

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ВОЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

По материалам научно-практической конференции
на тему «Развитие российского военного законодательства
на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)»

Издание Государственной Думы
Москва • 2013

УДК 340.11:355
ББК 67.401
С 56

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы по обороне,
депутата Государственной Думы
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

С 56 **Совершенствование военного законодательства.** По материалам научно-практической конференции на тему «Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)». — М.: Издание Государственной Думы, 2013. — 64 с.

В настоящем сборнике публикуются выступления участников (Часть 1) научно-практической конференции на тему «Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)», посвященной 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.

УДК 340.11:355
ББК 67.401

Материалы научно-практической конференции на тему «Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)»

Выступления участников конференции Часть 1

Роль и место Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в формировании современного военного законодательства России



В. П. КОМОЕДОВ,
*председатель Комитета
Государственной Думы по обороне*

Роль и место Государственной Думы в жизни страны, в том числе в укреплении ее обороноспособности, достаточно четко закреплены Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Прежде всего это принятие федеральных и федеральных конституционных законов. Предметы исключительного ведения Российской Федерации, регулирование которых в том числе осуществляется федеральными законами, определены статьей 71 Конституции. Применительно к теме конференции — это оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, вопросы войны и мира.

Федеральным законом «Об обороне» установлено, что Государственная Дума:

- 1) рассматривает расходы на оборону, устанавливаемые федеральными законами о федеральном бюджете;
- 2) принимает федеральные законы в области обороны.

Таким образом, в решении проблем укрепления обороны страны Государственная Дума участвует прежде всего путем создания законодательных основ обороны и определения расходов на нее.

Конечно, утверждать, что современное российское военное законодательство берет свое начало от создания Государственной Думы первого созыва, было бы в корне неверно. Принятые еще Верховным Советом России в период 1991—1993 годов, такие законы, как «Об обороне», «О безопасности», «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе» и некоторые другие, хотя в настоящее время уже и утратили силу, однако заложили основу и вектор дальнейшего развития военного законодательства в современной России.

А такие законы, как «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи по защите конституционных прав граждан в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» продолжают действовать (с изменениями и дополнениями) и в настоящее время.

Но бóльшая часть работы пришлась на рассматриваемый период. Через Комитет по обороне (далее — Комитет), за все время его существования прошло около 1000 законопроектов. Однако от созыва к созыву количество внесенных проектов снижается. Обращает на себя внимание и тот факт, что в общем количестве законопроектов по предметам ведения Комитета от созыва к созыву возрастает соотношение принятых к внесенным. Это говорит о возрастающем качестве подготовки проектов, более тщательной их проработке на стадии подготовки к внесению в качестве законодательной инициативы, соблюдении требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы к подготовке проектов федеральных законов.

Также в последнее время отмечается рост количества законопроектов, вносимых в качестве законодательной инициативы Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

В период работы Государственной Думы первого и второго созывов были приняты и вступили в силу многие основополагающие

в сфере обороны федеральные законы. Они регулировали правоотношения по общим вопросам обороны страны, а также по вопросам воинской обязанности и военной службы, социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей, по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации, международного военно-технического сотрудничества, другим вопросам, связанным с обороной.

В то же время на рубеже 90-х и 2000-х годов отсутствовали важные законодательные акты, в том числе предусмотренные Конституцией Российской Федерации, необходимые для регулирования правоотношений при введении чрезвычайного положения, военного положения, устанавливающие принципы и порядок прохождения альтернативной гражданской службы, и ряд других.

Законодательство в области обороны страны в тот период не представляло собой единой целостной системы, в нем имелись пробелы, противоречия, положения некоторых законов носили декларативный характер, в них отсутствовали или имелись в недостаточном количестве нормы прямого действия. Разнообразная, неунифицированная терминология, применявшаяся в законодательных актах, затрудняла правоприменительную деятельность, создавала правовые коллизии. Справедливости ради надо отметить, что данная «детская болезнь» российского законодательства в полной мере не изжита и до настоящего времени.

