценностей, воплощённых в элементах духовной культуры, личность, общество и государство защищают себя, а защищая общество и государство, личность защищает свои жизненные интересы. При этом следует учитывать, что в нынешней парадигме государство существует для реализации интересов личности (а не наоборот). Из этого следует, что при не принятии государством адекватных мер для защиты интересов личности и общества, последние могут потребовать от государства либо принять меры к обеспечению их безопасности, либо требовать трансформации, неадекватной вызовам и угрозам (либо поражённой информационным воздействием), государственной структуры (в полном соответствии с ныне действующей Конституцией РФ, где указано, что источником власти является многонациональный российский народ).

Исходя из этого, можно определить основные цели обеспечения безопасности духовной культуры современного российского общества и вывести из них рекомендации органам государственного управления:

сохранение единого духовного пространства российской нации как сферы действия духовной культуры. Под духовным пространством российской нации следует понимать территории исторического проживания народов России, принимающих в качестве приоритетного языка межнационального общения русский язык и проживающих не только в официальных границах Российской Федерации, но и в границах бывшего СССР. Иными словами, необходимо всячески поддерживать своё влияние на соотечественников через сферу духовной культуры, поддерживая культурные связи между Россией и русскоязычной диаспорой. Никакие экономические или политические приоритеты не должны заставить государство уклониться от защиты соотечественников в случае притеснения их по признаку культурно-языковой принадлежности;

обеспечение защиты от деструктивного влияния в отношении русского языка как эффективного средства духовного объединения российской нации и его самостоятельного развития в современных геополитических условиях;

поддержка и развитие национальных культур народов России, их традиционной ментальности, основанной на уникальности языка, литературы,

живописи, музыки, народных ремёсел и таких элементов культуры, как танец, национальный костюм и так далее;

защита от деструктивно-информационного воздействия на социум, формирование и сохранение патриотического самосознания российской нации посредством использования традиционных для России национально-культурных и религиозных официальных и неофициальных объединений.

Достижение поставленных целей в сфере обеспечения безопасности духовной культуры и укрепление посредством этого военной безопасности современного российского общества предполагают решение следующих задач:

определение основных направлений государственной политики обеспечения духовной безопасности России и методов её реализации;

организация научных исследований проблем обеспечения национальной безопасности в духовной сфере;

создание направления изучения духовной культуры российской нации и её влияние на основные сферы жизни социума;

формирование на федеральном и региональном уровне системы обеспечения безопасности духовной культуры, позволяющей эффективно взаимодействовать в данной области государственным и общественным институтам современной России; определение и реализация мер государственного характера по профилактике, выявлению и пресечению деструктивного воздействия на общественное сознание с применением методов информационного воздействия;

разработка и проведение комплекса мероприятий по профилактике части поражённой структуры управления социумом (в том числе и сферой духовной культуры);

проведение комплекса мероприятий политического и экономического плана по выведению российского общества из крайне нестабильного состояния (проведение социальных реформ в интересах подавляющего большинства российского народа).

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ МВД РОССИИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В КОНТЕКСТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2012 ГОДА

Пашин В. М.,

профессор кафедры кадрового обеспечения и управления персоналом

Центра дополнительного профессионального образования

Всероссийского института повышения квалификации

сотрудников МВД России, доктор юридических наук, доцент

Президент Российской Федерации в своём первом после его выборов Послании Федеральному Собранию Российской Федерации (далее – По-

слание) определил стратегические направления дальнейшего развития и модернизации всех сторон общественной жизни российского государства, его экономических и социально-политических институтов, в том числе *органов внутренних дел*. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в Послании отметил принципиальные вопросы, касающиеся не только среднесрочной, но и долгосрочной перспективы развития российского общества.

В документе рассмотрены концептуальные вопросы политического, социально-экономического, патриотического, идейно-духовного развития России, многие из которых имеют базовый характер как для её граждан, так и для других лиц, пребывающих на её территории.

В ходе происшедших преобразований милиция сменила название и стала называться полицией, создана новая правовая основа её деятельности, которая соответствует международным стандартам работы – федеральные законы «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Правовая реальность позволяет указать на то, что образованы необходимые условия для сотрудников органов внутренних дел, которые почувствовали себя, с одной стороны, *социально значимыми*, а с другой – *социально защищёнными*.

Была проведена внеочередная переаттестация 875,3 тысячи сотрудников. Сформирована *новая система социальной защиты* сотрудников органов внутренних дел и членов их семей. В среднем денежное довольствие у сотрудников увеличилось в 2 раза, размеры пенсий в 1,6 раза. В результате значительного сокращения штатной численности сотрудников органов внутренних дел была подготовлена, принята и реализована специальная Программа МВД России «Социальная адаптация сотрудников органов внутренних дел, уволенных в результате организационно-штатных мероприятий, на 2011–2012 годы».

Вместе с тем стоит также указать, что применяемый *новый организационно-правовой механизм* правоохранительной системы не лишён недостатков. Более того, просчёты, которые были допущены в ходе реформирования органов внутренних дел, проявили себя сразу же, в практической деятельности полиции. Например, значительное сокращение сотрудников на районном уровне значительно осложнило работу с населением. Так, чтобы гражданам подать заявление в полицию, в некоторых регионах России нужно стало проехать не одну сотню километров, особенно это коснулось посёлков городского типа и сельских населённых пунктов. В связи с чем в некоторых регионах стали создавать передвижные пункты полиции. Такое положение на местах требует скорейшего разрешения сложившейся ситуации, то есть *укрепления территориальных органов внутренних дел МВД России на районном уровне*.

Одна из серьёзных проблем осуществляемой реформы, которая также требует своего оперативного решения – это то, что регионы отлучены от финансирования полиции, то есть речь идёт о выплатах полицейским надбавок их регионального бюджета.

В Послании Президент Российской Федерации отмечает ключевые проблемы социальной инфраструктуры, которые связаны с *повышением заработной платы*. В документе даётся прямое указание как руководителям федеральных, так и региональных органов власти, чтобы мобилизовать все ресурсы для решения этой задачи. Более того, Президент Российской Федерации открыто указывает на то, что веление времени – решительный шаг в сторону *децентрализации развития*. С последним можно соотнести то, что руководителям территориальных органов внутренних дел МВД России в рамках имеющихся штатов предоставлено право самостоятельно определять численность вверенных им подразделений, усиливать различные направления деятельности в зависимости от оперативной обстановки.

Как нам представляется, необходим нормативный правовой документ, в котором нужно прописать организационно-правовой механизм участия в финансировании полиции региональных органов власти. Более того, согласно статье 72 Конституции Российской Федерации вопросы правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации, и её регионов. Автор полностью солидарен с мнением первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности А. А. Чекалина, который указывает на то, что сегодня нет ни одного федерального нормативного акта, уточняющего финансовые и материально-технические полномочия регионов в сфере правопорядка. Есть лишь упоминание об этом в 47-й статье закона «О полиции». Выход из создавшейся ситуации чиновник видит в разработке и принятии целевого постановления Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем, как отмечается в Послании Президента Российской Федерации, было бы ошибочно представлять программу кадрового развития как простое повышение зарплат по принципу «всем сёстрам по серьгам», то есть всем поровну без учёта квалификации и реального вклада каждого работника. Отмечается, что в каждой организации должна быть сформирована собственная программа развития и кадрового обновления.

Отметим, что существуют два проекта по реформе полиции – это «*Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации*», которая выработана расширенной рабочей группой при министре внутренних дел России (ответственный секретарь этой группы – советник министра В. С. Овчинский) и «*Концепция реформы правоохранительных органов Российской Федерации и меры по её реализации*», разработанная группой исследователей из Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге под руководством В. Волкова при поддержке Комитета гражданских инициатив

по заказу Фонда Кудрина. То есть, как мы понимаем, один документ «ведомственный», а другой «общественный». И, наконец, третий документ – это проект *«Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел (на период до 2020 года)»*.

Правовая реальность указывает на то, что реорганизация системы органов внутренних дел началась с издания указов Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 года № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» и от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации», которые, в свою очередь, определили основные причины и необходимость разработки новых методологических и концептуальных подходов по совершенствованию деятельности органов внутренних дел. Вместе с тем при участии специалистов МВД России подготовлены и приняты 98 федеральных законов, 40 указов Президента Российской Федерации, 158 актов Правительства Российской Федерации. Внутри системы издано более 1580 приказов, затрагивающих практически все аспекты оперативно-служебной деятельности полиции. Только, в общем, за 2012 год принято 135 правовых актов Российской Федерации, разработанных с участием МВД России, в том числе: 30 федеральных законов; 20 указов Президента России; 85 постановлений Правительства Российской Федерации. Международных документов – 26. Издано 715 приказов МВД России нормативного характера; проведено 3156 правовых экспертиз. Более 500 нормативных актов принято на уровне субъектов России. Следует также указать, что Президент Российской Федерации дал поручение на разработку закона «О создании государственной системы профилактики правонарушений», где будет регламентирован порядок организационного и финансового участия федерального Центра и регионов в предупреждении преступности.

В интересах реализации поставленных Президентом России задач в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации и для устранения недостатков в деятельности органов внутренних дел представляется необходимым:

1. С учётом кардинальных изменений структуры собственности, власти, сознания, культуры в российском обществе и государстве, в подготовке кадров органов внутренних дел исходить из концептуального положения о необходимости формирования принципиально новой генерации специалистов, способных служить в органах внутренних дел в сложных, переходных условиях.

2. Обеспечить отбор на службу и продвижение по службе сотрудников органов внутренних дел исключительно на основе «принципа заслуг», то есть в зависимости от деловых и личных качеств человека, а также «принципа равных возможностей», обеспечивающего большую представительность и доступность органов внутренних дел для различных социальных и демографических групп.

3. Разработать стандарты профессиональной компетентности сотрудников органов внутренних дел. Такие стандарты должны фиксировать не только знания, но и новые качества сотрудников органов внутренних дел: способность определять стратегические задачи и приоритеты ведомства; понимать политический контекст и институциональные факторы, присущие деятельности органов внутренних дел; учитывать позиции и интересы различных общественных групп и изменять баланс сил в нужную сторону; оценивать этические аспекты и социальные последствия управленческих решений в правоохранительной сфере; обеспечивать соблюдение демократических норм и ценностей; управлять организационными изменениями с учётом культурных, национальных, институциональных факторов.

4. Усилить профилактику предкриминального (отклоняющегося) поведения сотрудников органов внутренних дел; повысить в данном процессе качество профессионального психологического отбора, позволяющего выявлять лиц с асоциальными установками, корыстно-утилитарной мотивацией, а также употребляющих психоактивные вещества (алкоголь, наркотические вещества, лекарственные средства и другое). Важно, чтобы эта задача реализовалась на всех этапах профессионального психологического отбора: на предварительном – силами практических психологов органов внутренних дел; на основном – работниками Центра психофизиологической диагностики (ЦПД); на заключительном – практическими психологами органов внутренних дел совместно с работниками аппарата по работе с личным составом.

5. Инициировать научные исследования, направленные на совершенствование действующей системы мотивации к оперативно-служебной деятельности. Подготовить и провести эксперимент, направленный на обоснование возможностей перехода в системе органов внутренних дел от жёстко установленных должностных окладов сотрудников к индивидуальным окладам и контрактной системе, привязывающей денежное вознаграждение к уровню и качеству выполнения своих обязанностей, а также на разработку чётких стандартов и современного механизма оценки выполнения функций и полномочий сотрудников в количественных показателях.

6. Разработать методы повышения качества переподготовки и повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел, позволяющих осуществлять гибкую «увязку» регулярного обучения, оценки и стимулирования кадров, оперативную передачу и усвоение новой социально-правовой и управленческой информации, практическую ориентацию форм обучения.

7. Повысить качество научного обеспечения подготовки кадров органов внутренних дел, подразумевающего: оперативное внедрение новейших достижений научно-технического прогресса в образовательную сферу, обоснование в связи с прогнозируемым сокращением абитуриентов к краткосрочной перспективе количества вузов, профиля готовящихся выпускников, а также устранения на этой основе диспропорции между

запросами, которые диктуются переходом на инновационно-инвестиционный путь развития, и перечнем готовящихся специалистов для органов внутренних дел.

8. Повысить эффективность усилий ведомственной науки в области совершенствования управления органами внутренних дел по следующим направлениям: теоретическое обоснование структурных и функциональных параметров ведомства, адекватных реформированию в социально-экономической, политической, правовой, духовной сферах общественной жизни; выработка эффективных форм информационно-аналитической работы, планирования, моделирования, прогнозирования, в управлении органами внутренних дел на федеральном, региональном и местном уровнях организации правоохранительной системы; правовое обеспечение управления органами внутренних дел; выработка и внедрение в практику управления инновационных технологий работы с персоналом на всех стадиях отбора, приёма на службу, продвижения, перемещения по службе и другое.

9. Разработать меры по минимизации последствий старения научно-педагогических кадров в ведомственной системе образования. Для повышения качества образования, внедрения современных форм и методов работы в учебно-воспитательный процесс необходим приток молодых специалистов, знакомых с последними комплексными изменениями в образовательных технологиях, владеющих новыми методиками обучения и воспитания. С этой целью в рамках ведомственных образовательных проектов должна осуществляться дифференцированная материальная поддержка профессорско-преподавательского состава, выражающаяся в повышенных должностных окладах для наиболее передовых педагогов, иных социальных льготах.

10. Приоритетной задачей в подготовке кадров считать привитие сотрудникам органов внутренних дел демократических правовых и нравственных ценностей, ориентаций и норм, опыта и навыков открытого, равноправного диалога с конкретными субъектами гражданского общества по проблемам охраны правопорядка, способности к постоянному поиску и удовлетворению общественных потребностей в правоохранительной сфере.

Подводя итог, в целом можно говорить о том, что управление человеческими ресурсами, проведение последовательной, научно обоснованной *кадровой политики* является важнейшим фактором эффективности функционирования современных правоохранительных органов. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года стало дальнейшим ориентиром новой кадровой политики МВД России в органах внутренних дел.

ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ РОССИЙСКОГО ВОЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Пеньков М. М.,
заместитель начальника Военно-космической академии
имени А. Ф. Можайского по учебной и научной работе,
Кужекин Н. С.,
профессор кафедры Военно-космической академии
имени А. Ф. Можайского

Основным фактором, обуславливающим необходимость осуществления кодификации норм российского военного законодательства, является множественность нормативных правовых актов, содержащих нормы военного права.

По подсчётам специалистов, в настоящее время правовое регулирование вопросов безопасности государства осуществляется на основании более чем 70 федеральных законов и 200 указов Президента Российской Федерации, около 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также иных подзаконных актов, число которых исчисляется тысячами. Многие из них носят фрагментарный характер, касаются частных вопросов и порождают локальные, разрозненные массивы правовых норм.

Налицо правовая зарегулированность, неизбежным следствием которой являются коллизии, противоречия, несогласованности и тому подобное. Правовое поле в сфере обороны и военной безопасности государства перенасыщено различными, подчас взаимоисключающими предписаниями.

Наличие множества нормативных правовых актов, причём различной юридической силы, различных по источнику издания, многие из которых содержат нежизненные нормы, противоречат друг другу и иным нормативным установлениям, – всё это существенно снижает их доступность, затрудняет пользование ими в процессе регулирования общественных отношений в военной организации государства, создаёт почву для злоупотреблений в правоприменительной деятельности.

Накопление разрозненных, многочисленных нормативных актов подрывает основы законности и правопорядка в государстве. Множественность нормативных актов существенно снижает их доступность для граждан, а это, в свою очередь, ведёт к снижению законности в обществе.

Другим фактором, обуславливающим актуальность постановки вопроса о создании единого кодифицированного акта в сфере обороны и военной безопасности государства, является высокий удельный вес отсылочных правовых норм в законодательных актах, содержащих нормы военного права. Данный фактор небезосновательно относится экспертами к числу коррупциогенных факторов законодательства, поскольку, оставляя более конкретное регулирование органу исполнительной власти, законодатель провоцирует данный орган на создание условий, удобных ему, зачастую в ущерб интересам и удобству граждан.

К числу отрицательных сторон сложившейся системы военного законодательства следует также отнести подверженность нормативных правовых актов частым изменениям.

Анализ законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации за последние годы показывает, что новых законов, регулирующих военно-правовые отношения, принимается всё меньше в сравнении с числом изменений и дополнений, вносимых в действующие законы. Обилие изменений, вносимых в законы, быстрая замена принятых норм затрудняют информирование тех, кому эти законы адресованы. Никогда нельзя быть уверенным, учтены в том или ином случае последние нормативные правовые акты или нет. Проблема состоит в том, что сам законодатель не вносит изменений в действующие акты, «сопредельные» с тем, в который только что внесли изменения.

Вполне очевидно, что нестабильность военного законодательства порождает ряд негативных явлений, последствия которых для военной организации государства порой могут быть весьма серьёзными. Во-первых, подрывается сам авторитет закона. Во-вторых, бесконечные поправки, изменения и дополнения, которым подвергаются действующие законы, порождают такую ситуацию, когда рядовому военнослужащему, а порой и правоприменителю, не удаётся найти окончательный вариант текста того или иного нормативного акта, а тем более понять, чем же нужно руководствоваться в данный момент времени.

Ещё одним существенным изъяном военного законодательства является тот факт, что вследствие быстрой динамики целые пласты общественных отношений оказываются вообще юридически не урегулированными, хотя объективно нуждаются в этом. В военном законодательстве имеются многочисленные пробелы, в которые устремляются разного рода любители лёгкой наживы. Очень часто возникают ситуации, когда люди не могут сориентироваться в том, как себя вести, поскольку нет ни прямого запрета, ни прямого разрешения. Довольно часто получается ситуация, когда можно делать всё, что не запрещено законом, а закона просто нет, он ещё не принят на этот случай.

Итак, вопрос о кодификации военного законодательства можно считать сегодня одним из самых актуальных в законотворческой практике в сфере военно-социальной политики. Кодекс является наиболее приемлемой формой систематизации законодательства, поскольку только в кодексе могут быть объединены и систематически изложены нормы, которые относятся к нескольким отраслям права, происходят из различных по своей форме и юридической силе нормативных правовых актов, посвящённых подчас совсем другим вопросам. В процессе кодификационной деятельности осуществляется пересмотр действующего военного законодательства. Кодификация означает качественный скачок от старого к новому состоянию в развитии того или иного социального явления или процесса.

Продолжает иметь место несогласованность ряда положений федеральных законов «Об обороне», «О государственном оборонном заказе», а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федера-

ции. Отдельные статьи законов не в полной мере способствуют реализации задач, содержащихся в соответствующих концепциях и доктринах.

Развитие законодательных основ военной безопасности по-прежнему носит фрагментарный характер. До сих пор находятся в стадии разработки такие системообразующие правовые акты, как, например, федеральные законы о Вооружённых Силах, о военном строительстве в России, об оперативном оборудовании территории России в интересах обороны. Требуют совершенствования действующие законы, и прежде всего «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «Об обороне».

Дальнейшее совершенствование правовой базы военной безопасности России необходимо осуществлять в направлении создания единой целостной системы, позволяющей регулировать весь спектр правоотношений в данной области.

Одним из путей решения проблем является принятие единого свода законов, регулирующего вопросы военной безопасности, – Военного кодекса Российской Федерации. Его содержание должны составить действующие федеральные конституционные законы: «О военном положении»; «О чрезвычайном положении»; федеральные законы: «Об обороне»; «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»; «О воинской обязанности и военной службе»; «О статусе военнослужащих»; «Об альтернативной гражданской службе».

Кроме того, в него должны быть включены федеральные законы, о необходимости разработки которых неоднократно говорилось: «О Вооружённых Силах Российской Федерации»; «О военном строительстве в Российской Федерации» «Об оперативном оборудовании территории Российской Федерации в интересах обороны» и другие.

Основополагающими правовыми актами для развития всего пакета «военных» законов должны являться Концепция национальной безопасности Российской Федерации и Военная доктрина Российской Федерации. Таким образом, Военный кодекс Российской Федерации может стать правовой основой для законодательного обеспечения военной безопасности государства.

Одним из актуальных направлений законотворческой деятельности в сфере военной безопасности является совершенствование законодательных основ проведения мобилизационных мероприятий. В Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» необходимо развить и конкретизировать положения о мобилизационной подготовке и мобилизации. В него необходимо внести дополнения, определяющие: порядок уточнения и снятия мобилизационных заданий; порядок возмещения организациям расходов, связанных с мобилизационной подготовкой; порядок установления соответствующих налоговых льгот; ограничения влияния иностранного капитала на деятельность организаций, имеющих мобилизационные задания; установления ответственности организаций и граждан за неисполнение обязанностей по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий.

О СОСТОЯНИИ АГЕНТУРНОЙ РАБОТЫ СРЕДИ НЕМЕЦКИХ, РУМЫНСКИХ И ИТАЛЬЯНСКИХ ВОЕННОПЛЕННЫХ В ЛАГЕРЯХ НКВД СССР В 1941–1943 ГГ. И ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЕЁ ОРГАНИЗАЦИИ

Д. В. Песецкий,

*соискатель кафедры криминалистики Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации*

В статье рассматриваются аспекты агентурной работы среди немецких, румынских и итальянских военнопленных в 1941–1943 годах. Автор подробно останавливается на имеющихся существенных недостатках в агентурной работе, анализирует их причины и вероятные последствия в послевоенный период. Фактическое состояние агентурной работы того времени сравнивается с нормативно предписываемым, детально анализируются положения Директивы НКВД СССР «Об агентурной работе среди военнопленных», изучаются особенности ведения агентурной работы исходя из национальной принадлежности военнопленных. В то же время, по мнению автора, несмотря на ряд негативных моментов, опыт, накопленный советской разведкой за время Великой Отечественной войны, в будущем позволил использовать созданную агентуру для разрешения ряда важных задач.

Анализ работы оперативно-чекистских отделов (отделений) лагерей НКВД СССР для военнопленных, а также оперативных отделов НКВД-УНКВД СССР показывает, что агентурная работа среди немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных в 1941–1943 годах была организована и проводилась крайне неудовлетворительно.

Так, оперативные отделы НКВД-УНКВД СССР в этот период занимались, главным образом, работой, связанной с внутрилагерным обслуживанием немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных.

В организации и руководстве агентурной работой отсутствовала стратегическая перспектива, так как имеющиеся большие возможности для проведения работы по агентурно-политическим организациям и приобретению ценной агентуры для агентурно-политической работы на долгосрочную перспективу в послевоенное время не использовались. Оперативные отделы НКВД-УНКВД СССР и лагерей НКВД СССР не выявляли, а также глубоко и всесторонне не изучали немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных с целью выявления среди них лиц, которые в настоящее время и в будущем могли быть использованы для выполнения агентурно-политических заданий крупного государственного масштаба. В агентурной работе совершенно не учитывались перспективы объектов вербовки и возможность занятия ими в соответствии с положением, спе-

циальностью и связям значительного общественно-политического положения в своей стране в послевоенное время.

Материалы на представляющих оперативный интерес немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных собирались и обрабатывались плохо. Выявление связей, получение секретных сведений о противнике, использование этих сведений в вербовочных целях и для закрепления связей с оперативно-чекистскими отделами (отделениями) лагерей НКВД СССР проводились недостаточно продуманно и поверхностно.

Агентура, уже завербованная для выполнения важных задач на будущее, использовалась для внутрилагерного осведомления, с ней не проводилась необходимая воспитательная и политическая обработка, в работе с ней не соблюдались элементарные требования конспирации, а условия сохранения конспирации применительно к обстановке в лагере не создавались.

Темпы вербовочной работы не отвечали требованиям задач и обстановки. Так, например, в августе 1943 года (по 18 изученным лагерям НКВД СССР) из 25 000 немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных было завербовано только 165 агентов, из которых абсолютное большинство – для внутрилагерной работы.

Оперативные работники лагерей НКВД СССР в работе по подбору объектов вербовки шли по линии наименьшего сопротивления: вербовали военнопленных, знающих русский язык, насильно мобилизованных в армию, открыто выступающих антифашистов и так далее.

При обработке и вербовке агентуры из немецких, румынских и итальянских военнопленных не учитывались специфические особенности психологии последних, в особенности профашистских элементов, молодёжи, оппозиционные настроения определённых лиц, материальная заинтересованность и тому подобное, то есть такие обстоятельства, которые требуют иного подхода, чем вербовка агентуры из советской среды. Не использовались и такие обстоятельства, как нахождение в плену близких родственников (отец и сын, братья и так далее) и землячества военнопленных. В целом необходимо отметить отсутствие глубокой и всесторонней разработки объектов вербовки и их предварительного изучения.

В результате такого положения имел место ряд провалов агентуры, саморасшифровок, засорённость агентурной сети дезинформаторами, лицами, подозревавшимися в двурушничестве. В некоторых лагерях НКВД СССР были завербованы сотрудники и агенты разведорганов противника, вербовка которых по существу легализовала внедрение агентуры противника в оперативно-чекистские отделы (отделения) лагерей НКВД СССР.

Кроме того, оперативно-чекистские отделы (отделения) лагерей НКВД СССР небрежно и неквалифицированно оформляли материалы вербовки. Получаемые от агентуры обязательства на агентурную работу носили примитивный характер и не связывали агента обязательствами работать на НКВД СССР в послевоенное время.

Оперативно-чекистскую работу среди немецких, румынских и итальянских военнопленных следовало бы направить, прежде всего, на приобретение среди военнопленных агентурных кадров, проникновение их во все сферы политико-экономической жизни страны, в её государственные учреждения, армию, промышленность, органы разведки и прочее.

Согласно Директивы НКВД СССР от 7 октября 1943 года № 489 «Об агентурной работе среди военнопленных»¹, в целях успешного разрешения задач по приобретению ценной в оперативном отношении агентуры, правильной организации работы с ней необходимо:

1) организовать тщательное изучение состава немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных, не ограничиваясь анкетными данными и их допросами; на каждого из намеченных к вербовке лиц заводить агентурную разработку (дело-формуляр), используя все агентурные возможности для полного освещения интересующих объектов вербовки;

2) вербовать представляющих оперативный интерес немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных, как правило, после их обработки, личного изучения и получения от них секретных данных о противнике;

3) на основе полученных секретных данных или других материалов, которые могут служить основанием к закреплению связей объектов вербовки с оперативно-чекистскими отделами (отделениями) лагерей НКВД СССР, продолжать в дальнейшем после вербовки индивидуальную агентурно-политическую обработку агентуры;

4) на каждого агента составить план его использования и в будущем, и в настоящее время по конкретным агентурным заданиям в лагере НКВД СССР;

5) ценную перспективную агентуру не использовать для внутрилагерной общесведомительской работы, закрепить её за квалифицированными оперативными работниками, отвечающими за систематическую и правильно организованную агентурно-воспитательную работу с этой агентурой; использование этой агентуры должно быть направлено на периодическое выполнение отдельных конкретных поручений, которые явятся одним из видов закрепления агентуры и её связи с оперативно-чекистскими отделами (отделениями) лагерей НКВД СССР;

6) поручить начальникам лагерей НКВД СССР для военнопленных совместно с начальниками оперативно-чекистских отделов (отделений) использовать все возможности для создания необходимых условий в работе с агентурой, исключаящих расшифровку секретной работы и агентуры; в порядке контроля и практической помощи лагерям НКВД СССР поручить оперативным отделам НКВД-УНКВД СССР периодически проверять условия работы с агентурой, принимая необходимые меры к устранению выявленных недостатков;

¹ Об агентурной работе среди военнопленных: директива НКВД СССР от 7 октября 1943 года № 489 // ГА РФ. Ф. 9401. Оп. 1. Д. 686. Л. 59–64.

7) оперативным отделам НКВД-УНКВД СССР в месячный срок совместно с оперативно-чекистскими отделами (отделениями) лагерей НКВД СССР проверить состояние агентурной работы и возможности наиболее полного и эффективного использования имеющейся агентуры, составить перспективные планы вербовок;

8) в работе с агентурой обратить особое внимание на лиц, подозреваемых в двурушничестве, сомнительных по обстоятельствам пленения, выдающих себя за перебежчиков, которые могут быть специально направленными с разведывательными целями в лагеря НКВД СССР для военнопленных;

9) не исключая возможности и необходимости использования агентуры из военнопленных-антифашистов, прекратить огульные вербовки последних; ценную перспективную агентуру политически не активизировать без специальных на то указаний УПВИ НКВД СССР;

10) во фронтовых лагерях-распределителях в связи с текучестью состава военнопленных агентурную работу следует организовать таким образом, чтобы за время пребывания в этих лагерях был тщательно изучен состав военнопленных и проведена необходимая вербовочная работа.

При этом необходимо:

а) получать от немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных сведения разведывательного характера;

б) тщательно прорабатывать через имеющуюся агентуру объекты вербовок, реализуя добытые данные для вербовочной работы на месте или направляя материалы по месту нахождения немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных в лагеря-стационары;

в) из содержащихся в лагере немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных, используемых в качестве obsługi, вербовать агентуру для проработки вновь поступающих контингентов военнопленных;

г) обо всех представляющих оперативный интерес военнопленных офицерах, специалистах и тому подобное телеграфом доносить в УПВИ НКВД СССР для принятия срочных мер к организации переброски их в Москву или в оперативный лагерь и проведения с ними работы Оперативно-чекистским отделом УПВИ НКВД СССР.

В перестройке агентурной работы среди немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных учитывать следующие обстоятельства:

а) по немецким военнопленным: в связи с активизацией работы Национального комитета «Свободная Германия» и «Союза немецких офицеров» проводится усиленная вербовка агентуры для внедрения её в государственные, общественно-политические, научные, религиозные, спортивные и другие организации Германии в послевоенный период;

б) по румынским военнопленным: в октябре-ноябре 1943 года проводится большая работа по формированию румынской пехотной дивизии; одновременно с этим проводится вербовочная работа в послевоенный период;

в) по итальянским и венгерским военнопленным: в связи с тем, что задачи по созданию агентурно-политических организаций ещё не конкретизированы, работа должна быть направлена на вербовку агентуры в будущем;

г) по военнопленным славянских национальностей: в октябре-ноябре 1943 года проводится их проверка для отбора в национальные польские и чехословацкие части; наряду с этим проводится усиленная вербовка агентуры для использования её в послевоенный период.

Таким образом, накопленный за время Великой Отечественной войны опыт агентурной работы среди немецких, румынских, итальянских и венгерских военнопленных позволил использовать данную агентуру для решения важнейших агентурных и общеполитических задач в своих странах в послевоенный период, превратив её в надёжно действующее оружие советской разведки.

РАССМОТРЕНИЕ ГАРНИЗОННЫМИ ВОЕННЫМИ СУДАМИ ИСКОВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ И ВОЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Поваляев А. Н.,

судья Московского гарнизонного военного суда

27 марта 2013 года Президент Российской Федерации в целях реализации положений Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» посредством регулирования порядка осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства, внёс в Государственную Думу проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и связанные с ним проекты федеральных законов «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» и проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Упомянутый кодекс выделил производство по делам, возникающим из публичных правоотношений в отдельное – административное судопроизводство. До настоящего времени кодекс Государственной Думой не принят, а судебная процедура рассмотрения дел, возникающих из правоотношений, установлена нормами Гражданского процессуального кодекса, которые с принятием кодекса административного судопроизводства утратят свою силу.

Кодексом административного судопроизводства, как и гражданским процессуальным кодексом, предусмотрено, что в случаях, предусмотренных федеральными законами, дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, рассматриваются военными судами. Таким законом является Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». Статьей 7 этого закона определено, что гарнизонным военным судам, дислоцирующимся на территории Российской Федерации, подсудны гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооружённых 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.

Комментируя названную статью, многие авторы научных статей высказывали своё мнение, что военным судам не подсудны иски военнослужащих или командиров, поскольку военным судам подсудны исключительно дела, возникающие из публичных правоотношений. Иные авторы научных статей в своих публикациях высказывали мнения о том, что, к примеру, заявление с требованием о выплате военнослужащему удержанного денежного довольствия должно рассматриваться не иначе как в исковом производстве, поскольку при рассмотрении такого рода заявлений в порядке публичного производства, суд, признав их обоснованным, возлагает обязанность по доплате денежного довольствия, а не его взысканию, что не свидетельствует о полном восстановлении нарушенных прав военнослужащего.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо придерживаться той позиции, что военные суды полномочны и должны рассматривать как дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе при наличии требований материального характера (заявления о выплате денежного довольствия), так и иски военнослужащих и воинских частей.

Так, законодатель, устанавливая в ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» подсудность дел военным судам, под «административными делами о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений», по всей видимости, подразумевал, что к административным делам относятся дела, возникающие из административно-правовых отношений, основанных на властных отношениях одной стороны по отношению к другой. А вот к гражданским делам о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений должны относиться гражданские дела искового производства,

к примеру, возмещение морального вреда и убытков. Правильность такой позиции и подтверждается тем, что административные дела, то есть публичные дела, в скором времени будут выделены в отдельное судопроизводство и для них устанавливается особый порядок их рассмотрения и разрешения, отличный от рассмотрения иных гражданских дел искового производства.

Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации», устанавливая подсудность военных судов, определяет, что нарушение прав военнослужащих происходит в период и в связи с прохождением военной службы. Остальные иски, не связанные с военной службой, законодателем к подсудности военных судов не отнесены.

Однако вид судопроизводства по рассмотрению и разрешению гарнизонными военными судами исков военнослужащих, предъявленных к своим командирам, равно как и рассмотрение и разрешение исков командиров, предъявленных к военнослужащим, действующим законодательством чётко не установлен, что порождает в теории и правоприменительной практике множество вопросов. В пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 года № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» упоминается о возможности рассмотрения гарнизонными военными судами исков о привлечении к материальной ответственности военнослужащих в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации. Вместе с тем постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации не являются правоустанавливающими актами и к федеральному конституционному или федеральному законам не относятся, а носят лишь рекомендательный характер, следовательно, устанавливать правила отнесения той или иной категории дел к подсудности гарнизонных военных судов такими постановлениями вряд ли возможно.

Вместе с тем, необходимость рассмотрения исков военнослужащих и военных организаций, непосредственно связанных с военной службой, исполнением служебных обязанностей, выполнением задач по обороноспособности страны и поддержанию внутреннего порядка вполне очевидна.

В теории дискутируется также и вопрос о том, может ли военнослужащий для защиты своих прав обратиться в гарнизонный военный суд с иском о защите чести достоинства и деловой репутации к своему командиру, составившему на этого военнослужащего служебную характеристику, не соответствующую действительности или же этот иск подлежит рассмотрению районным судом. Как уже отмечалось выше, некоторые авторы научных статей указывают на необходимость рассмотрения исков в районных судах, другие – в военных в порядке публичного судопроизводства. Рассмотрение таких дел в военных судах очевидно, однако, в каком порядке их рассматривать: в исковом либо в публичном? И действительно, при рассмотрении заявлений военнослужащего о защите чести, достоинства и деловой репутации отношения подчинённости между военнослужащим

и командиром воинской части не исключаются и являются публично правовыми. Вместе с тем, рассмотрение и разрешение таких заявлений военнослужащих должно осуществляться военными судами в порядке искового производства, поскольку в данном случае требования военнослужащего носят частно-правовой характер. К этому же стоит добавить, что названный иск связан с прохождением военнослужащим военной службы, и его разрешение в дальнейшем может повлиять на возможность назначения военнослужащего на воинскую должность, на его аттестацию и другое. Кроме того, учитывая загруженность районных судов, специализацию военных судов, требующую специальных познаний в области воинских правоотношений, наиболее полное, объективное и скорейшее рассмотрение и разрешение исков военнослужащих о защите чести достоинства и деловой репутации к своим командирам, будет достигнуто непосредственно в военных судах.

Отсутствие в действующем законодательстве чёткой формулировки порядка рассмотрения исков военнослужащих в военных судах, непосредственно связанных с военной службой, не может свидетельствовать о том, что такие иски подлежат рассмотрению в районных судах, а является лишь очередным пробелом в процессуальном законодательстве, требующим скорейшего разрешения.

Следующим из дискуссионных вопросов в теории и практике является вопрос о возможности обращения командиров воинских частей к бывшим членам семьи с иском о выселении их из занимаемого служебного жилого помещения.

На наш взгляд, дела по искам командиров о выселении членов семьи из занимаемого служебного жилого помещения должны рассматриваться непосредственно в военных судах в порядке искового производства, в связи с чем законодательство в этой области подлежит значительному пересмотру и доработке.

Следует также отметить и то обстоятельство, что заявление военнослужащего, оспаривающего решения жилищного органа об отказе в предоставлении служебного жилья военнослужащему и членам его семьи, рассматривается в гарнизонном военном суде по месту жительства заявителя либо по месту нахождения органа, чьё решение оспаривается. При этом члены семьи в данном случае самостоятельных процессуальных прав и обязанностей не имеют, поскольку в суде рассматривается право военнослужащего на получение служебного жилья, а не право членов его семьи, на это жильё.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что при определении подсудности заявлений и исков военнослужащих, предъявленных к командирам, либо исков командиров, предъявленных к военнослужащим и иным лицам, следует исходить из того, какие права и интересы нарушены, в чём выражено их нарушение и как они взаимосвязаны с военной службой, обороноспособностью страны, интересом органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба и так далее. Разграничивать подсудность только лишь по тому основанию обладает ли истец либо

ответчик статусом военнослужащего и имеет ли он отношение к прохождению военной службы, не в полной мере соответствует сложившемуся в настоящее время положению дел в Вооружённых Силах России, иных органах, в которых предусмотрена военная служба. Военные суды, несмотря на противоположную позицию некоторых учёных, подвергающих критике само существование военных судов, должны рассматривать и разрешать дела не только по искам и заявлениям военнослужащих, чьи права и законные интересы нарушены в связи с прохождением ими военной службы, но и дела по искам органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба в случае нарушения военнослужащим или членами его семьи интересов этого органа.