Одновременно многие принятые законы, включая те, которые были направлены на выполнение государственного оборонного заказа, обеспечение социальной защиты военнослужащих, выполнялись не полностью. Это было обусловлено прежде всего отсутствием или несовершенством механизмов реализации законов, в том числе отсутствием нормативных положений, устанавливающих юридическую ответственность за их невыполнение либо неполное и неточное выполнение, а также тем, что на реализацию законов не выделялось должного количества средств при принятии федерального бюджета на очередной год. Это способствовало регулярной ревизии норм, их приостановлению или отмене при принятии федерального бюджета на очередной год.

Можно констатировать, что тому периоду были характерны хаотичность в формировании законодательных основ, и не только в сфере обороны, и незавершенность создания правового поля. В настоящее время очевидно, что основные акты в сфере обороны приняты и вопрос стоит в их совершенствовании и приведении в соответствие с реалиями дня и вновь принятыми законодательными актами.

Не умаляя работу первого и второго созывов, хотелось бы отметить, что именно в третьем созыве законопроектная работа приобре-

ла более целенаправленный, комплексный характер. Немалую роль в этом сыграла Концепция законодательного обеспечения обороны страны, одобренная участниками парламентских слушаний, проведенных Комитетом по обороне 5 декабря 2000 года. Ее принятию предшествовала целая серия парламентских слушаний по проблемам законодательного обеспечения обороны страны.

Несмотря на свою «ведомственность», Концепция стала своеобразным катализатором, задала вектор законотворчества не только депутатам — членам Комитета по обороне, но и представителям исполнительной власти, научному и экспертному сообществам. По прошествии более двенадцати лет с момента ее принятия можно отметить: большая часть положений была реализована в ходе работы Комитета по обороне третьего—пятого созывов и частично в его деятельности шестого созыва.

Проблемы законодательного обеспечения обороны Российской Федерации были и остаются актуальными. Динамичный характер российского законодательства, вызванный построением новой системы общественных отношений, и изменение взглядов населения страны на необходимость и полноту именно законодательного урегулирования всех сторон жизни, в том числе и вопросов обороны, наложили особый отпечаток на законотворчество в оборонной сфере.

Представляется, что военное право, как часть правовой системы государства, перешло в настоящее время на качественно новую ступень своего развития. Сохраняя комплексный характер, оно все отчетливее проявляет признаки самостоятельной отрасли права, в том числе благодаря значительному увеличению доли специальных военно-правовых актов.

Однако, несмотря на все многообразие и множественность принятых законов, говорить о законченности урегулирования этой сферы общественной жизни все же представляется преждевременным. Можно сказать, что в настоящее время существуют различные уровни полноты урегулированности различных сфер военного законодательства. В то же время отсутствуют обширные правовые «белые пятна», характерные для рубежа 90—2000-х годов.

Практика ставит ряд насущных задач совершенствования законодательного обеспечения обороны.

Кратко их можно сформулировать так:

1. Необходимо постоянно поддерживать экономически, в материальном и финансовом отношении реализацию законов, регламентирующих деятельность «силовых» ведомств.

2. Нужны постоянный мониторинг действующего законодательства и на его основе конкретизация и совершенствование ранее при-

нятых законов, отдельные положения которых вошли в противоречие с жизнью и юридической практикой.

3. Необходимо своевременно разрабатывать новые законы и подзаконные акты, поскольку возникают принципиально новые явления в сфере обороны и они оказываются за пределами правового поля.

4. Необходимо устранять периодически возникающие противоречия между содержанием законов, касающихся обороны, и законодательными актами, регламентирующими другие сферы жизни общества, позволяющие бюрократам манипулировать нестыковками в свою пользу.

5. Поскольку главным в военном деле был и остается человек, необходимо уделять особое внимание социальному блоку законодательных инициатив в области обороны.

Хотел бы кратко коснуться еще одного направления влияния Государственной Думы на вопросы обороны. Это осуществление функции парламентского контроля. Можно выделить следующие формы работы:

1. Участие в формировании планов работы Счетной палаты и дача ей поручений по проверке расходования бюджетных средств на нужды обороны.