Во-первых, это приведёт к наиболее объективному, быстрому разрешению споров материально-правового характера между военнослужащим и воинской частью (организации), поскольку именно судьи названных судов постоянно работают и совершенствуют свои знания в сфере воинских правоотношений, практически все судьи военных судов в настоящее время являются офицерами запаса и ранее были прикомандированы к военным судам из различных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Во-вторых, рассмотрение и разрешение рассматриваемых категорий исков приведёт к единству понимания судебной практики, меньшему отвлечению командиров (начальников), сотрудников юридических служб и юрисконсультов воинских частей (организаций) от выполнения своих непосредственных задач.

В-третьих, рассмотрение и разрешение таких дел приведёт к значительному снижению судебной нагрузки на районные суды, что, соответственно, повысит качество и оперативность рассмотрения ими иных споров и как следствие, повысит авторитет судебной власти.

Роль военных судов в отправлении правосудия при рассмотрении и разрешении гражданских дел достаточно велика и необходима в условиях существования Вооружённых Сил России и других воинских формированиях. Вышесказанное говорит о необходимости скорейшего пересмотра подхода к судебной практике как районных, так и гарнизонных военных судов, совершенствованию как процессуального законодательства, так и законодательства в области обороноспособности страны и поддержания в ней внутреннего порядка. Следует как можно быстрее более детально зафиксировать в действующем процессуальном законодательстве механизм реализации военнослужащими их права на судебную защиту в гарнизонных военных судах путём предъявления иска, а также механизм защиты интересов военных организаций.

ВОЕННАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕФОРМИРОВАНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Полякова Н. В.,

*кафедра административного права и административной
деятельности органов внутренних дел Воронежского
института МВД России, кандидат юридических наук, доцент*

Военная служба, как и любая государственная служба, является разновидностью общественно-полезной деятельности и предусматривает исполнение военнослужащими специфических обязанностей, в том числе, при необходимости, участие в боевых действиях, несение боевого дежурства (боевой службы), защиту жизни, здоровья, чести и достоинства личности, оказание помощи правоохранительным органам в обеспечении законности и правопорядка.

В ст. 6 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» военная служба закреплена как профессиональная деятельность, что не совсем соответствует фактическому содержанию военной службы в Российской Федерации.

В условиях реформирования военной службы как вида федеральной государственной службы, военная служба в перспективе должна стать профессиональной служебной деятельностью граждан на воинских должностях.

Как отмечает А. В. Кудашкин, профессиональной военной службой является только для части их личного состава – военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (ранее признак профессионализма был также присущ кадровой военной службе, не ограниченной сроками службы, которую проходили военнослужащие офицерского состава), то есть признак профессионализма для военной службы не является определяющим в её содержании.

Профессиональной военной службой станет лишь в том случае, когда признак профессионализма будет главенствующим в её содержании. Вопросы военной службы регулируются обширным военным законодательством: федеральными законами «Об обороне», «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе», Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 года «Об утверждении общевоинских уставов», положениями о прохождении военной службы, другими нормативными правовыми актами. Широко развита ведомственная нормативная база, регламентирующая отдельные вопросы прохождения военной службы, правовой и социальной защиты военнослужащих.

В последнее время в федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих» внесены значительные

изменения и дополнения, которые направлены на регулирование вопросов службы по призыву, совершенствование отдельных вопросов дисциплинарно-правового принуждения на военной службе, вопросов социальной защиты военнослужащих. Однако следует отметить, что эта законодательская работа не носит последовательный характер, так как изменение федеральных законов, регламентирующих военную службу, не влечёт изменения иных нормативных правовых актов. Всё это способствует неясности и противоречивости военного законодательства, его сложности в правоприменении теми субъектами, кому оно адресовано.

Анализируя военную службу, можно выделить её особенности:

1. Военная служба сопровождается условиями труда, нередко связанными с риском для жизни и здоровья служащих и необходимостью применения оружия, значительными, а порой критическими физическими и психологическими нагрузками. Именно это порождает особые требования, предъявляемые к возрасту, состоянию здоровья и морально-психологическим качествам лиц, зачисляемых на такую государственную службу.

2. Соответствие уровня профессиональной подготовки этих лиц квалификационным требованиям, предъявляемым к занимаемым ими должностям, характеризуется специальными званиями; для них установлена особая система аттестации; у них определённая форма одежды, знаки различия и другие внешние атрибуты.

3. Для этого вида государственной службы характерны строгая дисциплина и субординация, которые регламентируются специальными уставами и (или) положениями, и на их основе служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности. Кроме того, в особом порядке они несут административную и материальную ответственность.

4. Военнослужащим установлены особые права и льготы, обусловленные спецификой этого вида государственной службы.

В административно-правовой науке сложилось два подхода к определению государственной службы. Узкое понимание государственной службы включает деятельность граждан, осуществляемую на профессиональной основе в государственных органах; широкое понимание предполагает осуществление её в государственных органах, организациях, учреждениях. Для понимания военной службы характерен широкий подход, так как за исключением государственных органов, осуществляющих функции в сфере обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, она может осуществляться в Вооружённых Силах, внутренних войсках МВД России, воинских формированиях (дорожно-строительных и инженерно-технических), а также других, которые создаются, в том числе и в военное время.

Основными задачами государства в сфере обеспечения его обороны и безопасности являются обеспечение государственного суверенитета и целостности государства, защита от вооружённого нападения, что обусловило реформирование в процессе военной реформы именно Вооружённых Сил.

Военная реформа осуществлялась по следующим направлениям:
оптимизирована структура управления Вооружёнными Силами, на смену четырехзвенной системе управления пришла трехзвенная, произошло сокращение военных округов;
произошло сокращение численности военнослужащих;
реформирована система военного образования;
значительно повышен уровень социальной защищённости военнослужащих.

Конечно, основное значение имеет не сама реформа, а её результаты. Следует отметить, что влияние на ход военной реформы и оценку её результатов оказали три обстоятельства:

так называемый «политический момент», который предопределил необходимость военных руководителей действовать по усмотрению политической власти;

отсутствие системного подхода при осуществлении реформы, так как каждый новый военный руководитель начинает очередной этап реформирования, независимо от того, что было сделано ранее;

ряд коррупционных скандалов, связанных с деятельностью Минобороны России.

Результаты военной реформы оцениваются неоднозначно и, несомненно, обозначается ряд актуальных проблем, которые требуют решения на современном этапе.

Конечно, реформирование государственной военной организации было объективно предопределено. Однако всё-таки не реализуется на наш взгляд, основной принцип формирования военной профессиональной армии – это военная служба на контрактной основе.

Профессионально обученный и подготовленный военнослужащий в большей степени будет понимать значимость военной службы для государства и общества. Военному делу необходимо обучать и формировать знания и навыки, которые будут способствовать повышению эффективности военно-служебной деятельности.

На наш взгляд, осуществление службы по призыву не решает именно государственных задач, которые стоят в области обороны и безопасности государства, так как за такой срок службы, даже при условии его увеличения, призывника сложно обучить навыкам в той или иной отрасли военного дела и допустить его к самостоятельной службе.

Как обозначает Н. Н. Федосеева, среди причин, не позволяющих армии всецело перейти на контрактную службу, чаще всего называют недостаточность финансовых средств, кроме того в настоящее время служба по призыву имеет важное значение в нравственном и патриотическом воспитании граждан.

На современном этапе служба по призыву, в большей степени, имеет морально-нравственное значение и направлено на формирование мировоззрения защитника Отечества.

Поэтому, на наш взгляд, кадровый состав Вооружённых Сил Российской Федерации следует формировать на профессиональной основе.

Результатом оптимизации структуры управления Вооружёнными Силами Российской Федерации явилось то, что из существовавших дивизий сформированы три типа бригад численностью 5 тысяч – 6,5 тысячи человек: «тяжёлые», «средние», «лёгкие» (к «тяжёлым» относятся танковые и большинство мотострелковых бригад), сформированы четыре военных округа вместо шести.

Сокращение численности кадрового состава произошло за счёт офицерского корпуса, фактически на 200 тысяч были сокращены офицерские должности, что привело к уходу квалифицированных кадров. Проблема низкого профессионализма и компетентности военнослужащих не снята и сохраняется до сих пор.

На наш взгляд, непродуманным оказалось реформирование системы военного образования, так как формирование профессиональной армии основано на совершенствовании подготовки военнослужащих, получения ими профессионального образования.

Как отмечает А. Рукшин, в ходе реформы системы военного образования так и не появилось научно обоснованного государственного заказа на подготовку специалистов в военных вузах. В отдельных вузах приём слушателей был радикально сокращён, в некоторых прекращён вообще. Например, в Военную академию Генерального штаба в 2009 году приняты 16 слушателей, в 2010-м – 11.

Сама система подготовки офицеров никаких значительных изменений не претерпела, и офицеры для Вооружённых Сил продолжают готовиться по сокращённым, но старым по своему содержанию программам.

Положительным направлением реформирования следует отметить значительное повышение уровня социальной защищённости военнослужащих.

Министр обороны России С. Шойгу в качестве основных направлений дальнейшего реформирования определяет аналогичные рассмотренным: а) повышение эффективности управления войсками; б) оснащение современным вооружением и военной техникой; в) улучшение подготовки военнослужащих и повышение качества военного образования; г) развитие мобилизационной базы и совершенствование материально-технического обеспечения.

Таким образом, можно отметить, что проведённый этап реформирования во многом характеризуется отсутствием какой-либо научно-обоснованной и апробированной методики, многие мероприятия были непродуманными, дорогостоящими и не привели к каким-либо положительным результатам.

На современном этапе необходимо привлекать экспертов-специалистов в области военного дела, в том числе и ветеранов, которые имеют значительный опыт военной службы, в целях разработки, апробации направлений дальнейшего реформирования военной службы, выработки научно обоснованных рекомендаций по организации военной службы и военного дела в современных условиях.

ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЁННЫХ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Попов И. А.,

*главный научный сотрудник НИЦ № 5 Всероссийского
научно-исследовательского института МВД России,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации, почётный работник МВД России*

В последние годы криминогенная ситуация в России характеризуется значительным ростом (более чем в 2 раза) количества совершённых тяжких и особо тяжких преступлений. Так, если в 2005 году зарегистрировано 1 млн. 79 тыс. 988 таких преступлений, то их число в 2011 году составило 2 млн. 404 тыс. 807.

Исторический опыт раскрытия и расследования террористических актов и массовых беспорядков группой следователей и оперативных сотрудников различных правоохранительных органов (в частности, прокуратуры, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и органов внутренних дел) свидетельствует о достаточно высокой эффективности борьбы с данными особо тяжкими преступлениями. Полагаем, что в современных условиях эта форма коллективного расследования указанных выше преступлений должна быть законодательно закреплена в соответствующей правовой норме Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК).

Актуальным является и вопрос об усилении ответственности за умышленное уничтожение или повреждение имущества, в том числе, военного (ответственность за совершение подобных преступлений должна быть адекватной наступившим тяжким последствиям), а также об организационном обеспечении их раскрытия и расследования.

Указанные выше и иные обстоятельства обуславливают необходимость научной проработки данных проблем и внесения аргументированных предложений по их разрешению.

Следует отметить, что ещё до принятия УПК РФ 2001 года, существовавшая ранее система расследования актуальных, имеющих широкий общественный резонанс преступлений в составе межведомственной группы следователей, доказала свою эффективность и целесообразность.

Как свидетельствует практика, одной из эффективных форм взаимодействия является участие сотрудников органов внутренних дел в предупреждении, раскрытии и расследовании террористических актов в составе межведомственных следственных групп, возглавляемых представителями иных правоохранительных органов (в частности, ФСБ России), по находившимся в их производстве уголовным делам.

Сложившаяся в то время практика реагирования прокурором на такие особо опасные преступления себя оправдывала. Например, в период

проведения контртеррористической операции «Вихрь-Антитеррор» в августе 1999 года в рамках взаимодействия следователи органов внутренних дел принимали участие в расследовании следователями прокуратуры и ФСБ России террористических актов, совершённых в городах Москва и Волгодонск. В том числе 4-х уголовных дел, возбуждённых Генеральной прокуратурой Российской Федерации по фактам захватов ряда населённых пунктов в Республике Дагестан бандформированиями, вторгшимися с территории Чеченской Республики, а также взрыва жилого дома в г. Буйнакс. Всего было задействовано 95 следователей органов внутренних дел, которыми проведено 7 тыс. 734 допроса, 2 тыс. 743 осмотра, 551 обыск, 1 тыс. 118 судебных экспертиз, 2 тыс. 146 иных следственных действий. По этим делам привлечено к уголовной ответственности 253 человека, из них 249 арестовано. Верховный суд Республики Дагестан признал организаторов и участников незаконного вооружённого формирования виновными по ч. 2 ст. 212 (подследственность следователей органов государственной безопасности Российской Федерации (ныне – ФСБ России), ч. 2, 3 ст. 222, ч. 2 ст. 210, ст. 278 и 279 УК РФ) и приговорил их к различным срокам лишения свободы.

В этой связи нельзя обойти вниманием сложившуюся в настоящее время негативную ситуацию, связанную с отсутствием у прокурора возможности посредством возбуждения уголовного дела оперативно отреагировать на факты совершения актуальных, имеющих особую общественную значимость тяжких и особо тяжких преступлений против общественной безопасности и общественного порядка (например, террористического акта, массовых беспорядков и другое).

Как известно, частью 2 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (до внесения в него изменений и дополнений федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ) было предусмотрено право прокурора и его заместителя возбудить уголовное дело, поручить его расследование дознавателю, следователю, нижестоящему прокурору либо принимать его к своему производству.

А ещё ранее, до принятия УПК РФ 2001 года, был издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 июня 1997 года № 31, пункт 1.4 которого возлагал на прокуроров субъектов Российской Федерации обязанность при получении сообщений об убийстве, террористическом акте, бандитизме, массовых порядках обеспечивать выезд ответственных работников прокуратуры на места происшествий, при необходимости определять подследственность преступления, поручать его расследование группе следователей.

Кстати, такой же оправдавший себя на практике положительный опыт существовал и во времена СССР. В то же время ныне действующий УПК РФ не предусматривает возможность создания межведомственных следственных групп.

Решение данной проблемы нам видится в законодательном закреплении возможности создания межведомственных следственных групп в со-

ставе следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, ФСБ России и следователей органов внутренних дел Российской Федерации с учётом предусмотренной статьей 151 УПК РФ альтернативной подследственности преступлений. В частности, для расследования: террористического акта; бандитизма; организации преступного сообщества (преступной организации); угона судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава; других тяжких и особо тяжких преступлений против общественной безопасности и общественного порядка.

С учётом осложнения криминогенной ситуации на территории Российской Федерации, в том числе в связи с проявлениями фактов терроризма, бандитизма и иных тяжких и особо тяжких преступлений, актуальным является вопрос о совершенствовании межведомственного процессуального взаимодействия следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, ФСБ России и органов внутренних дел Российской Федерации при их раскрытии и расследовании.

В целях повышения роли прокурора в обеспечении качественного расследования указанных выше преступлений и защите прав и законных интересов пострадавших от них лиц и организаций, представляется целесообразным предоставить прокурору право возбудить уголовное дело о совершении данных особо тяжких преступлений и определить их подследственность, также наделить его полномочием по созданию межведомственной следственной группы.

В частности, такие межведомственные следственные группы предлагается создавать для расследования:

1) террористического акта (ст. 205 УК РФ) – в составе следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, ФСБ России и следователей органов внутренних дел Российской Федерации;

2) бандитизма (ст. 209 УК РФ), организации преступного сообщества (преступной организации) (ст. 210 УК РФ) – в составе следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и следователей органов внутренних дел Российской Федерации;

3) угона судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ) – в составе следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и ФСБ России.

4) других тяжких и особо тяжких преступлений с учётом альтернативной подследственности преступлений.

Следует отметить, что не все следователи и сотрудники оперативных подразделений имеют достаточный опыт раскрытия и расследования террористических актов и иных особо тяжких преступлений против общественной безопасности. В этой связи полагаем целесообразным организовать более тесное сотрудничество между членами МСГ: сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и ФСБ России. В частности, ввести в практику такую прогрессивную форму организации работы, как проведе-

ние в регионах Российской Федерации совместных занятий со следователями, оперативными сотрудниками названных правоохранительных органов по тактике производства неотложных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий по раскрытию и расследованию террористических актов. Кроме того, как нам представляется, также целесообразно организовывать регулярные (например, один раз в год) совместные тренировки (учебные игры) по отработке действий каждого члена МСГ на первоначальном этапе раскрытия и расследования указанных выше преступлений.

Складывающаяся на территории Российской Федерации криминогенная ситуация за последние 7 лет характеризуется значительным ростом количества тяжких и особо тяжких преступлений. Это обуславливает необходимость консолидации усилий заинтересованных служб правоохранительных органов (прежде всего Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, МВД России и ФСБ России) в борьбе с преступностью, а также совершенствования процессуальной и организационной форм их совместной деятельности.

С этой целью считаем необходимым:

1. Повысить роль прокурора в досудебном производстве, наделив его правом возбудить уголовное дело по факту совершения тяжкого и особо тяжкого преступления против общественной безопасности и общественного порядка и иных особо тяжких преступлений, а также создать межведомственную следственную группу для их расследования.

2. Дополнить УПК РФ статьей 163.1 «Производство предварительного следствия межведомственной следственной группой».

3. Принять меры по совершенствованию методического и организационного обеспечения деятельности следователей и сотрудников оперативных подразделений заинтересованных правоохранительных органов по раскрытию и расследованию указанных выше категорий преступлений.

4. Организовать внедрение в их практическую деятельность передового опыта раскрытия и расследования террористических актов и иных особо тяжких преступлений.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОИНСКИХ ЧАСТЕЙ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Н. И. Рудичева,

кандидат физико-математических наук, доцент

Согласно распространённой среди военных финансистов точке зрения, финансовое обеспечение в армии и на флоте представляется как система (комплекс) мероприятий, организуемых и проводимых в целях своевременного и полного удовлетворения потребности войск (сил) в денежных

средствах. Структурными элементами системы финансового обеспечения являются финансовое планирование, финансирование, истребование, получение, хранение денежных средств, экономное и целесообразное их использование, контроль за их использованием, учёт и отчётность.

Комплекс финансового обеспечения строится на принципах единства, взаимосвязанности и взаимодополнения перечисленных элементов. Построение системы финансового обеспечения имеет, преимущественно, процедурно-правовой (процессуально-правовой) характер и значение.

Среди видов финансового обеспечения выделяются:

- 1) финансовое обеспечение планов строительства и развития ВС РФ;
- 2) обеспечение мобилизационной подготовки ВС РФ и других войск;
- 3) обеспечение потребностей всех компонентов военной организации государства;
- 4) финансово-экономическое обеспечение модернизации стратегических и обычных вооружений, военной и специальной техники;
- 5) обеспечение условий для создания военной инфраструктуры, включая организацию управления войсками, системы связи, радиоэлектронной борьбы и прочее;
- 6) обеспечение социальных условий для военнослужащих и членов их семей.

Разграничение термина «обеспечение» на финансовое и экономическое, в соответствии с доктриной финансового права, осуществляется на основании предмета обеспечения. Так, под финансами сегодня понимаются исключительно денежные ресурсы, существующие в форме записи на банковском счёте или в виде банкнот и монет Банка России. В 90-е годы из-за хронического недофинансирования были попытки внедрить в финансовую систему зачёты векселями получателей бюджетных средств и иные способы погашения обязательств, порождающие параллельно денежному, оборот ценных бумаг в бюджетной сфере. Сегодня эти тенденции преодолены. Поэтому финансовое обеспечение воинских частей и иных субъектов бюджетного права – это обеспечение только денежными средствами. Экономическое обеспечение имеет, по-видимому, товарную основу.

Исходя из определения, содержащегося в работе А. Ю. Волкова, финансовое планирование в армии представляет особый вид деятельности командиров (начальников), органов материально-технического обеспечения и финансово-экономической службы по определению потребности в финансовых ресурсах, их распределению в войсках и обеспечению контроля за их использованием с целью постоянного поддержания войск в высокой степени боевой готовности. В соответствии с требованиями Министерства финансов Российской Федерации оно должно быть эффективным, то есть направленным на получение положительного результата и строго целевым. В соответствии со ст. 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходы на национальную оборону и обеспечение безопасности государства финансируются исключительно из федерального бюджета.

Финансовое планирование в Минобороны России – одно из основных направлений финансово-экономической деятельности, в процессе которой осуществляется распределение стоимости части ВВП в форме конечного военного продукта для обеспечения боевой готовности войск и сил флота, социальной защиты личного состава. При финансовом планировании в каждом финансово-экономическом органе армии и флота составляются и реализуются финансовые планы, отражающие ведомственную, организационную и отраслевую специфику финансово-экономической деятельности, а также особенности образования и использования фондов денежных средств.

В приказе Минобороны России от 28 июня 2001 года № 300 изложена инструкция «О порядке планирования, использования и учёта доходов, получаемых Вооружёнными Силами Российской Федерации в результате осуществления разрешённой законодательством Российской Федерации деятельности». Раздел 2 посвящён планированию доходов и расходов Вооружённых Сил Российской Федерации. Несмотря на отсутствие нормативного определения финансового планирования, анализ данного документа даёт следующие результаты:

- а) планирование доходов и расходов является правовой формой отраслевой финансовой деятельности;
- б) планирование, независимо от характера источника денежных ресурсов, имеет сметный характер, так как осуществляется на основании сметы, как основного правового акта, имеющего индивидуальный характер;
- в) этапность процедуры планирования по внебюджетным источникам;
- г) при планировании поступления СВИ центральные органы военного управления и воинские части учитывают сложившуюся конъюнктуру рынка в отношении осуществляемых ими видов деятельности.

Вторым элементом финансового обеспечения воинских частей является финансирование. В зависимости от источников денежных средств финансирование подразделяют на бюджетное и внебюджетное. Финансово-технический минимум к внебюджетным относил три основные группы средств, доступные воинским частям:

специальные средства, возникавшие и расходовавшиеся на основе особых постановлений и не проходившие по бюджетной смете. Например, доходы от аренды помещений, от продажи вторичного сырья (макулатуры) и прочее;

поступления от разных организаций, в том числе стипендии в вузах, а также суммы по поручениям учреждений, отпустивших средства;

депозиты, то есть денежные средства, ценные бумаги и материальные ценности, временно состоящие на хранении учреждения.

Современная финансовая политика государства строится на принципах централизации и казначейского исполнения бюджетов. Поэтому в будущем планируется все средства, получаемые бюджетным учреждением не из федерального бюджета, перечислять на счёт казначейства как доход

бюджета. В ряде «силовых министерств», в частности МВД России, проходит апробирование новой бюджетной процедуры.

Бюджетный кодекс позволяет бюджетному учреждению на основании закона (решения) о бюджете использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства от оказания платных услуг, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования и средства от иной приносящей доход деятельности на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств и устанавливающие их нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (муниципальные правовые акты), а также положения устава бюджетного учреждения. Поэтому вновь принятый закон о бюджете на очередной финансовый период может перенаправить внебюджетные средства в доход государства, в особенности при наличии дефицита основных источников бюджетных средств.

Таким образом, изменение конъюнктуры рынка российского экспорта может существенно повлиять на национальную безопасность, поскольку воинские части не имеют источников доходов, закреплённых за ними на постоянной основе на уровне федерального закона.

Финансовый контроль за финансово-экономической деятельностью в Минобороны России выступает составной частью государственного финансового контроля в стране и является одним из важнейших видов деятельности финансово-экономической службы. Он включает проверку и анализ органами законодательной и исполнительной власти, командованием и финансово-экономическими органами состояния финансово-экономической деятельности в Вооружённых Силах в интересах достижения законного и рационального использования ресурсов, выделяемых на национальную оборону. Формы и виды финансового контроля соответствуют заданным Бюджетным кодексом, а их специфика отражается в Руководстве по войсковому (корабельному) хозяйству.

Анализ финансово-экономической деятельности состоит в комплексном изучении результатов функционирования и затрат военно-хозяйственных структур с целью объективной оценки их состояния и выявления возможностей более рационального использования имеющихся ресурсов. Основные направления финансово-экономической деятельности Вооружённых Сил (организация финансового хозяйства, финансового обеспечения военнослужащих, капитального строительства и ремонта; организация и нормирование оплаты труда гражданского персонала; финансовый учёт и отчётность и так далее) базируются на федеральных нормативно-правовых актах, в том числе: Конституции Российской Федерации, федеральных законах (например, «Об обороне», «О бюджетной классификации Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О стату-

се военнослужащих»), указах и распоряжениях Президента России, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы:

1. Финансовое обеспечение армии и флота представляется как система (комплекс) мероприятий, организуемых и проводимых в целях своевременного и полного удовлетворения потребности войск (сил) в денежных средствах.

2. Структурными элементами системы финансового обеспечения являются финансовая и экономическая (хозяйственная) составляющая. В соответствии с современной доктриной российского финансового права под финансами понимаются исключительно денежные ресурсы, существующие в форме записи на банковском счёте или в виде банкнот и монет Банка России. Следовательно, финансовое обеспечение воинских частей и иных субъектов бюджетного права – это обеспечение только денежными средствами. Экономическое обеспечение, имеющее товарную основу, обоснование в доктрине и законодательстве финансового права не имеет. Последнее обстоятельство необходимо учитывать при издании отраслевых нормативных актов, регулирующих отношения в рамках финансирования военного строительства.

3. Важнейшим элементом финансового обеспечения воинских частей является финансовое планирование, которое в соответствии с бюджетным законодательством также определяется как составная часть бюджетного администрирования (бюджетирования) в рамках новой модели управления государственными имуществами и имущественными правами.

4. Финансовое планирование является правовой формой отраслевой финансовой деятельности, так как осуществляется в соответствии с законодательными и подзаконными актами Минфина России и Минобороны России.

5. Основным материально-правовым основанием финансирования воинских частей, как получателей средств из федерального бюджета и иных источников, разрешённых бюджетным законодательством и санкционированных главным распорядителем бюджетных средств, является смета. Этот документ указывает на объём денежных обязательств Российской Федерации перед личным составом воинской части и её контрагентами, которые должны быть исполнены в течение финансового года. От имени России выступает сама воинская часть как бюджетное учреждение. Бюджетное законодательство не рассматривает эти обязательства как безусловные, так как их исполнение связано с получением акцепта вышестоящего финансового органа.

6. Предварительный анализ нормативных актов, регламентирующих бухгалтерский (финансовый) учёт в частном и публичном секторе, показал, что существует несоответствие между бюджетным статусом учреждений-получателей бюджетных средств и порядком отражения операций, осуществляемых на бухгалтерских счетах. Кроме того, на счетах воинских

частей выделяются операции военнослужащих – получателей бюджетных ссуд. Бюджетный кодекс не относит эту категорию лиц к участникам бюджетного процесса, то есть не наделяет их какими-либо правами по отношению к бюджету, в том числе на право требования бюджетной ссуды. Это несоответствие бухгалтерского учёта бюджетному законодательству должно быть устранено.

7. Представляется, что перевод воинских частей на систему двойной бухгалтерской записи несколько преждевременен, так как не определён статус самой воинской части как бюджетного учреждения и правообладателя на внебюджетные средства.

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПЕРСОНАЛА ВС РФ

Салтыкова Ю. А.,

*кандидат экономических наук, старший преподаватель
Военного учебно-научного центра Военно-воздушных сил
«Военно-воздушная академия имени
профессора Н.И. Жуковского и Ю.А. Гагарина»*

В последнее время государством уделяется большое внимание вопросам социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации, повышению уровня социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Эти задачи реализуются в соответствии с принятой 28.03.2008 года Стратегией социального развития Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2020 года (ССРВС), которая развивает соответствующие положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации с учётом национальных интересов в области обороны и социального развития.

При этом остаются нерешёнными многие проблемы, связанные с другой категорией занятых в военной сфере – гражданским персоналом Вооружённых Сил, в частности, с размером их заработной платы. Согласно ССРВС, одной из задач является «обеспечение равенства средней заработной платы лиц гражданского персонала воинских частей и организаций, финансируемых за счёт средств федерального бюджета, и средней заработной платы работников отраслей экономики страны». В документе представлены приоритеты социального развития, разделённые на 3 этапа, но ни в одном из них не указано повышение заработной платы гражданского персонала. Исходя из этого, срок реализации поставленной задачи отложен до 2020 года.

Позднее департаментом социальных гарантий Минобороны России был разработан стратегический план ССРС (СС), направленный на реализацию задачи поэтапного повышения уровня заработной платы гражданско-

го персонала Вооружённых Сил Российской Федерации. На первом этапе (2008–2012 годы) с 1 декабря 2008 года предполагалось введение новой системы оплаты труда гражданского персонала воинских частей и организаций Вооружённых Сил в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 5.08.2008 года № 583. В результате чего размер заработной платы должен был достичь 64 процента от средней заработной платы работников отраслей экономики Российской Федерации, что составило бы в 2012 году около 20,7 тыс. рублей. Однако заместитель министра обороны России Т. Шевцова объявила, что в этот период средний размер заработной платы составил 15 тыс. руб. На втором этапе (2013–2017 годы) предполагается доведение до 85 процентов от средней заработной платы отраслей экономик. Эта же задача на третьем этапе (2018–2020 годы) выполнения СС определена как «доведение уровня оплаты труда гражданского персонала воинских частей и организаций МО РФ до уровня оплаты труда гражданского персонала субъектов Российской Федерации».

Совершенно очевидно несоответствие ожидаемых результатов: «равенства средней заработной платы лиц гражданского персонала воинских частей и организаций и средней заработной платы работников отраслей экономики страны» и «повышение оплаты труда гражданского персонала воинских частей и организаций Минобороны России до уровня оплаты труда гражданского персонала субъектов Российской Федерации» реальному положению дел. Непонятно, какими критериями определяется показатель «уровень оплаты труда гражданского персонала субъектов Российской Федерации».

Таким образом, расхождение формулировок в указанных документах, дублирующих друг друга по содержанию, но не по соответствию количественных параметров, вызывает сомнение в возможности доведения заданных показателей до представленных в ССРС и СС индикаторов.

Особое внимание заслуживает заработная плата гражданского профессорско-преподавательского (ППС) состава высших военных образовательных учреждений. В периоды индексации заработной платы ППС гражданских вузов, соответствующее повышение не касалось ППС военных вузов. Указ Президента Российской Федерации от 7.05.2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в задачах которого стоит в том числе повышение к 2018 году средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе, также не затронул размер заработной платы ППС военных вузов, хотя в гражданских вузах эта задача планомерно начала осуществляться. Приказ министра обороны Российской Федерации «О новой системе оплаты труда гражданского персонала учреждений, воинских частей и иных организаций Вооружённых Сил Российской Федерации» с указанием новых размеров окладов, округлённых единиц до десятков (например, оклад старшего преподавателя составит 11 740 руб. вместо прежнего 11 736 руб.), существенно не повышает размер заработной платы гражданского ППС.

В условиях отсутствия повышения социальной защиты гражданского персонала Вооружённых Сил Российской Федерации при ежегодной индексации зарплаты, значительно отстающей от уровня инфляции, необходимо предоставить данной категории работников ряд дополнительных социальных гарантий, что способствовало бы снижению дифференциации доходов по региону, сохранению высококвалифицированных кадров, а также повышению мотивации к труду гражданского персонала в Вооружённых Силах Российской Федерации. Для повышения статуса ППС военных вузов нами предлагается перечень мер, обеспечивающий повышение уровня социальной защиты:

установить размер заработной платы ППС военных вузов не ниже, чем в гражданских вузах, то есть поэтапно к 2018 году достичь уровня 200 процентов средней заработной платы в соответствующем регионе;

осуществить бесплатную медпомощь гражданскому персоналу в военно-медицинских учреждениях;

предоставить бесплатный проезд ж/д, воздушным, водным, автомобильным транспортом: к месту отпуска и обратно по территории Российской Федерации (раз в год);

обеспечить бесплатными путёвками в оздоровительный лагерь детей гражданского персонала.

Предоставление этих мер социальной помощи гражданскому персоналу Вооружённых Сил Российской Федерации позволит значительно сократить социальную напряжённость, а также повысить удовлетворённость профессиональной служебной деятельностью.

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, ПРОХОДЯЩИХ ВОЕННУЮ СЛУЖБУ ПО КОНТРАКТУ, НА ПРОЕЗД НА БЕЗВОЗМЕЗДНОЙ ОСНОВЕ К МЕСТУ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОСНОВНОГО (КАНИКУЛЯРНОГО) ОТПУСКА И ОБРАТНО

Скрипель К. А.,
*преподаватель кафедры теории и истории
государства и права Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации*

Наиболее значимой и востребованной мерой социальной защиты военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, является право на проезд на безвозмездной основе к месту использования основного (каникулярного) отпуска и обратно.

С 1 января 2012 года Федеральным законом от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных поло-

жений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» внесены изменения.

В соответствии с п. 1.1 ст. 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ (в редакции федерального закона от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ) для отдельных категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, устанавливается право на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом один раз в год по территории Российской Федерации к месту использования основного (каникулярного) отпуска и обратно, а, следовательно, и право на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту использования основного отпуска и обратно. Вместе с тем п. 2 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в редакции федерального закона от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ) такое же право предоставляется только для одного члена семьи военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, на основаниях, установленных для самих военнослужащих.

По действующему законодательству право на проезд на безвозмездной основе к месту использования основного отпуска и обратно предоставляется только военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими и (или) экологическими условиями, в том числе отдалённых, и на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, а также за пределами Российской Федерации, и одному члену семьи военнослужащего.

Проведённый анализ положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства России позволил предположить, что нормы ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», закреплённые в п. 1.1 и п. 2 в части предоставления права на проезд на безвозмездной основе один раз в год по территории Российской Федерации к месту использования основного (каникулярного) отпуска и обратно по территориальному принципу только для отдельных категорий военнослужащих и членов их семей, являются социально несправедливыми, противоречат конституционному принципу равноправия, создают препятствия для реализации военнослужащими их конституционного права на отдых и должны быть признаны установленным порядком неконституционными либо изменены через процедуру законотворчества.

Статья 19 Конституции Российской Федерации закрепляет принцип равноправия, в соответствии с которым все равны перед законом и судом,

а государство обеспечивает равные права независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, пола и иных обстоятельств.

Представляется, что смысл этого конституционного положения заключается в том, что закон в одинаковой мере распространяется на всех граждан, предоставляя им одинаковые права и свободы, гарантии и компенсации, возлагая на них одинаковые обязанности и ответственность. При этом отдельные категории субъектов (дипломаты, судьи, военнослужащие и тому подобное) обладают по закону специальным правовым статусом с одинаковым объёмом специальных прав, свобод и обязанностей, установлением для всех без исключения субъектов конкретной категории граждан единых оснований ограничения прав и свобод и привлечения к ответственности, предоставлением им одинаковых гарантий и компенсаций.

В соответствии с законодательством Российской Федерации (Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и другими нормативными правовыми актами) военная служба является особым видом федеральной государственной службы, которую исполняют военнослужащие – граждане, обладающие специальным правовым статусом. Особенность правового статуса военнослужащих выражается в ограничении некоторых прав и свобод человека и гражданина, а также в возложении на них дополнительных обязанностей по подготовке к вооружённой защите и вооружённая защита Российской Федерации. В связи с особым характером обязанностей, возложенных на военнослужащих, им предоставляются социальные гарантии и компенсации.

В частности, ст. 6 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и ст. ст. 15 и 16 Положения о порядке прохождения военной службы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 года № 1237, ограничивают право военнослужащих на свободу передвижения и выбор места жительства, а, следовательно, и право выбора места службы.

Ограничение права на выбор места жительства и места службы должно компенсироваться равной для всех военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, возможностью выбирать место проведения основного отпуска по своему усмотрению по всей территории Российской Федерации.

Вместе с тем статьей 3 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» для всех военнослужащих установлена единая система правовой и социальной защиты, материального и иных видов обеспечения, предусматривающая реализацию прав, социальных гарантий и компенсаций военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Однако выборочное предоставление статьей 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» права на проезд на безвозмездной основе к месту проведения основного отпуска и обратно ставит военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на пример в г. Москве, в г. Калининграде и в других местностях, прямо не указанных в п. 1.1 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в неравное положение с военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими и (или) экологическими условиями, в том числе отдалённых, а также на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа.

В неравное положение по сравнению с членами семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими и (или) экологическими условиями, в том числе отдалённых, а также на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, поставлены члены семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в г. Москве, в г. Калининграде и в других местностях, прямо не указанных в п. 1.1 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», право которых на проезд на безвозмездной основе один раз в год к месту использования отпуска и обратно в соответствии с п. 2 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» зависит от наличия такого права у военнослужащих.

Учитывая то, что, исходя из смысла ст. 37 Конституции Российской Федерации и ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», право на проезд на безвозмездной основе является производным правом от конституционного права на отдых, установленного ст. 37 Конституции Российской Федерации, неравное положение между вышеуказанными категориями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и членами их семей выражается также в наличии у военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в г. Москве, в г. Калининграде и в других местностях, прямо не указанных в п. 1.1 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», препятствий для реализации конституционного права на отдых, предусмотренного ч. 5 ст. 37 Конституции Российской Федерации. Такие препятствия выражаются в ограничении фактической возможности для данной категории военнослужащих и членов их семей свободно выбирать место проведения отпуска ввиду необходимости приобретения проездных документов (билетов) на железнодорожный, воздушный, водный и автомобильный транспорт к месту проведения отпуска и обратно за свой счёт на себя и на одного члена семьи.