2. Приглашение министра обороны, других должностных лиц Министерства обороны (далее — Минобороны) на заседания Государственной Думы для выступления в рамках «правительственного часа».

3. Участие должностных лиц Минобороны в заседаниях Комитета по обороне, других комитетов, фракций, в парламентских слушаниях, «круглых столах» и тому подобных мероприятиях, выступление на них с докладами по основным направлениям военной политики, развития Вооруженных Сил, видов и родов войск, другим вопросам.

4. Парламентские и депутатские запросы министру обороны, должностным лицам по различным вопросам деятельности войск.

5. Осуществление взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

6. Проведение парламентских расследований.

Подводя итог, следует отметить, что, во-первых, Государственная Дума является составной частью государственной власти в Российской Федерации. Во-вторых, в решении проблем укрепления обороны страны Государственная Дума участвует прежде всего путем создания законодательных основ. В-третьих, одной из форм влияния Государственной Думы на процессы обороны является парламентский контроль.



Посещение членами Комитета Государственной Думы по обороне сборочного производства зенитно-пушечного ракетного комплекса «Панцирь-С1» в ходе выездных парламентских слушаний на тему «О проекте федерального закона «О государственном оборонном заказе». 29 мая 2012 г., г. Тула



Посещение членами Комитета Государственной Думы по обороне выставочного зала ОАО АК «Туламашзавод» в ходе выездных парламентских слушаний на тему «О проекте федерального закона «О государственном оборонном заказе». 29 мая 2012 г., г. Тула

Направления совершенствования правового обеспечения военного строительства на современном этапе

Н. А. ПАНКОВ,

*статс-секретарь — заместитель министра обороны
Российской Федерации*

Общие ориентиры дальнейшего развития военного законодательства и основные направления правового обеспечения военного строительства на ближайшую перспективу изложены в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

Исходя из основных положений данного указа, действующие и вновь разрабатываемые правовые акты в сфере обороны и военной безопасности в новых условиях социально-экономического развития должны обеспечить создание необходимых правовых условий и предпосылок для:

1) предоставления в полном объеме жилых помещений военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе посредством предоставления единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения;

2) формирования фонда служебного жилья;

3) установления денежного довольствия военнослужащих на уровне не ниже уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики;

4) ежегодного увеличения пенсий гражданам, уволенным с военной службы, не менее чем на 2 процента сверх уровня инфляции;

5) ежегодного в течение пяти лет увеличения численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тысяч человек;

6) повышения престижа и привлекательности военной службы по призыву путем:

а) предоставления гражданам, прошедшим военную службу по призыву, дополнительных льгот при поступлении в высшие учебные заведения;

б) предоставления грантов выпускникам высших учебных заведений, прошедшим военную службу по призыву, на обучение в российских и зарубежных бизнес-школах;

в) предоставления преференций гражданам, прошедшим военную службу по призыву, при поступлении на государствен-

ную гражданскую службу, а также при включении их в резерв управленческих кадров;

7) совершенствования военно-патриотического воспитания учащихся общеобразовательных учреждений и их физического развития;

8) разработки и реализации комплекса мер, направленных на развитие военно-прикладных видов спорта среди граждан призывного возраста, овладения ими навыками работы с транспортной техникой и знаниями по современным военно-учетным специальностям.

В настоящее время вышеуказанные вопросы регулируются такими законодательными актами, как Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», и некоторыми другими.

Если проанализировать законотворческую деятельность по некоторым из вышеуказанных федеральных законов за последние 10 лет, то можно увидеть, что основным способом этой деятельности является принятие так называемых точечных законов, вносящих те или иные изменения и дополнения в базовые акты военного законодательства (исключение составляет разве что Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»).

Результатом такого механизма совершенствования военного законодательства является тот факт, что большинство законов, регулирующих сферу обороны и военной безопасности Российской Федерации, представляют собой сегодня не в полной мере упорядоченную совокупность норм разных законов, принятых в разное время по разным поводам, нередко — по соображениям политической конъюнктуры, в том числе предвыборной.