Наглядным примером сложившейся законодательной несправедливости, ставящей в неравное положение одну и ту же категорию граждан Российской Федерации, может быть смоделированная ситуация, при которой военнослужащий, проходящий военную службу по контракту в г. Калининграде, вместе со своей супругой (или другим членом семьи) во время основного отпуска существенно ограничен в возможности навестить своих родных, проживающих в г. Владивостоке. Тогда как такой же военнослужащий, проходящий военную службу по контракту в г. Владивостоке и имеющий родственников в г. Калининграде (зеркальная ситуация), вместе со своей супругой (или другим членом семьи) во время основного отпуска имеет возможность на безвозмездной основе совершить перелёт до г. Калининграда и обратно.

Вместе с тем, утверждение о том, что п. 1.1 и п. 2 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в редакции Федерального закона от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ), предоставляющие военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими и (или) экологическими условиями, в том числе отдалённых, а также на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, право на проезд на безвозмездной основе к месту использования основного отпуска и обратно является дополнительной мерой их социальной защиты представляется ошибочным ввиду наличия у данной категории военнослужащих специально закреплённых законодательных гарантий и компенсаций (повышенное денежное довольствие, увеличенная продолжительность суток отпуска и другое) за службу в отдалённых гарнизонах. При этом право на проезд на безвозмездной основе к месту проведения основного отпуска и обратно должно компенсировать не отдалённость места службы (места жительства) военнослужащего, а законодательное ограничение свободы передвижения и права выбора места службы (места жительства).

Учитывая вышеизложенные доводы, можно сделать вывод о том, что предоставление неодинаковых и неравных для одной и той же категории граждан Российской Федерации, в данном случае военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и членов их семей гарантий и компенсаций за одно и то же ограничение права, недопустимо и противоречит конституционному принципу равноправия; а право военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, и одного члена его семьи на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом один раз в год по территории Российской Федерации к месту использования основного (каникулярного) отпуска и обратно, а, следовательно, и право на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту использования основного отпуска и обратно, должно быть предоставлено всем военнослужащим,

проходящим военную службу по контракту, и одному из членов их семьи независимо от места прохождения военнотружущим военной службы.

Однако, даже если путём конституционного судопроизводства право на проезд на безвозмездной основе один раз в год по территории Российской Федерации к месту использования основного (каникулярного) отпуска и обратно будет предоставлено всем военнотружущим, независимо от места прохождения ими военной службы, в неравном положении будут оставаться военнотружущие, имеющие более одного члена семьи. При этом внесённые Федеральным законом от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ изменения в ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнотружущих» в части предоставления права на проезд на безвозмездной основе к месту использования основного отпуска и обратно только для одного члена семьи военнотружущего наиболее ощутимы для многодетных семей военнотружущих, проходящих военную службу по контракту.

Поэтому представляется, что единственно правильным и справедливым решением является законодательное предоставление всем военнотружущим, проходящим военную службу по контракту, и всем членам их семей, указанным в п. 5 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнотружущих», права на проезд на безвозмездной основе по территории Российской Федерации к месту использования основного отпуска и обратно независимо от места прохождения военнотружущим военной службы.

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИЗАЦИИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, УВОЛЕННЫХ С ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ

Талынёв В. Е.,

*кафедра социально-гуманитарных и экономических дисциплин
Воронежского института МВД России,
доктор социологических наук, профессор*

В современных условиях модернизации всех сторон жизнедеятельности российского общества, интенсивно продолжающегося процесса военной реформы, который воспринимается многими политиками, общественными деятелями, учёными и специалистами весьма неоднозначно, особое место занимает решение проблем, связанных с социализацией военнотружущих, увольняемых с военной службы по контракту.

Уже ни у кого не вызывает сомнения, что проведённые в военной организации Российской Федерации преобразования имеют беспрецедентный, поистине реформаторский характер. Исходя из программы реформирования, кроме перехода на преимущественно контрактную систему комплектования, проводятся полномасштабные мероприятия по изменению ко-

личественно-качественной составляющей военной организации России и сокращению численного состава военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

Начиная с 2008 года, в Вооружённых Силах началась невиданная ранее девоенизация центрального аппарата как «федерального органа исполнительной власти» и одновременно «органа управления Вооружёнными Силами Российской Федерации, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны», то есть замена исторически закреплённых военных должностей «гражданскими».

По заявлениям высшего военного руководства к 2013 году численность офицерского кадрового корпуса должна была достигнуть показателя – не более 150 тысяч человек, под сокращение попадало более 57 процентов офицеров всех категорий.

Анализируя процесс реформирования военной организации, можно сделать вывод, что одной из наиболее актуальных проблем является социализация военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту в «гражданское» общество. Актуальность этой проблемы подчёркивается и тем, что одновременно с военной реформой продолжаются реорганизации и в других силовых ведомствах. Таким образом, современный этап развития военной организации характеризуется освобождением от выполнения служебных обязанностей огромного количества квалифицированных военных специалистов и, вместе с тем, борьбой за привлечение «новых квалифицированных людских ресурсов».

Таким образом, на наш взгляд, социальные составляющие в системе подготовки военных кадров, их дальнейшего «использования, применения» и обеспечения после прекращения военно-служебных отношений с государством, должны учитывать результаты всестороннего анализа проблем социализации, социальной адаптации, социальных практик; элементы прогноза социальных рисков и отражать рекомендации органам государственного и военного управления по управлению процессом социализации военнослужащих, в том числе увольняемых с военной службы по контракту.

Современная Россия является демократическим государством и социальное обеспечение различных категорий граждан, в том числе военнослужащих, является одной из важных её задач. Если в настоящее время в процессе военно-служебных отношений социально-правовое обеспечение военнослужащих выходит на должный – высокий уровень, то при социализации граждан, уволенных с военной службы по контракту, и членов их семей в «гражданское общество», осталось много противоречий и коллизий, которые сильно обострились в ходе реформирования ведомств, осуществляющих безопасность и охрану правопорядка.

Следует отметить, что сам процесс социализации в нашем государстве стал рассматриваться относительно недавно. В частности ещё не в полной

мере сформулированы понятия и стадии социализации. Исходя из понятия социализации, её основных уровней и представленных теорий о роли человека в данном процессе, мы понимаем под социализацией военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту, процесс усвоения человеком путём приспособления под воздействием социальных влияний новых, совершенствование и адаптирование под изменившуюся социальную среду уже известных систем знаний, норм и ценностей, что позволит ему функционировать в качестве полноправного члена «гражданского общества».

Социализация военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту, включает в себя как социально контролируемые, целенаправленные (воспитание, создание морально-психологического климата, переподготовка), так и стихийные, спонтанные воздействия на личность. Она зависит от совокупности ряда процессов:

1. Интернализации новых для бывшего военнослужащего, социальных норм, то есть правил поведения в «гражданском обществе», регулирующих взаимоотношения людей и их объединений, которые становятся обязательными для военнослужащего, уволенного с военной службы по контракту. Эти правила, скорее, устанавливаются им самим для себя, нежели навязываются ему средствами внешней регуляции, и являются, таким образом, частью собственной индивидуальности личности. Таким образом, при интернализации бывший военнослужащий ощущает внутреннюю потребность в приспособлении к внешней социальной среде.

2. Усвоение человеком новых социальных функций, то есть процесс усвоения военнослужащими, уволенными с военной службы по контракту, новых знаний, ценностей, норм, идеалов, статусов, ролей вместо прежних, ранее усвоенных. То есть индивид, желая повысить уровень своей оценки в «окружающем обществе», добивается одобрения и повышения социального статуса в глазах представителей нового социума в соответствии с их ожиданиями.

3. Вхождение в новую социальную группу (социальная мобильность), то есть изменение военнослужащим, уволенным с военной службы по контракту, места, занимаемого в социальной структуре общества, перемещение из одного социального слоя в другой или в пределах одного и того же социального слоя.

Таким образом, в процессе социализации происходит социальное становление и развитие личности, формирование сложной многоуровневой иерархичной системы различных диспозитивных образований, регулирующих её поведение и деятельность, в зависимости от характера взаимодействия индивида со средой обитания, социальной адаптации к ней с учётом механизма преодоления социальных рисков и уровня социально-правового обеспечения.

Следует отметить, что социализация проходит этапы, совпадающие с так называемыми жизненными циклами. Жизненные циклы связаны

со сменой социальных ролей, приобретением новых статусов, отказом от прежних привычек, окружения, дружеских контактов, изменением привычного образа жизни. Каждый раз, переходя на новую ступеньку, вступая в новый цикл, человеку приходится многому переобучаться. В подобной ситуации находятся и военнослужащие, уволенные с военной службы по контракту, и члены их семей.

Однако многие социологи считают, что любые изменения с человеком во взрослой жизни это уже практически другие процессы, которые хоть и составляют единый процесс социализации, но имеют ряд характерных отличительных черт, их называют десоциализацией и ресоциализацией.

Что касается военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту, то на стадии увольнения они проходят процесс десоциализации, когда забываются все старые ценности, нормы и правила поведения. Медицинские исследования среди указанной категории граждан показывают, что большой процент имеющихся хронических заболеваний приобретается ими как в ходе прохождения военной службы, так и сразу после её прекращения, но в процессе десоциализации все заболевания обостряются.

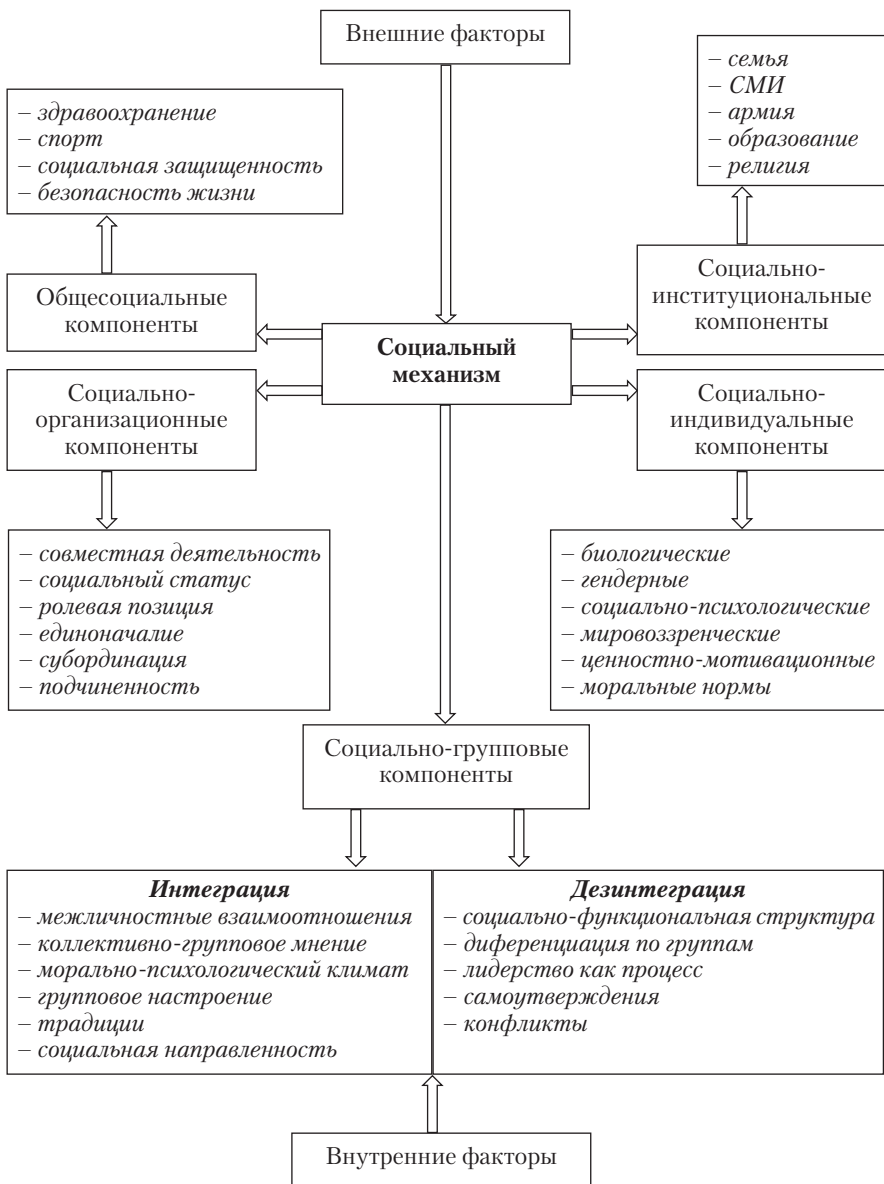
Последующей стадией социализации бывшего военнослужащего должна стать его ресоциализация, то есть приобретение им новых знаний, навыков, умений, правил поведения, целей и ценностей. Именно на данном этапе социализации наиболее важными становятся центры социальной защиты граждан и проработанность процесса социальной адаптации военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту, к «гражданскому обществу», так как для уволенного военнослужащего наиболее важно, чтобы процесс десоциализации как можно быстрее перешёл в ресоциализацию.

Сам механизм социализации военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту, можно представить в виде модели, под которой в социологии принято понимать мысленный или условный образ, аспекты какого-либо объекта, процесса или явления, воспроизводящие в символической форме его основные типические черты.

При этом социально-организационные компоненты проявляются в социальных функциях, суть которых состоит в регулировании новых для военнослужащих социальных взаимоотношений в «гражданском» обществе, а также изменившегося по характеру социального статуса и ролевой позиции бывшего военнослужащего.

Общесоциальные компоненты механизма социализации военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту, вытекают из самого социального характера предназначения военных кадров, в том числе после увольнения в запас (отставку). В основе этих компонентов лежат обязательства государства, выступающего как гарант обеспечения социальной политики в отношении граждан, уволенных с военной службы. В перечень обязательств, помимо других задач, включено обеспечение социальной защищённости, личной безопасности, стабильности жизнедеятельности во-

еннослужащих, снижение социальной напряжённости в среде уволенных военнослужащих, поддержание здоровья, повышение уровня и качества их жизни, всестороннего развития (см. схему).



Социально-групповые компоненты механизма социализации военнослужащих, уволенных с военной службы по контракту, вытекают из организационно-группового содержания трудовой деятельности, которой характерна развитость организационных отношений, их институционализация в нормативно-правовых документах. При этом следует учитывать, что военнослужащие, уволенные с военной службы, стараются объединиться в группы для решения стоящих перед ними целей и задач в новых «гражданских» условиях, которые выдвигают для них порой трудноразрешимые проблемы.

Социально-индивидуальные компоненты механизма социализации характеризуются личностными особенностями (психические процессы, психические образования, доминирующие состояния, характер, темперамент, направленность, способности и другое), стилем поведения, способностями по выполнению должностных обязанностей и другое.

Наконец, социально-институциональные компоненты механизма социализации бывшего военнослужащего обусловлены его статусным положением в производственной сфере, положением в семье, связаны с образованием, религией, здравоохранением и другое.

Определённые уровни социального неравенства закреплены и на законодательном уровне. Например, отмена компенсации проезда для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в центральных регионах государства, выгодна для жителей этих центральных регионов, однако в случае перевода коренного жителя Дальнего Востока или Сибири в «центр», уровень его социальных гарантий снизится, так как для посещения родственников он будет вынужден приобретать билеты за собственный счёт.

Идентичное социальное неравенство вносит «военная ипотека», она распространяется на всех военнослужащих, заключивших первый контракт или закончивших обучение в военном образовательном учреждении после 2005 года. То есть в настоящее время для получения жилплощади военнослужащие, в том числе и увольняемые с военной службы по контракту, не участвующие в «военной ипотеке», вынуждены ждать её получения длительные сроки и собирать большое количество документов (справок, выписок, в том числе и со старых мест службы об отсутствии у них и членов их семьи жилплощади в собственности и так далее), а участники «военной ипотеки» вне зависимости от наличия жилья, в том числе в собственности, или если на них уже была выделена жилплощадь государством, получают определённую финансовую помощь на приобретение квартиры.

Таким образом, следует отметить, что успешная социализация и социальная мобильность уволенных военнослужащих должна стать важным условием перехода российского общества от трансформационного состояния к целенаправленным действиям, ориентированным на поддержку и развитие стабильности жизнедеятельности военнослужащих, уволенных с военной службы в условиях военной реформы.

Обеспечение успешной социализации военнослужащих – это проблема и личностная, и государственная. Решение этой проблемы даст возможность уволенным военнослужащим безболезненно перейти к новым видам деятельности, позволит обществу эффективно использовать подготовленных специалистов в интересах экономического развития, а также поможет данной категории населения на равных условиях конкурировать на рынке труда.

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Утробин Г. Ф.,

*профессор кафедры военной акмеологии и кибернетики
Военной академии Ракетных войск
стратегического назначения им. Петра Великого*

На основе системных понятий и положений теории управления показана структура, а также общность и принципиальные отличия в содержании образовательных программ подготовки персонала органов управления для всех контуров управления в Министерстве обороны Российской Федерации.

С этой целью Минобороны России представлено как система управления, в которой объектом управления являются войска и оружие. Управляющая система имеет пять явно выраженных контуров управления и включает в себя иерархические органы главного контура управления войсками и оружием, а также иерархические органы управления подготовкой персонала для всех уровней органов управления и всех специальностей, органы управления научными исследованиями, органы управления контролем качества поступающей на вооружение военной техники и органы управления обеспечением безопасности военной службы и нормативным довольствием. Системный взгляд на документационное сопровождение деятельности во всех контурах управления позволил определить пробелы в нормативной правовой базе на федеральном и региональном уровнях, которые негативно сказываются на разработке локальных нормативных актов в организациях и учреждениях Минобороны России.

Известно, что военное образование имеет принципиальные отличия от любого образования в гражданской сфере. Эти отличия обусловлены спецификой военного (ратного) труда, которая проявляется в двух ипостасях: в воспитании морально-психологических качеств военнослужащего и качестве руководителя подчинённого ему подразделения. Опыт строительства Вооружённых Сил нашей страны свидетельствует о том, что практически все качества военного человека у молодого офицера формировались на элементах распорядка дня в военной образовательной организации благодаря реализации плана формирования командно-методических навыков и навыков воспитательной работы. Мероприятия этого плана по месту и времени

максимально согласовывались с основным учебным планом подготовки специалиста по государственным образовательным стандартам. В настоящее время позиции в этом направлении сильно ослаблены.

Показано также, что решение указанных проблем должно быть системным. Отдельные локальные улучшения деятельности не приведут к принципиально новому качеству Вооружённых Сил Российской Федерации.

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩЕГО КАК ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Цымбаренко И. Б.,

*судья Девятого арбитражного апелляционного суда,
доктор юридических наук*

Укрепление российской государственности в современных условиях непосредственно связано с решением важнейшей задачи эффективной защиты прав военнослужащего как человека и гражданина.

10 декабря 1948 года была принята Всеобщая Декларация прав человека, выразившая стремление человеческого сообщества к уважению и обеспечению основных прав и свобод его членов. Содержание Всеобщей Декларации прав человека созвучно призыву Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций ко всем народам и государствам сделать всё возможное для того, чтобы «каждый человек и каждый орган общества стремились путём просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению путём национальных и международных прогрессивных мероприятий всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией».

Общие подходы к проблемам охраны и защиты прав человека в демократическом правовом государстве нашли своё отражение в ст. 2 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

В посланиях Президента России Федеральному Собранию права и свободы граждан в числе других основ конституционного строя позиционируются как фундаментальные установления, которые являются приоритетом российской государственной политики.

Конституция России, закрепившая основы конституционного строя, определяет особое место человека, его прав и свобод в системе общественных отношений, выдвигая защиту прав и интересов индивида в качестве важнейшего принципа, действующего в обществе и государстве и определяющего содержание и механизмы реализации соответствующих правовых гарантий.

Для обеспечения конституционных гарантий защиты прав и свобод граждан в условиях современных социально-экономических и политических преобразований в российском государстве созданы и совершенствуются мощные судебные механизмы, обеспечивающие эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина.

Личные (гражданские), политические, социально-экономические, культурные права и свободы охватывают интересы индивида во всех сферах его жизнедеятельности. Механизмы защиты всей системы этих прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации призваны обеспечить безопасность гражданина в обществе и государстве. Определённый Конституцией Российской Федерации объём, а также содержание прав и свобод человека и гражданина соответствуют тому объёму прав человека, который предусмотрен Всеобщей декларацией прав человека, международными пактами о правах человека, а также Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Юридическими гарантиями, обеспечивающими охрану и защиту прав граждан, выступают правовые механизмы, которые призваны обеспечить возможность реального осуществления прав и свобод человека и гражданина в государстве, а также эффективный контроль за соблюдением этих прав и свобод.

Правовые механизмы, обеспечивающие осуществление и защиту прав и свобод человека и гражданина, находят своё отражение в компетенции органов военного управления и воинских должностных лиц, на которых законодательством возложена конституционная обязанность по соблюдению и защите прав военнослужащего как человека и гражданина.

С принятием 27 апреля 1993 года Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» фактически был создан принципиально новый правовой механизм, призванный обеспечить эффективную защиту прав и законных интересов граждан в судопроизводстве по жалобам путём осуществления всеобъемлющего судебного контроля за деятельностью должностных лиц и органов управления. Этот механизм в дальнейшем был усовершенствован.

Последующее совершенствование этого механизма судебной защиты нашло отражение в подразделе III и в частности, в нормах главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, вступившего в законную силу с 1 февраля 2003 года.

Деятельность суда по защите субъективных прав и законных интересов военнослужащих как правосудие осуществляется путём рассмотрения и разрешения конкретных судебных дел, а также применения в случае необходимости предусмотренных законом мер принуждения.

Реализация военнослужащими Российской Федерации права на судебную защиту своих субъективных прав и законных интересов гарантируется принципами организации и деятельности судов, детальной ре-

гламентацией такой деятельности, которые установлены Конституцией Российской Федерации, а также другими федеральными законами.

Особенность административно-правовой природы жалоб на действия, нарушающие права и свободу граждан, в том числе военнослужащих, обусловили необходимость создания специальной процедуры судопроизводства по делам такого рода, которая была бы отделена по отраслевому принципу от процедуры рассмотрения дел, связанных со спорами сугубо гражданско-правового характера.

По своей сути судопроизводство по жалобам граждан на действия, нарушающие их права и свободы, является административным судопроизводством, предусмотренном ст. 118 Конституции Российской Федерации в качестве одного из направлений осуществления государственной власти, которое, в частности, призвано обеспечить правовые гарантии безопасности гражданина и человека в обществе и в государстве.

Судебный контроль, как одно из основных направлений деятельности государства по обеспечению прав и свобод граждан, находит, в частности, своё отражение в практике деятельности военных судов, связанной с осуществлением по заявлениям военнослужащих судопроизводства в порядке, предусмотренном подразделом главы 25 АПК РФ.

Особенности административной природы судебных жалоб граждан на действия и решения органов управления или должностных лиц, а также существенные изменения в гражданском праве, предполагают необходимость отдельной процедурной регламентации, которая гарантировала бы эффективность защиты и восстановления нарушенных прав и свобод граждан, в том числе военнослужащих.

Судопроизводство в порядке главы 25 АПК РФ существенным образом отличается от искового производства как по форме, так и по содержанию, поскольку по сути своей и является административным судопроизводством, упомянутым в ст. 118 Конституции Российской Федерации. Это обусловлено тем, что в ходе рассмотрения жалобы судом фактически разрешается спор административно-правового характера между заявителем, с одной стороны, и должностным лицом (органом управления), принявшим решение или совершившим обжалуемые действия (бездействие), связанные определёнными административными полномочиями, с другой стороны.

В то же время, механизм защиты прав и свобод граждан средствами административного судопроизводства в силу государственно-правовой природы административных правоотношений, предполагает оценку правомерности обжалуемых решения или действий (бездействия) органов управления или должностных лиц не только с позиции соответствия закону или иному нормативному правовому акту, но и с учётом доказательств фактического нарушения конкретных прав гражданина и последствий этого.

Одним из критериев для разрешения жалоб граждан, в том числе военнослужащих, на действия и решения органов управления или должностного лица являются конкретные правовые нормы, подлежащие применению

к спорным правоотношениям, характер и содержание которых не могут быть определены или изменены гражданско-правовым договором сторон.

Процедура судопроизводства по жалобам фактически призвана играть роль объективного государственного контроля, гарантирующего защиту прав и законных интересов гражданина. По смыслу Конституции Российской Федерации и Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также главы 25 ГПК РФ. При равенстве граждан перед законом объективность такого контроля не должна зависеть от фактического неравенства возможностей заявителя и должностного лица (органа управления) по отысканию и представлению доказательств для подтверждения правильности своих позиций.

Таким образом, институт административной юстиции, как упорядоченная система судебного контроля за действиями органов управления и должностных лиц, включает в себя процессуальные механизмы, гарантирующие защиту прав и свобод граждан, что является необходимым условием дальнейшего развития Российской Федерации как правового государства.

Эффективность упомянутых правовых механизмов непосредственно влияет на уровень социальной и правовой защищённости военнослужащих в Российской Федерации, что, в свою очередь, обеспечивает боеготовность и боеспособность войск, а также внутривнутриполитическую стабильность и внешнюю безопасность России.

К ВОПРОСУ О ВОЕННО-УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Чеботарёв А. Н.,
*советник отдела аналитических исследований Аналитического
управления Аппарата Государственной Думы*

Преступления против военной службы, совершаемые в военное время и в боевой обстановке, характеризуются, прежде всего, повышенной степенью общественной опасности. Действующее уголовное законодательство устанавливает ответственность только за те преступления против военной службы, которые совершаются в мирное время и в отсутствие боевой обстановки. Ввиду отсутствия законодательства Российской Федерации военного времени положения ч. 3 ст. 331 УК РФ носят, по крайней мере, в настоящее время, лишь декларативный характер. В этой связи преступления против военной службы, совершённые военнослужащими Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований Российской Федерации в период выполнения задач контртеррористических, миротворческих и иных специальных (боевых) операций, не получили должной уголовно-правовой

оценки, хотя представители науки военно-уголовного права сразу после вступления в силу УК РФ 1996 года обратили внимание на необходимость разработки закона об уголовной ответственности за воинские преступления, совершённые в военное время и в боевой обстановке, в соответствии с ч. 3 ст. 331 УК РФ.

УК РФ 1996 года представляет собой форму современной уголовно-правовой политики России. Он в целом отражает потребности уголовно-правового регулирования качественно новых общественных отношений в Российской Федерации.

Говоря о существенных недостатках действующего УК РФ, хочется отметить один из них, который связан с отсутствием в действующем уголовном законодательстве возможности обеспечения, ответственности за преступления, совершённые в обстановке вооружённого конфликта, в боевой обстановке, адекватной их общественной опасности, это является одним из пробелов уголовного законодательства России.

Как отмечал председатель Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации Н. А. Петухов: «Российские военнослужащие в настоящее время почти постоянно участвуют в различных конфликтах и боевых действиях. Поэтому необходимо определить их ответственность за неповиновение или уклонение от военной службы в боевой обстановке, оставление поля сражения, добровольную сдачу в плен, мародёрство, насильственные действия в отношении мирного населения и военнопленных, другие правонарушения, которые в условиях боевых действий могут повлечь особо тяжкие последствия».

В этой связи законодатель должен своевременно и адекватно реагировать на различные изменения, происходящие в общественно-политической жизни как внутри государства, так и за его пределами. Главной задачей на этом этапе должно стать обеспечение соответствия российского уголовного законодательства международным стандартам и принятым международным документам, которое позволит усилить борьбу с наиболее опасными формами проявлений преступности на современном этапе. А это, в свою очередь, приведёт к повышению эффективности самого УК РФ, основными критериями которой выступают применяемость норм УК РФ к реальной преступности и отсутствие (их минимизация) ошибок при квалификации преступлений и применении за них наказания.

Законодательство военного времени должно регулировать уголовно-правовые отношения, возникающие в связи не только с международными вооружёнными конфликтами, но и ВВК. Так, мы полностью разделяем мнение (не акцентируя внимания на конкретных составах преступления) Х. М. Ахметшина о том, что в законодательстве военного времени должна быть предусмотрена наряду с уголовной ответственностью за воинские преступления, совершаемые в военное время, также и уголовная ответственность за воинские преступления, совершаемые в период вооружённых конфликтов немеждународного характера.

Попытки разработки военно-уголовного законодательства предпринимались, в том числе и на законодательном уровне. Осенью 2001 года в Государственной Думе шло обсуждение законопроекта № 130883-3 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (в части, касающейся норм об ответственности за преступления, совершаемые в военное время и в условиях боевой обстановки).

Верховный Суд Российской Федерации в своём официальном отзыве на данный проект указывает следующее: «Представленный на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации проект федерального закона является актуальным, а его концепция заслуживает одобрения. В УК РФ в течение семи лет после его принятия в 1996 году вносились различные изменения, направленные в целом на его совершенствование. Однако эти изменения практически не затрагивали норм военно-уголовного законодательства. Вместе с тем в процессе применения этих норм выявлен ряд существенных недостатков.

Во-первых, исключение из главы 33 УК РФ целого ряда воинских преступлений, в том числе совершаемых военнослужащими в военное время или в боевой обстановке, необоснованно ограничило сферу действия военно-уголовного законодательства.

Во-вторых, отдельные уголовно-правовые нормы, применяемые только к военнослужащим, оказались недостаточно проработанными с точки зрения их соответствия корреспондирующим нормам военного законодательства, что существенно затрудняет их применение на практике.

В-третьих, применение военно-уголовного законодательства обнаружило и некоторые пробелы, устранение которых возможно только законодательным путём.

Таким образом, совершенствование действующего военно-уголовного законодательства является важной задачей и носит разноплановый характер. Практическое осуществление этой законодательной инициативы должно способствовать дальнейшему укреплению боеготовности и боеспособности военной организации государства в целях обеспечения военной безопасности Российской Федерации».

Военно-уголовное законодательство должно выступать лишь составной частью законодательства, предусматривающего ответственность за совершение преступлений в военное время и в условиях боевой обстановки, которое будет устанавливать уголовно-правовой запрет не только на преступления против военной службы, но и на все преступления, совершаемые в зоне вооружённого конфликта, как международного, так и внутрисоветского характера.

Немаловажным шагом в разработке законодательства военного времени должно стать определение его формы.

Судя по содержанию ч. 3 ст. 331 УК РФ, законодательством военного времени должен стать отдельный закон, который будет принят в связи с вооружённым конфликтом на территории Российской Федерации. В то же

время законодательство военного времени должно касаться лишь решения организационных и подобных им вопросов, в то время как вопросы уголовной ответственности должны регламентироваться исключительно нормами УК РФ. К тому же, с учётом положения ч. 1 ст. 1 УК РФ, отдельного уголовного закона, устанавливающего ответственность за преступления, совершаемые в обстановке вооружённого конфликта, как такового существовать не может, поскольку последний в любом случае подлежит включению в УК РФ.

Проведённый в данной статье анализ законодательства и встречающихся в науке различных точек зрения по рассматриваемой проблематике позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Разработка уголовного законодательства военного времени является одним из направлений совершенствования российского уголовного законодательства.

2. Уголовное законодательство военного времени представляет собой комплекс дополнений и изменений, вносимых в УК РФ, связанных с установлением ответственности за преступления, совершаемые в военное время, в условиях вооружённого конфликта вне зависимости от его характера и боевой обстановки.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В XVIII – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Шахов В. В.,

*старший преподаватель кафедры гуманитарных
и социально-экономических дисциплин Белгородского
юридического института МВД России,
кандидат исторических наук*

В условиях реформирования и модернизации Российской Армии всё острее встаёт проблема социального обеспечения военнослужащих как в период несения службы, так и после выхода на пенсию.

В этих условиях необходимо, на наш взгляд, обратиться к опыту организации «социальной защиты» служилого сословия в России в XVIII – начале XX веков, так как социальная помощь военным, в силу их особого положения, стала оказываться гораздо раньше, чем представителям других сословий.

Для того чтобы понять ценность и актуальность данного исторического опыта, нужно разобраться в том, что представляла собой служба для представителей дворянского сословия, составлявшего костяк армии и социальную опору монархии.

В XVIII веке дворянство обладало всеми признаками государственно-крепостного состояния. Все дворяне были обязаны нести государственную службу, военную или гражданскую, начиная с 15 лет и непременно с самого низшего ранга, в армии – с солдата. Служба была бессрочной – до болезни или смерти. Две трети членов каждой фамилии должны были состоять на военной службе, одна треть – на гражданской.

Дворянство предпочитало военное поприще. Каждый дворянин был приписан к полку или государственному учреждению, где он проходил службу. Её тяжесть породила массовое укрывательство дворян от явки на службу и смотры, так называемое нетство, с которым правительство боролось с помощью жестоких кар. Например, в 1711 году 53 офицера, не явившиеся после отпуска в полк в Киевскую губернию, были лишены поместий, а их жёны с детьми были выселены из имений. По указу 1720 года дворянам, уклоняющимся от службы, грозили наказание кнутом, вырывание ноздрей и вечная каторга. Таблички с именами таких дворян прибивались к виселице с барабанным боем для всеобщего известия. Военная служба была настолько тяжёлой, что некоторые дворяне предпочитали записываться в купцы или даже в крестьяне, чтобы только от неё избавиться.

В обязанности дворянина входили также поддержание своей воинской годности, подготовка к службе своих детей, которые регулярно проходили смотры-проверки, осуществление управления своими крестьянами, включавшее вотчинный суд и полицию, сбор государственных налогов, социальное призрение и другое. Для управления имениями дворяне получали отпуск со службы с обязательством явиться обратно по первому требованию. По воле государя любой дворянин был обязан изменить место жительства, и это право Пётр I при надобности использовал, например, при заселении Петербурга. Представители высшего сословия не имели полных прав собственности ни на землю, ни на крепостных. Меньшая их часть владела землёй и крепостными на правах вотчинной собственности, большая часть – на правах поместной собственности. И за вотчину, и за поместье дворяне были обязаны нести «государеву службу» в соответствии с размерами землевладения и числом крепостных. Дворяне не освобождались и от телесного наказания и терпели розги, палки и плети наравне с «подлыми людьми».

Таким образом, если говорить о государственных обязанностях и имущественном праве дворянина-помещика, то нетрудно заметить, что они были не намного лучше, чем у крепостного крестьянина.

Лишь только начиная со второй четверти XVIII века царская власть начинает делать первые осторожные шаги в сторону смягчения требований к представителям высшего сословия. Манифестом от 31 декабря 1736 года Анна Иоанновна сократила срок обязательной службы с бессрочной до 25 лет. Освободила одного из нескольких сыновей или братьев в семье от службы для управления имением, но с обязанностью учиться, чтобы быть годным в случае надобности к гражданской службе, установила воз-

раст поступления на службу в 20 лет. Тогда же возник обычай записывать недорослей на службу с малых лет, так что они, находясь дома, уже служили в нижних чинах и к 20 годам являлись в полк офицерами.

Елизавета Петровна из-за необходимости вознаградить гвардейцев-дворян за участие в дворцовом перевороте, приведшем её на трон, внесла дальнейшие послабления в служебные обязанности дворян и увеличила их вотчинные права. Пётр III 18 февраля 1762 года издал «Манифест о вольности дворянской», который освободил дворян от обязательной службы государству. Екатерина II после продолжительных колебаний не только подтвердила манифест Петра III, но и увеличила личные права дворян в «Жалованной грамоте дворянству» в 1785 году. Император Павел I в 1797 году, сразу по восшествии на престол, отменил некоторые принципиальные пункты «Жалованной грамоты», в частности, восстановил обязательную службу. Но при Александре I в 1801 году этот документ вновь обрёл силу.

Вопрос о профессиональной деятельности представителей служилого сословия, нельзя обойти вниманием очень важный момент. До 1762 года основным и наиболее престижным родом деятельности для дворян была военная служба, которая в большинстве случаев заканчивалась в результате тяжёлой болезни, ранения либо смерти. Создание регулярной массовой армии, военные действия, связанные с большими людскими потерями и тяжёлыми формами инвалидности, потребовали поиска соответствующих форм помощи и поддержки для отставных военных.

При монастырях по указу Петра I были устроены приюты для раненых и больных воинов. Оставляя монастырям землю и имущество, император предписывал им заводить у себя лазареты, в которых требовал содержать «отставных драгун и солдат престарелых, увечных и раненых...» Кроме того, принимается решение использовать монастыри для призрения офицеров и рядовых, не имеющих своего дома, где бы отставные военные призривались, приняв постриг. С этой целью принимается Указ от 15 марта 1722 года. Для того чтобы закрепить вакансии монахов за отставными и увечными военными, Указом от 28 января 1723 года Пётр I запретил постригать в монахи из других сословий. Хлебное и денежное довольствие для отставных военных производилось из монастырских доходов, которые назначались на содержание монахов. Размер окладов мог колебаться в зависимости от чина (к примеру, жалование полковника московского гарнизона в 1712 году – 892 рубля 73 1/4 коп., а рядового прочих полков – 20 рублей 38 1/4 коп.).

Во время правления императрицы Елизаветы Петровны, по причине участия России в Семилетней войне, продолжавшейся с 1756 по 1763 год, правительство столкнулось с проблемой устройства большого количества раненых и искалеченных солдат. С этой целью Правительствующий сенат по рапорту Военной коллегии 6 ноября 1760 года издаёт указ «О построении богаделен в Воронежской и Белгородской губерниях для отставных,

раненых и увечных солдат». Выбор перечисленных территорий для организации богаделен Правительствующий сенат объясняет тем, что в этих местах «как известно, весьма не дорогою ценою хлеб покупается, а при том по тамошнему изобилию как мяса, так наипаче по текущим в тех местах не малым рекам и рыбы довольно, чем те отставные за их службы наилучше пользоваться и от болезней своих поправиться могут».

Следует также отметить заботу государства о дальнейшей судьбе представителей служилого сословия, оказавшихся по указанным причинам неспособными выполнять функции, связанные с воинской службой. В отношении этого документ предписывал: «отправлять их партиями за приглядом, выбирая из них надёжных людей, на ямских подводах в губернии, а губернским канцеляриям рассылать по городам, где вакансии будут».