Так, например, в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» за 14 лет его существования различного рода поправки были внесены 77-ю федеральными законами (получается, что в среднем Государственная Дума обращается к данному закону каждые два месяца). Изменения и дополнения коснулись 54-х из 65-ти статей данного закона. Две статьи признаны утратившими силу, в то же время закон дополнен за эти годы 12-ю новыми статьями.

В еще большей мере подвержен изменениям Федеральный закон «О статусе военнослужащих». Изменения и дополнения в него были внесены 56-ю федеральными законами, то есть не менее четырех раз в год Государственная Дума «реконструирует» данный закон. Изменения и дополнения затронули большую часть его статей (24 из 30), две из которых признаны утратившими силу. При этом общий объем данного закона вырос: в него включено 12 новых статей.

Кроме этого, согласно Плану законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 год, Минобороны России является ответственным исполнителем по трем законопроектам, предусматривающим внесение изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении иных законов, составляющих основу российского военного законодательства. Так, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» за 17 лет изменялся и дополнялся 15-ю федеральными законами (изменения затронули 16 из его 29 статей, три статьи признаны утратившими силу, закон дополнен тремя новыми статьями). В Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...» за 20 лет существования различного рода изменения и дополнения внесены 32-мя законами. Поправкам подверглись 48 из 65 статей данного закона, при этом 5 статей из него исключены.

Тенденция перманентных поправок «военных» законов продолжается и сегодня. Так, согласно плану законопроектной деятельности Комитета Государственной Думы по обороне на 2013 г., в портфеле указанного Комитета находятся еще 13 законопроектов, связанных с внесением изменений и дополнений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе».

Результатом такой активной законотворческой деятельности является тот факт, что на большинстве актов военного законодательства не осталось, образно выражаясь, живого места. Внесенные в них в разное время изменения и дополнения нередко не согласуются, а то и вовсе противоречат ранее принятым нормам. В то же время отдельные области общественных отношений в сфере обороны и военной безопасности остаются неурегулированными.

Судя по всему, в законотворческой практике есть некая грань, некий предел, с достижением которого количество вносимых в законодательный акт изменений и дополнений уже не перерастает в его качество, а, наоборот, само становится источником противоречий, снижает эффективность правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Руководствуясь указанными выше доводами, Минобороны России прорабатывает вопрос о необходимости и целесообразности осуществления переиздания действующих федеральных законов в сфере военного государственного строительства с учетом не только изменений, уже внесенных в них на дату переиздания, но и планируемых изменений, что позволит привести действующее законодательство в соответствие с существующими реалиями и потребностями государства и общества, а также «выводить» из правового применения уже отжившие себя и часто усложняющие правовое регулирование как отдельные нормы законов, так и целые законодательные акты.

Например, именно так законодатель поступил с законами Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих», от 11 февраля 1993 г. № 4455-1 «О воинской обязанности и военной службе», от 24 сентября 1992 г. № 3531-1 «Об обороне», другими законодательными актами в сфере военного строительства (например, Федеральным законом от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»), отмененными вступившими в силу новыми федеральными законами с аналогичными названиями, в которых тем не менее сохранились почти дословно некоторые нормы и статьи отмененных законов.

При этом Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» 1998 года действуют уже более 14 лет, и на протяжении этого времени, как было указано выше, в них вносились и продолжают вноситься только точечные изменения.

Переиздание указанных федеральных законов придаст им большее единообразие и системность, упорядоченность, современность изложения, удалит накопившиеся атавизмы, позволит закрепить в них все те значительные изменения в структуре и задачах военной организации государства, которые произошли за последние годы, а также даст возможность учесть новые тенденции политического, экономического и социального развития страны.

В частности, в полной мере, с учетом специфики воинских правоотношений, должны найти отражение вопросы противодействия коррупции в военной организации государства. Так, например, в системе прохождения военной службы до сих пор остается нереализованной такая важная мера противодействия коррупции, предусмотренная пунктом 5 статьи 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», как необходимость обязательного учета при присвоении воинского звания военнослужащему такого критерия, как длительное, безупречное и эффективное

исполнение им своих должностных обязанностей. Сегодня при присвоении очередного воинского звания используется лишь один критерий — истечение срока выслуги в предыдущем воинском звании.