Ещё одной из привилегий, к которым было приобщено дворянство после обретения прав вольности, являлись пенсии. Практика пенсионного обеспечения отставных была известна и ранее, но назначение пособий носило исключительный характер и не регламентировалось законодательством. После издания Манифеста о вольности положение меняется: ощутимо возросший отток военных со службы, дефицит статских мест для отставных офицеров, нехватка богаделен и ограниченные возможности монастырей по приёму престарелых и больных заставили власть задуматься о создании системы пенсионной поддержки. Вместе с тем продолжал действовать и другой, традиционный фактор: необходимость поощрять пенсионным содержанием представителей высших разрядов чиновничества и генералитета. Самый широкий жест был сделан в сторону последней категории: с первых месяцев 1763 года на пенсии генералитету стали отпускать из экономических доходов 50 тысяч рублей ежегодно. По указу от 26 февраля 1764 года «экономические» средства в сумме 115 тысяч рублей стали расходоваться также на пенсии для прочих военных чинов и содержание семей погибших военных.

Вся ежегодная пенсионная сумма составляла 25 тысяч рублей. Такой суммы никак не могло хватить на всех, кто соответствовал требованиям, предъявляемым к соискателям пенсий (35 лет «беспорочной» службы, считая с 15 лет). Поэтому для представленных к пенсии и не получивших её учреждалась очередь. В делах этой категории делалась запись: «награждён пенсионом, когда освободится вакансия».

Пенсионная сумма сильно колебалась в зависимости от ранга отставляемого, его связей, заслуг перед государством, наличия крестьян, между 15 рублями сержанта (не табельный чин) и 1000 рублей генерала. Довольно часто размер пенсии определялся формулой «в половину жалованья», что позволяет предполагать существование нормативной традиции в канцелярии императрицы и Сенате, но соблюдалась она не строго, пенсия могла быть равна и полному жалованью.

На дворян распространялись и другие формы послеслужебного патронажа: определение в инвалидную команду (сочеталось с назначением

пенсии), содержание в инвалидных домах, определение на поселение (как правило, без пенсионного обеспечения).

Несмотря на то, что Екатерина II Указом от 26 февраля 1764 года освободила монастыри от призрения в их стенах военных, из церковных и монастырских доходов взималось 125 тысяч рублей на содержание инвалидов войны, их жён и детей.

Отечественная война и ставший её следствием социальный кризис послужили толчком к созданию 18 августа 1814 года Патриотического общества, в задачи которого входило попечение больных и раненых защитников отечества, и специального Комитета, который занимался попечением раненых генералов, офицеров (и их семейств). Если они были в состоянии нести гражданскую службу, то им предоставлялись места полицмейстеров, городничих, смотрителей богоугодных заведений, комиссаров при пограничных карантинах, земских исправников. При определении к должности офицеры не лишались пенсии. Увечным штаб-офицерам и обер-офицерам разрешалось бесплатно из аптек отпускать лекарство. В большей или меньшей степени бедствие, обрушившееся на Россию с приходом армии Наполеона, коснулось даже самых удалённых уголков страны. В создавшейся ситуации землевладельцы Центрально-Черноземного региона проявили себя как истинные патриоты, организовав сбор материальной помощи для русской армии.

Важными вехами в благотворительном движении XIX века стали учреждение в 1814 году Александровского комитета раненых и увечных воинов, а также создание в 1833 году при Санкт-Петербургском приказе общественного призрения попечительного совета для контроля за деятельностью всех благотворительных учреждений.

Большую роль в истории социального призрения военнослужащих сыграла община сестёр милосердия, которая была учреждена в 1844 году в Санкт-Петербурге принцессой Терезией Ольденбургской, супругой князя Ольденбургского. В 1873 году, спустя три десятилетия, община была названа Свято-Троицкой. В обязанности сестёр входило дежурство у постелей больных в больницах и на дому. Постоянное внимание первой русской общины сестёр милосердия уделял великий русский хирург Н. И. Пирогов (1810–1881). В разгар Крымской войны вдова великого князя Михаила Павловича великая княгиня Елена Павловна, при активном участии гения российской медицины Н. И. Пирогова основала Крестовоздвиженскую общину сестёр попечения о больных и раненых воинах России. Устав её был написан Н. И. Пироговым. 120 сестёр Крестовоздвиженской общины под его руководством принимали участие в Крымской войне, где занимались не только уходом за ранеными и больными в госпиталях, но и их эвакуацией с театра военных действий в тыл страны. Это был первый в истории мировой военной медицины опыт применения женского труда на театре военных действий. По возвращении из Крыма сёстры общины работали в военных и морских госпиталях Санкт-Петербурга и Кронштадта. В 1894 году

Крестовоздвиженская община сестёр милосердия перешла в ведение Российского Общества Красного Креста, организованного в 1867 году. Сёстры общины активно участвовали в русско-турецкой войне 1877–1878 годов и в русско-японской войне 1904–1905 годов.

В устав Красного Креста в 1882 году было внесено дополнение, согласно которому этому обществу было поручено оказание помощи увечным воинским чинам на местах их жительства. Все железные дороги предоставляли сёстрам милосердия, а также раненым и больным воинам, направляемым для лечения Обществом Красного Креста, совершенно бесплатный проезд.

Приюты для увечных воинов и их вдов на средства Российского Общества Красного Креста были открыты в 1890-е годы в Варшаве, Саратове, Москве, Петербурге, Воронеже, Аккермане, Сызрани. К началу Первой мировой войны в России готовили сестёр милосердия уже более 100 общин, в боевых порядках русской армии в середине 1917 года работали около 30 тысяч сестёр милосердия.

Параллельно Обществу Красного Креста существовал и целый ряд более мелких организаций.

В 1906 году было образовано «Общество повсеместной помощи пострадавшим на войне солдатам и их семьям». Общество взяло на себя и заботу о детях воинов-инвалидов. С 1909 года оно состояло под покровительством императора Николая II. Вновь захлестнувшая Россию в начале XX века волна внутри- и внешнеполитических кризисов стала причиной обострения социальной обстановки в стране. Череда тяжёлых и кровопролитных войн принесла свои плоды. Снова встал вопрос о необходимости призрения огромного количества искалеченных солдат.

30 августа 1915 года был издан закон, возлагающий заботы о материальных и духовных нуждах беженцев на министра внутренних дел и подведомственные ему органы. По заявлению министра финансов в Государственной Думе, на выдачу пайков временно осиротевшим семьям, кормильцы которых ушли на войну, выделен один миллиард рублей. Осенью 1915 года в Петрограде учреждено Новое общество. Его задача – организовать в России сеть сельскохозяйственных ремесленных трудовых колоний для детей и сирот воинов; построить посёлки для калек-воинов и их семей, где предполагается открыть школы-мастерские, позволяющие семьям частично окупить своё содержание.

В целом, можно сказать, что в деле формирования системы социального призрения служилого сословия в дореволюционной России доминирующая роль принадлежала общественным организациям и частным лицам. Вместе с тем необходимо отметить большое значение мер, предпринимаемых государственной властью в деле создания законодательной основы деятельности попечительских организаций и учреждений. Немалый вклад был сделан представителями царской семьи, под личным руководством и покровительством которых находились благотворительные организации и дома призрения.

МЕСТО И РОЛЬ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (ОДКБ, ШОС)

Шейренов Б. Ш.,
*адъюнкт кафедры военной администрации,
административного и финансового права
Военного университета (Кыргызская Республика),
подполковник юстиции*

В настоящее время Кыргызская Республика находится на новом этапе своего исторического развития. Реформируются политическая система общества, основы государственного устройства и управления (переход в 2010 году к парламентско-президентской республике), осуществляется процесс переоценки ценностей и согласования интересов личности, общества и государства, дальнейшего развития социально-экономических, политических, правовых, этнических связей и отношений, изменяются подходы к обеспечению национальной безопасности.

Географическое расположение Кыргызстана на стыке интересов глобальных политических игроков, слабая экономическая ситуация, различные внутренние потрясения (революции 2005 и 2010 годов, Ошские события лета 2010 года и другие), сложная приграничная обстановка (неурегулированность границ с Узбекистаном и Таджикистаном) заставляют власти государства осуществлять многовекторную внешнюю политику, быть членом более 100 международных организаций. Эта деятельность приносит определённые плоды, особенно связанные с привлечением финансов в экономику Кыргызстана. Однако участие в ряде международных организаций не приносит должного эффекта и является обузой для государственного бюджета, поскольку Кыргызская Республика из-за сложных финансовых проблем не может своевременно вносить членские взносы во все международные организации, членом которых является.

По информации Министерства иностранных дел Киргизии, в настоящее время долг по членским взносам составляет порядка 21 миллиона долларов. Такая ситуация наносит ущерб имиджу Киргизии на международной арене. В этой связи возникает закономерная необходимость проведения ревизии членства государства в международных организациях и выхода из международных организаций, участие в деятельности которых является сомнительным и не приносящим государству каких-либо положительных результатов.

На этом фоне участие Кыргызской Республики в ряде региональных международных организаций, несомненно, является необходимым и приносит мультипликативный эффект. Участие в таких международных организациях, как Содружество Независимых Государств (СНГ), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и ряде других, позволяет Киргизии решать

не только политические и экономические проблемы, но и вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности и обороны.

Поскольку собственные возможности Киргизии для обеспечения военной безопасности ограничены и страна не имеет возможности обеспечить адекватное и симметричное реагирование на возможные внешние военные угрозы в пределах оборонной достаточности, она рассматривает международное стратегическое и военное партнёрство как важный фактор дополнительного обеспечения национальной безопасности.

В соответствии с Военной доктриной сотрудничество на региональном уровне осуществляется в рамках ОДКБ, ШОС, а также на двусторонней и многосторонней основе с государствами – участниками СНГ. В глобальном масштабе сотрудничество осуществляется со всеми государствами, политика которых не наносит ущерба интересам Кыргызской Республики и не противоречит Уставу ООН.

Большое значение для понимания роли и места Вооружённых Сил Кыргызской Республики в системе сотрудничества с другими государствами приобретают новые глобальные тенденции, от которых наше государство не может остаться в стороне:

1) на первый план в глобальной системе военно-политических отношений выходит противодействие новым вызовам, стимулированным процессами глобализации. В числе этих вызовов: международный терроризм, наркоторговля, распространение ОМП, этническая нестабильность, деятельность радикальных религиозных сообществ и группировок, организованная преступность, имеющие транснациональный характер. Характер этих вызовов таков, что с ними невозможно эффективно бороться в рамках отдельных государств;

2) становится реальностью осуществление международных операций по применению силы вне традиционных военно-политических организаций. Военная сила всё чаще применяется в рамках коалиций, сформированных на временной основе;

3) происходит дальнейшая экономизация внешнеполитических приоритетов государств. Экономические интересы становятся более важными по сравнению с политическими и военно-политическими, более того, возникает всё более сложное сочетание экономических интересов отдельных государств и интересов крупных транснациональных компаний. В результате этого существенно изменилось понимание условий, достаточных для применения вооружённой силы. Если раньше основанием для принятия решений об использовании военных средств чаще всего служило наличие прямой военной угрозы безопасности или интересам того или иного государства, то сейчас военная сила все чаще применяется для обеспечения экономических интересов той или иной страны. Это объективно расширяет сферу внешнеполитической востребованности военной силы, как наиболее эффективного инструмента решения тех или иных задач;

4) произошло сращивание внутреннего и международного терроризма, особенно касаясь наркотрафика. В современных условиях, когда возникновение международного антитеррористического интернационала стало реальностью, бессмысленными становятся попытки разделения террористической активности на внутреннюю и международную. Это касается как политических подходов к пресечению террористической активности, так и силовых мер по нейтрализации активности террористов. Очевидно, что терроризм превратился из политической угрозы в военно-политическую, и сфера ответственности вооружённых сил по противодействию ему существенно расширилась;

5) повысилась значимость негосударственных участников системы международных отношений для определения характера внешнеполитических приоритетов различных государств мира.

Важнейшим аспектом, определяющим подходы к строительству и развитию военного потенциала Кыргызстана, является понимание характера отношений нашей страны с наиболее значимыми элементами современной системы международных отношений.

Организация Объединённых Наций (ООН) и Совет Безопасности ООН рассматривается Кыргызской Республикой центральным элементом, обеспечивающим глобальную стабильность. Особую озабоченность нашего государства вызывает переход к применению Вооружённых Сил на основании национальных решений или международных организаций регионального масштаба, что ведёт к снижению роли Совета Безопасности ООН в разрешении вооружённых конфликтов.

Участие Кыргызской Республики в **Содружестве Независимых Государств** является одним из важнейших направлений внешней политики. Озвученные планы по вступлению Кыргызстана в Таможенный союз и Единое экономическое пространство являются наглядным примером того, какое стратегическое значение имеет данный вопрос для нашего государства.

Организация Договора о коллективной безопасности – военно-политический союз, созданный несколькими государствами бывшего СССР на основе Договора о Коллективной Безопасности, подписанного Арменией, Казахстаном, Киргизией, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном в Ташкенте 15 мая 1992 года, вступившего в силу 20 апреля 1994 года. В основу Договора легли положения ст. 51 Устава ООН об осуществлении права на коллективную самооборону.

За период 1995–2000 годов был подготовлен и принят ряд важнейших нормативных актов, которые составили основу для практической организации военного сотрудничества и решения задач в области совместной военной политики. Важнейшими из них стали Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества и положения по его реализации; Решение о Коллективных силах быстрого развёртывания в Центральноазиатском регионе коллективной безопасности (КСБР); Решение

о совместной подготовке кадров для вооружённых сил государств, входящих в Договор о коллективной безопасности и другие. Тем самым были созданы условия, которые позволили трансформировать Договор о коллективной безопасности в Организацию Договора о коллективной безопасности.

На московской сессии ДКБ 14 мая 2002 года было принято решение о преобразовании ДКБ в полноценную международную организацию – Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). 7 октября 2002 года в Кишинёве подписаны Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ, которые ратифицированы всеми государствами-членами ОДКБ и вступили в силу 18 сентября 2003 года.

4 февраля 2009 года в Москве лидеры стран ОДКБ одобрили создание Коллективных сил оперативного реагирования. Согласно подписанному документу, Коллективные силы оперативного реагирования будут использоваться для отражения военной агрессии, проведения специальных операций по борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Целями ОДКБ является защита территориально-экономического пространства стран-участниц договора совместными усилиями армий и вспомогательных подразделений от любых внешних военно-политических агрессоров, международных террористов, а также от природных катастроф крупного масштаба.

В соответствии с Уставом ОДКБ разработана и создана система органов управления, которая включает в себя ряд консультативных и исполнительных органов с участием министров иностранных дел, обороны, секретарей советов безопасности, начальников штабов Вооружённых Сил и ряд других. Высшим органом ОДКБ является Совет коллективной безопасности (СКБ), куда входят все главы государств.

В настоящее время сотрудничество между государствами-членами ОДКБ осуществляется по следующим направлениям:

1) *коалиционное военное строительство*. В этой сфере Организация продолжает наращивать усилия в решении вопросов, связанных с совместными мероприятиями по отражению военной агрессии, борьбы с международным терроризмом, экстремизмом и транснациональной организованной преступностью, ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций. С этой целью 14 июня 2009 года Советом коллективной безопасности подписано Соглашение о Коллективных силах оперативного реагирования, а в период с 2 по 16 октября того же года проведено первое учение в составе КСОР;

2) *дальнейшее совершенствование деятельности Межгосударственной комиссии по военно-экономическому сотрудничеству ОДКБ* взамен ранее действующей аналогичной комиссии СНГ. Создание нового формата комиссии имеет целью более полное и эффективное использование потенциала льготного сотрудничества в рамках ОДКБ; создание благоприятных

условий для углубления военно-экономической интеграции, в том числе и в оборонно-промышленном комплексе;

3) *военно-техническое сотрудничество*. Деятельность в рамках военно-технического сотрудничества направлена на решение таких стержневых задач, как формирование эффективной системы коллективной безопасности и укрепление военно-технических позиций Организации в различных регионах мирового сообщества;

4) *подготовка военных кадров*. Соглашением определена главная цель – формирование и развитие единой системы подготовки военных кадров для Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований государств-членов ОДКБ по согласованным специальностям и программам обучения.

События 2010 года в Кыргызской Республике показали необходимость совершенствования механизмов ОДКБ. Кыргызстан стал инициатором по принятию пакета документов по созданию механизма антикризисного реагирования. Со вступлением их в силу государства-члены ОДКБ будут иметь соответствующую правовую основу для взаимодействия по широкому спектру вопросов безопасности, включая внутренние угрозы, чрезвычайные ситуации, и другие, в том числе оказания материально-технической помощи.

Немаловажным аспектом международных отношений в рамках ОДКБ являются военные манёвры. В 2004 году в Иссык-Кульской области Кыргызстана было проведено крупномасштабное совместное тактическое учение «Рубеж». Это были беспрецедентные по масштабу целей и задач, привлекаемых сил и средств военные манёвры, когда-либо проводившиеся ОДКБ в Центральноазиатском регионе. Учение «Рубеж-2004» показало возможности ОДКБ в обеспечении коллективной безопасности в Центральной Азии. Учение «Рубеж-2005» было проведено в апреле 2005 года на территории Таджикистана. В 2009 году в Республике Казахстан на общевойсковом полигоне «Матыбулак», а в 2010-м в Российской Федерации на общевойсковом полигоне «Чебаркуль» Приволжско-Уральского военного округа прошли совместные оперативно-тактические учения Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) Организации Договора о коллективной безопасности «Взаимодействие».

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – региональная международная организация, основанная в 2001 году лидерами Китая, России, Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. Хотя ШОС не является военным блоком, однако решает вопросы, связанные с безопасностью участников. Главными задачами провозглашены укрепление стабильности и безопасности на широком пространстве, объединяющем государства-участники, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, терроризмом, наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнёрства, научного и культурного взаимодействия.

Декларация о создании организации получила практическое воплощение в подписании в июне 2002 года в Санкт-Петербурге двух актов – Де-

кларации глав государств-членов ШОС и Хартии ШОС – базового уставного документа.

По итогам московского саммита (28–29 мая 2003 года) были созданы Секретариат ШОС со штаб-квартирой в Пекине и Региональная анти-террористическая структура (РАТС), а также положения, определяющие функционирование органов организации – положения о Совете глав государств, Совете глав правительств и Совете глав МИД.

По итогам ташкентского саммита (июнь 2004 года) были подписаны Ташкентская декларация по итогам заседания, Конвенция о привилегиях и иммунитетах ШОС, а также ряд других документов. Состав организации расширился за счёт приёма в качестве наблюдателя нового члена – Монголии.

На встрече глав государств ШОС, проведённой в 2005 году, помимо нового пакета договоров и конвенций была подписана Декларация глав государств-членов ШОС, которая зафиксировала дальнейшую консолидацию усилий и укрепление координации.

Главными итоговыми документами бишкекского саммита (август 2007 года) стали Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов Шанхайской организации сотрудничества и Бишкекская декларация глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. Помимо государств-членов организации в работе ШОС участвуют представители стран-наблюдателей – Монголии, Ирана, Пакистана и Индии.