Требует также своего законодательного закрепления правовой институт разрешения конфликта интересов на военной службе (сегодня данный вопрос регулируется только применительно к государственной гражданской службе).

Реализация изложенных задач в сфере законотворческой деятельности позволит создать непротиворечивую систему военного законодательства, адаптированную к современным угрозам национальной безопасности, ориентированную на всеобъемлющую правовую защиту и обеспечение прав военнослужащих и военных организаций.

Модельное законотворчество как направление военного сотрудничества

В. В. БОНДУРОВСКИЙ,

заместитель начальника

экспертно-аналитического управления

Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи

государств — участников СНГ, ответственный секретарь

Объединенной комиссии при Межпарламентской Ассамблее СНГ

по гармонизации законодательства в сфере борьбы

с терроризмом, преступностью и наркобизнесом,

кандидат юридических наук, доцент

Межпарламентская Ассамблея СНГ (далее — МПА СНГ) осуществляет сотрудничество высших законодательных органов государств-участников в интересах всех и каждого ее участника.

Уже на третьем своем пленарном заседании 23 мая 1993 года Ассамблея приняла постановление «Об обеспечении обороноспособности и развитии сотрудничества в военной области», согласно которому Постоянной комиссии МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности было поручено во взаимодействии с Советом министров обороны и Главным командованием Объединенными Вооруженными Силами СНГ (на то время) осуществить практические меры по правовому обеспечению обороноспособности и развитию военного сотрудничества.

На этом же заседании был одобрен и рекомендован к использованию в законодательной деятельности, а также при подготовке международных договоров, соглашений и других актов в рамках СНГ модельный законодательный акт «Основные принципы сближения военных законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств».

Данным актом определялись основные принципы и направления сближения военных законодательств государств-участников.

Направления сближения военных законодательств, определяемые настоящим документом, охватывали: военную политику и военную безопасность; принципы военного строительства и применения Вооруженных Сил; производство вооружения, военной техники и других материальных средств военного назначения и оснащение ими Вооруженных Сил; мобилизационные вопросы; прохождение военной службы; статус военнослужащих; права и льготы, предоставляемые военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей; пенсионное обеспечение военнослужащих и членов их семей; социально-правовые гарантии персонала Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств, инвалидов и участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц, а также воинов-интернационалистов, кроме того юридическую ответственность военнослужащих.

Постоянной комиссией МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности был подготовлен комплекс принятых Ассамблеей документов, использование которых на первых этапах межгосударственного сотрудничества независимых государств имело безусловно положительный эффект. В их числе: Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств (1996 г.); проект Соглашения об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (1997 г.); модельные законы «Об оружии», «О гражданской обороне», «Об альтернативной (вневойсковой) службе», «Об использовании и защите эмблемы Красного Креста или Красного Полумесяца, наименований «Красный Крест» и «Красный Полумесяц», отличительных сигналов, служащих для опознавания медицинских формирований и санитарно-транспортных средств», «О чрезвычайном положении», «О мобилизационной подготовке и мобилизации», «О внешней разведке», «О парламентском контроле над военной организацией государства», «О военных ветеранах», «О государственных секретах», «О продовольственной

безопасности»; Рекомендации по имплементации международного гуманитарного права, применяемого во время военных конфликтов, в национальном законодательстве государств – участников Содружества Независимых Государств (16 октября 1999 года), а также другие документы.

С подписанием 7 октября 2002 года Устава ОДКБ на основании Договора о коллективной безопасности (15 мая 1992 года) деятельность в обеспечение военного сотрудничества в формате ОДКБ также осуществлялась Постоянной комиссией МПА СНГ по вопросам обороны и безопасности и Советом МПА СНГ в формате ОДКБ, по утверждаемым Председателем Совета коллективной безопасности данной организации программам правового обеспечения формирования системы коллективной безопасности в рамках ОДКБ. Учреждение в рамках МПА СНГ в 2007 году Парламентской Ассамблеи ОДКБ не решило всех вопросов и проблем, с которыми столкнулись члены ОДКБ в сфере обеспечения военной безопасности и военного сотрудничества, по ряду субъективных причин. Его возобновление на современном этапе при помощи МПА СНГ способно принести ощутимую пользу.

Результаты специального исследования, проведенного к 20-летию СНГ, во многом подтверждают жизнеспособность модельного законодательства как инструмента многостороннего сотрудничества государств-участников во многих сферах и областях.

За период своего существования Межпарламентской Ассамблеей СНГ принято 385 модельных законодательных и иных правовых актов. Эта цифра подтверждает взвешенность и избирательность при определении направлений совместной законотворческой деятельности.

Результаты мониторинга использования модельных законодательных актов и других документов в национальных правовых системах государств-участников, итоги которого рассмотрел 22 ноября 2012 года Совет МПА СНГ, свидетельствуют о том, что модельное законодательство в СНГ явилось эффективным инструментом интеграционного взаимодействия. Его практическая польза признается парламентами всех государств-участников. И прежде всего потому, что результаты такого совместного правотворчества представляют собой адаптированные к условиям Содружества международные, в том числе европейские правовые стандарты, сохраняющие свое значение в течение длительного времени.

Нормы более семидесяти процентов модельных законодательных актов СНГ были имплементированы в национальное законодательство в значительной степени, кроме того, около десяти процентов,

были использованы при минимальных модификациях — по причине новаторского характера.

Практически весь массив понятийного аппарата модельных законодательных актов СНГ, содержащий по текущему состоянию около 3,5 тысячи правовых норм-дефиниций, послужил стандартом для национального законодательного процесса. Именно этот массив общих понятий — свидетельство реальных достижений правовой интеграции, которая послужила барьером в «расползании» национальных правовых систем в сложные для Содружества времена и до сих пор позволяет им быть достаточно близкими.

МПА СНГ в последнее время удалось значительно активизировать процесс модельного законодательства в сфере безопасности. Совет глав государств и Совет глав правительств СНГ регулярно утверждают программы сотрудничества стран Содружества, в которых содержатся конкретные мероприятия по правовому обеспечению той или иной области сотрудничества в сфере безопасности. В последние годы это законодательство было значительно усовершенствовано, внутренне согласовано и развито. Оно охватывает борьбу с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, организованной преступностью, включая наркоагрессию; противодействие коррупции, торговле людьми, отмыванию доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения; обеспечение продовольственной, энергетической, экологической безопасности и многие другие направления. Отдельные аспекты военного сотрудничества успешно и комплексно решены в новом модельном законодательстве в пограничной сфере, в настоящее время наращиваются усилия в решении проблем по обеспечению совместной информационной безопасности. В этом плане значительный потенциал имеет деятельность Объединенной комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом, действующей с 2004 года и объединившей усилия парламентариев, органов СНГ в сфере безопасности, и компетентных органов государств-участников.

Анализ законодательской деятельности государств Содружества в области военной безопасности подтверждает, что подавляющему большинству из них пока не удалось выстроить законодательное обеспечение военной безопасности государства в целостную систему. В результате этого общие проблемы военного строительства не получили необходимого нормативно-правового разрешения.

К таким проблемам специалисты относят: сбалансированность развития силовых структур и оборонно-промышленного потенциала;

подготовку населения и территорий стран к обороне; рациональное распределение задач и ресурсов и вопросы применения вооруженных формирований различной ведомственной принадлежности в интересах обороны. Кроме того, не в полной мере законодательно определены функции, права, обязанности и ответственность государственных органов, участвующих в военном строительстве и применении имеющихся в их распоряжении сил и средств.

В этой связи существует необходимость принятия закона, регламентирующего весь процесс военного строительства как единого целого, связывающего между собой различные, в том числе правовые, административные, экономические, военные и прочие аспекты взаимоотношений субъектов военного строительства. В системе правового обеспечения военного строительства для многих государств актуальность имеет правовое регулирование мер по обеспечению социальной защиты военнослужащих, повышению престижа военной службы, военно-патриотического воспитания и увековечения памяти защитников Отечества, статуса военного профессионального образования, пребывания военнослужащих государств-участников на территориях других государств Содружества.