Помимо принятия важных документов, в рамках ШОС проводятся различного рода мероприятия, касающиеся сотрудничества в борьбе с угрозами и вызовами нового поколения, причём с участием оборонных ведомств государств – членов ШОС. Так, в августе 2003 года на территориях Казахстана и Китая было проведено совместное контртеррористическое учение «Взаимодействие-2003». Свои намерения проводить совместные военные учения и в дальнейшем государства-члены закрепили подписанием 27 июня 2007 года соответствующего Соглашения в ходе совещания министров обороны Организации, проведённом в городе Бишкек. Первое учение «Мирная миссия» на его основе прошли на территориях Китая и Российской Федерации в августе 2007 года. Второе прошло в Казахстане в октябре 2010 года. Эти крупномасштабные военные манёвры стали логическим продолжением учения воинских контингентов стран ШОС «Взаимодействие-2003».

Таким образом, Кыргызская Республика является полноправным членом указанных международных организаций, активно участвует в работе этих организаций, имеет возможность влиять на происходящие в мире и регионе процессы, а Вооружённые Силы Кыргызстана получили возможность интеграции и дальнейшего развития с вооружёнными силами дружественных государств Евразийского континента.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ВООРУЖЁННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОГРАНИЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Хандожко В. Э.,

кандидат юридических наук, доцент

В соответствии со статьей 11.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» направлениями пограничной деятельности являются:

1) защита и охрана государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

2) защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории², исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.

Осуществление данных направлений пограничной деятельности Вооружёнными Силами Российской Федерации регламентируется Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730–1 «О Государственной границе Российской Федерации» (далее – закон о границе), Федеральным законом от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (далее – федеральный закон о море), другими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с пунктами «м» и «н» статьи 71 Конституции Российской Федерации «безопасность», «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации» находятся в ведении Российской Федерации.

² В соответствии с частью четвёртой статьи 3 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» приграничная территория включает в себя пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озёр и иных водоёмов, внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и другие территории, прилегающие к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озёр и иных водоёмов, побережью моря или пунктам пропуска.

Согласно статье 3 закона о границе «защита государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путём принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных³, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер». Таким образом, Министерство обороны Российской Федерации участвует в защите государственной границы путём принятия оборонных, разведывательных, пограничных и иных мер в пределах своей компетенции.

Меры по защите государственной границы принимаются в соответствии со статусом государственной границы, определяемым международными договорами Российской Федерации⁴ и законодательством Российской Федерации. Оборонные меры защиты государственной границы Вооружёнными Силами Российской Федерации принимаются в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне», разведывательные – Федеральным законом от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке», пограничные – законом о границе и так далее.

Охрана государственной границы, согласно статье 3 закона о границе, «является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется... Вооружёнными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде... в случаях и в порядке, определяемых законодательством Российской Федерации. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения

³ В соответствии с частями пятой и шестой статьи 3 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» пограничные меры – это меры по охране государственной границы Российской Федерации. Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства. Согласно статье 12 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446–1 «О безопасности» Вооружённые Силы Российской Федерации включены в «силы обеспечения безопасности».

⁴ Например, Договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой о российско-эстонской государственной границе от 18 мая 2005 года, Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о российско-казахстанской государственной границе от 18 января 2005 года, Дополнительное соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на её Восточной части от 14 октября 2004 года, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республикой о режиме российско-китайской государственной границы от 27 мая 1994 года и другие.

прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу».

Частью третьей раздела 4 Основ пограничной политики Российской Федерации, утверждённых Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 года № Пр-1987, предусмотрено, что «федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации... при реализации пограничной политики выполняют полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными правовыми актами, регламентирующими решение задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве»⁵.

Полномочия Министерства обороны Российской Федерации по защите и охране⁶ государственной границы определены пунктом 3 статьи 28 закона о границе, согласно которого Минобороны России:

1) обеспечивает охрану государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде;

2) обеспечивает участие Вооружённых Сил Российской Федерации в охране государственной границы на суше, море, пограничных реках, озёрах и иных водоёмах в случаях и порядке, определённых вышеназванным законом о границе, другими федеральными законами;

3) разрешает в пределах своей компетенции инциденты, связанные с нарушением режима государственной границы;

4) оказывает содействие пограничным органам в ресурсном, разведывательном и ином обеспечении защиты государственной границы на основе законодательства Российской Федерации и межведомственных соглашений.

Подпункт 9 пункта 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1082, подтверждает, что одно из полномочий Минобороны России – это обеспечение охраны государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде.

Полномочия Военно-воздушных сил по охране государственной границы в воздушном пространстве определены статьей 31 закона о границе.

Боевая техника и оружие Вооружёнными Силами Российской Федерации применяются в соответствии со статьей 35 закона о границе и По-

⁵ В соответствии с частью пятой раздела 1 Основ пограничной политики Российской Федерации, утверждённых Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 года № Пр-1987, пограничное пространство Российской Федерации охватывает государственную границу Российской Федерации, приграничную территорию, воздушное пространство, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации (понятие «пограничное пространство» дано автором с учётом понятия «приграничная территория»).

⁶ Здесь и далее термины «защита» и «охрана» используются автором исходя из понятий «защита» и «охрана», определённых в статье 3 закона о границе.

рядком применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 года № 977.

Министерство обороны Российской Федерации даёт в соответствии с пунктом «б» части восьмой статьи 9 закона о границе в отдельных случаях при выполнении специальных международных полётов разрешение на вылет воздушных судов из Российской Федерации, а также их посадку после влёта в Российскую Федерацию в аэропортах, на аэродромах Российской Федерации, не открытых для международных полётов.

Кроме того, ряд полномочий Вооружённых Сил Российской Федерации по охране государственной границы в воздушном пространстве установлены Федеральными правилами использования воздушного пространства Российской Федерации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 года № 138.

Основные направления формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере по вопросам охраны границы в воздушном пространстве определены в Концепции формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере, утверждённой решением Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 года, протокол № 1 (далее – Концепция), предусматривающая реализацию её положений до 2010 года.

Согласно разделу 2 главы V Концепции, основу охраны государственной границы в воздушном пространстве будет составлять:

- 1) радиолокационный контроль соединениями, воинскими частями и подразделениями Военно-воздушных сил за пересечением государственной границы летательными аппаратами и их полётами в воздушном пространстве;
- 2) пресечение полётов и принятие мер к посадке на территории Российской Федерации летательных аппаратов, незаконно пересёкших государственную границу или нарушивших порядок использования воздушного пространства России, и оказание им помощи при чрезвычайных ситуациях.

Полномочия Военно-Морского Флота по охране государственной границы в подводной среде регламентированы статьёй 32 закона о границе. При этом Порядок применения оружия и боевой техники при защите государственной границы Российской Федерации в подводной среде, утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 года № 1310.

Вместе с тем, одним из пробелов в федеральном законодательстве, на мой взгляд, можно считать отсутствие в полномочиях Военно-Морского Флота обязанности давать разрешение на использование водолазного снаряжения во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации. Данная обязанность вытекает из задач, возложенных на Во-

енно-Морской Флот по охране государственной границы в подводной среде.

Основные направления формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере по вопросам охраны границы в подводной среде определены разделом 2 главы V вышеназванной Концепции.

Охрана государственной границы в подводной среде производится силами и средствами объединений, соединений и воинских частей Военно-Морского Флота в общей системе поддержания оперативного режима в операционных зонах флотов. Осуществляется путём выявления признаков и фактов возможного присутствия иностранных подводных объектов, контроля пересечения государственной границы в подводной среде иностранными подводными объектами и принятия мер по прекращению или предупреждению действий обнаруженных иностранных подводных объектов во внутренних морских водах и территориальном море, а также за их пределами (при возникновении угрозы незаконного пересечения этими объектами государственной границы) в соответствии с нормами международного права.

Согласно статьи 33 закона о границе Вооружённые Силы Российской Федерации участвуют в охране государственной границы пограничными органами.

Охрана государственной границы на отдельных участках на суше, морском побережье, берегах пограничных рек, озёр и иных водоёмов в части воспрепятствования незаконного пересечения границы в местах дислокации военных объектов, гарнизонов Вооружённых Сил Российской Федерации, закрытых для прохода (проезда) посторонних лиц, транспортных средств, возлагается на командование указанных военных объектов, гарнизонов. Такие участки определяются совместно начальниками региональных пограничных управлений по федеральным округам, начальниками пограничных управлений по субъектам Российской Федерации (по направлениям) и командующими войсками военных округов, флотами, флотилиями и закрепляются соответствующими документами.

Вооружённые Силы Российской Федерации выделяют пограничным органам силы и средства для участия в пограничных поисках и операциях в порядке, определяемом совместными решениями.

Военнослужащие других видов Вооружённых Сил Российской Федерации (за исключением военнослужащих Военно-воздушных сил и Военно-Морского Флота, осуществляющих охрану границы в воздушном пространстве и подводной среде), привлекаемые к участию в пограничных поисках и операциях, охране государственной границы на суше, морском побережье, берегах пограничных рек, озёр и иных водоёмов, могут применять оружие и боевую технику в соответствии с требованиями статьи 35 закона о границе.

В соответствии с абзацем четвёртым пункта 1.1 статьи 28 закона о границе координацию пограничными органами деятельности Военно-воздушных сил и Военно-Морского Флота по защите и охране государственной границы обеспечивает Федеральная служба безопасности Российской Федерации совместно с Министерством обороны Российской Федерации.

Согласно статье 34 закона о границе Военно-воздушные силы, Военно-Морской Флот и пограничные органы осуществляют взаимодействие в защите и охране государственной границы.

Статьи 14 и 15 закона о границе наделяют представителей Министерства обороны Российской Федерации правом разрешать инциденты, связанные с нарушением режима государственной границы.

Представителями Министерства обороны Российской Федерации осуществляется урегулирование пограничных инцидентов, связанных с действиями российских или иностранных военных воздушных судов и военных кораблей, других военных объектов или военнослужащих (за исключением объектов или военнослужащих пограничных органов, когда не затрагиваются интересы предотвращения опасной военной деятельности), при необходимости – с участием пограничных представителей Российской Федерации.

Участие Вооружённых Сил Российской Федерации в борьбе с трансграничной преступностью, терроризмом и экстремизмом в пограничном пространстве Российской Федерации, пиратством в открытом море регламентируется Конвенцией Организации Объединённых Наций по морскому праву 1982 года (далее – Конвенция ООН по морскому праву), Федеральным законом от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – федеральный закон о терроризме), Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», разработанными в их исполнение указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Статья 6 федерального закона о терроризме гласит, что в борьбе с терроризмом Вооружённые Силы Российской Федерации могут применяться для: пресечения полётов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами, пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, для обеспечения безопасности национального морского судоходства и так далее.

Порядок их привлечения к этой деятельности определён статьями 7–10 Федерального закона о терроризме, а порядок применения оружия Вооружёнными Силами Российской Федерации – постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 года № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму».

Пресечение пиратства осуществляется военными кораблями или военными летательными аппаратами в открытом море в соответствии со статьями 100–107 Конвенции ООН по морскому праву.

Основные направления борьбы с терроризмом и экстремизмом, трансграничной преступностью на государственной границе и приграничной территории Российской Федерации определены разделом 5 главы V выше-названной Концепции.

В соответствии с пунктом 2 статьи 39 федерального закона о море охрана внутренних морских вод, территориального моря и их природных ресурсов осуществляется «федеральным органом исполнительной власти по безопасности во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти в области обороны, ... другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции...»

Пункт 2 статьи 12 федерального закона о море определяет, что «в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации ... федеральный орган исполнительной власти по обороне или федеральный орган исполнительной власти по безопасности могут временно приостановить в определённых районах территориального моря осуществление права мирного прохода через территориальное море для иностранных судов, иностранных военных кораблей и других государственных судов».

Кроме того, в этих же целях Министерством обороны Российской Федерации, согласно пункту 5 статьи 13 федерального закона о море, разрабатываются морские коридоры и схемы разделения движения в территориальном море, которые затем утверждаются Правительством Российской Федерации и публикуются в «Извещениях мореплавателям».

Во исполнение названной статьи федерального закона о море и пункта 8 раздела I протокола № 1 заседания Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 года Министерством обороны Российской Федерации разработаны Схемы разделения движения в территориальном море Российской Федерации, утверждённые распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2006 года № 1226-р.

На основании пункта 1 статьи 19 федерального закона о море в случае, если какой-либо иностранный военный корабль не соблюдает законодательство Российской Федерации, касающееся прохода через территориальное море или нахождения во внутренних морских водах, в морских портах (например, мирный проход осуществляет одновременно более трёх иностранных военных кораблей или других государственных судов одного иностранного государства, иностранные подводные лодки и другие подводные транспортные средства следуют в подводном положении, иностранный военный корабль следует в запретный для плавания район или не соблюдает пограничные и иные правила и другое), и игнорирует любое обращённое к нему требование о соблюдении законодательства Российской Федерации, должностные лица федерального органа исполнительной власти по оборо-

не могут потребовать от иностранного военного корабля немедленно покинуть территориальное море, внутренние морские воды и морской порт.

Ряд полномочий Министерства обороны Российской Федерации по охране внутренних морских вод и территориального моря определены Правилами плавания и пребывания иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, в территориальном море, во внутренних морских водах, на военно-морских базах, в пунктах базирования военных кораблей и морских портах Российской Федерации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 1999 года № 1102, Положением о пересечении государственной границы Российской Федерации иностранными спасательными единицами и пребывании их на территории Российской Федерации в целях поиска и спасания людей, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2000 года № 654, Положением о пропуске через государственную границу Российской Федерации и об условиях пребывания иностранных морских и воздушных судов и других транспортных средств, занятых в борьбе с инцидентами, вызывающими загрязнение нефтью, а также персонала, грузов, материалов и оборудования, требующихся для борьбы с такими инцидентами, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 592, и другое.

Федеральным законодательством определены и полномочия Министерства обороны Российской Федерации по вопросам охраны природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (пункт 14 Правил проведения морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 391; пункт 4 статьи 26 федерального закона о море; пункт 6 Положения о строительстве и эксплуатации линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации, на приграничной территории, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2004 года № 610; статьи 8–10, 18, 22, 34, 44 Федерального закона от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; пункт 11 Порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2000 года № 44; пункт 7 Порядка прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2000 года № 68);

пункты 4 и 5 статьи 8, пункт 4 статьи 20, пункт 1 статьи 37 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и так далее).

В соответствии с разделом 4 главы V названной Концепции «охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов осуществляется силами пограничных органов в назначенных районах и установленных контрольных пунктах совместно с федеральными органами исполнительной власти, реализующими функции по контролю и надзору, во взаимодействии с береговой системой наблюдения Военно-Морского Флота.

Кроме того, Вооружённые Силы Российской Федерации принимают в пределах пограничного пространства Российской Федерации участие в поиске и спасении людей в соответствии с Планом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасению людей на море и в водных бассейнах Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 года № 834, Положением о единой системе авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 538, и Федеральными авиационными правилами поиска и спасания в Российской Федерации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 года № 530, и так далее.

Вместе с тем, на сегодняшний день Вооружённые Силы Российской Федерации не наделены правом участвовать в отражении вооружённого вторжения на территорию Российской Федерации незаконных вооружённых формирований, банд.

ФСБ России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который проходит согласование в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти.

Законопроект уточняет полномочия Минобороны России в сфере защиты государственной границы, наделяя её функцией организации участия Вооружённых Сил Российской Федерации в отражении вооружённого вторжения на территорию Российской Федерации, нападения на подразделения и объекты пограничных органов, а также войск, воинских формирований и органов, принимающих участие в защите государственной границы, в оказании помощи кораблям (катерам), самолётам и вертолётам при отражении вооружённого нападения на них и в других случаях.

Таким образом, проведённый анализ законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод, что участие Вооружённых Сил Российской Федерации в пограничной деятельности заключается в следующем.

<p align="center">Направления пограничной деятельности</p>	<p align="center">Полномочия Минобороны России</p>
<p>1. Защита и охрана государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.</p>	<p>1. Участие в пределах своей компетенции в защите государственной границы. 2. Охрана государственной границы в воздушном пространстве. 3. Охрана государственной границы в подводной среде. 4. Охрана отдельных участков государственной границы в местах дислокации военных объектов, гарнизонов Вооружённых Сил Российской Федерации. 5. Разрешение в пределах своей компетенции пограничных инцидентов. 6. Участие в пределах приграничной территории в пограничных поисках и операциях. 7. Содействие пограничным органам в ресурсном, разведывательном и ином обеспечении защиты государственной границы.</p>
<p>2. Защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.</p>	<p>8. Борьба в пределах своей компетенции с трансграничной преступностью и терроризмом в пограничном пространстве Российской Федерации, пиратством. 9. Участие во взаимодействии с пограничными органами в охране внутренних морских вод, территориального моря Российской Федерации и их природных ресурсов, оказание содействия органам охраны исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации в осуществлении ими своих функций. 10. Участие в пределах пограничного пространства Российской Федерации в поиске и спасании людей.</p>

СОДЕРЖАНИЕ

Материалы научно-практической конференции, посвящённой 20-летию образования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	3
Выступления участников конференции.	3
Абдрашитов Э. Е.	4
Амиров Р. З.	8
Артеменко Д. В.	14
Баженов С. В.	16
Бакович М. Н.	21
Баранчук Н. А.	25
Бибарсова Г. Ш.	28
Вишневецкий К. В., Трофименко С. В.	32
Войлошников О. Д.	33
Галушкин И. Б.	35
Григорьев В. Н.	38
Дамаскин О. В.	42
Загидулин Р. А.	47
Занина Т. М.	53
Зданович Ю. А.	56
Иванеев С. В.	59
Ивановский В. С.	63
Какоткин Н. С., Сидоров А. А.	68
Калинин С. И.	73
Кулемин В. В.	77
Лиховидов К. С.	81
Маслов И. В.	85
Маслов Н. А.	90
Мещеряков А. Н.	94

Мухин И. В.	97
Никоноров Г. А.	100
Пашин В. М.	102
Пеньков М. М., Кужекин Н. С.	108
Песецкий Д. В.	111
Поваляев А. Н.	115
Полякова Н. В.	120
Попов И. А.	124
Рудичева Н. И.	127
Салтыкова Ю. А.	132
Скрипель К. А.	134
Талынёв В. Е.	139
Утробин Г. Ф.	145
Цымбаренко И. Б.	146
Чеботарёв А. Н.	149
Шахов В. В.	152
Шейренов Б. Ш.	158
Хандожко В. Э.	164

Развитие российского военного
законодательства на современном этапе
(итоги, проблемы, перспективы)

Часть II

*Материалы научно-практической конференции,
посвящённой 20-летию образования
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации*

Редактор Нарбут В. В.

Корректор Романосова Т. Д.

Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 11.09.2014 г.
Формат 60x90/16. Печ. л. 11,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Принт Сервис»
443070, г. Самара, ул. Верхне-Карьерная, 3а