К актуальным вопросам специалисты относят и совместную проработку вопроса о законодательном регулировании деятельности специальных органов военного правопорядка. Особое место в законодательном обеспечении военной безопасности на современном этапе должно занять законодательство в области ядерной безопасности, обеспечении защиты объектов критической важности, информационной и военно-космической безопасности.

**Проблемные вопросы
законодательной базы Российской Федерации
в области обеспечения военной безопасности государства
и возможные пути их решения**

В. В. ВЫЛУГИН,

*ведущий научный сотрудник
Центра военно-стратегических исследований
Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации,
кандидат технических наук, доцент*

Современная международная обстановка, характеризующаяся возникновением военных конфликтов различной интенсивности

и локализации, проявлениями международного терроризма, морского пиратства, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, обуславливает актуальность сферы обеспечения военной безопасности Российской Федерации. Важную роль в этом играет правовое регулирование. Действующая законодательная база Российской Федерации в целом обеспечивает устойчивое функционирование механизма правового регулирования в области обеспечения военной безопасности государства. Вместе с тем следует констатировать, что все же в России до настоящего времени сформировать в полной мере упорядоченную и сбалансированную систему законодательства в рассматриваемой сфере не удалось. В целом, по мнению специалистов, системе законодательства в области обеспечения военной безопасности России присуще наличие ряда накопившихся проблемных вопросов, в числе которых:

1) незавершенность нормативной правовой базы, множественность нормативных правовых актов, которые не образуют единой взаимоувязанной, иерархически выстроенной и соподчиненной системы, охватывающей всю предметную область рассматриваемой сферы правового регулирования.

По мнению специалистов в области военного права, в настоящее время в нормативной правовой базе Российской Федерации в области обеспечения военной безопасности государства отсутствует ряд законодательных актов, в числе которых федеральные законы «О Вооруженных Силах Российской Федерации», «О порядке использования формирований Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации», «О деятельности общественных оборонных организаций», «О гражданском контроле над военной организацией», «О военной полиции» и другие;

2) неразвитость, противоречивость и отсутствие взаимоувязанности используемого понятийного аппарата, который отличается пробелами и юридическими коллизиями;

3) несовершенство отдельных законодательных актов, которые не в полной мере отражают организацию системы обеспечения военной безопасности государства; действующие и принимаемые законодательные акты зачастую отличаются наличием пробелов в праве, недостаточной научной обоснованностью их нормативных положений.

Например, законодательно нерешенными остаются вопросы построения военной организации государства, не обозначены задачи и направления ее деятельности, а также ее составляющих; не решены вопросы о главном руководящем органе государства в военное вре-

мя, его задачах, порядке функционирования и полномочиях; законодательно не регламентирована система мер по обороне государства, в том числе по направлениям (сферам) деятельности (военной, информационной, экономической, космической и другим), недостаточно раскрыты основы строительства и применения Вооруженных Сил, в том числе вопросы использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации; законодательно не закреплены вопросы организации военно-патриотического воспитания граждан, допризывной подготовки, не заложены основы формирования и функционирования системы общественно-государственных и общественных организаций, осуществляющих деятельность по содействию обороне и обеспечению безопасности Российской Федерации, и так далее;

4) нестабильность, подверженность законодательной базы частым изменениям, иногда в угоду интересам отдельных федеральных органов исполнительной власти. Процесс разработки и принятия необходимых правовых норм в области обеспечения безопасности государства зачастую отстает от уровня современных угроз, а также предъявляемых военно-политическим руководством государства требований;

5) нормы законодательных актов подчас отличаются возможностью двойного толкования, противоречивостью и фрагментарностью положений, наличием различного рода ошибок юридической техники; ряд статей основополагающих законов в области обороны и безопасности Российской Федерации являются бланкетными, не закрепляя базовых понятий и установлений.

Например, юридическая коллизия наблюдается между нормами пп. «н» п. 27 Военной доктрины Российской Федерации, где одной из задач Вооруженных Сил в мирное время установлено «обеспечение безопасности экономической деятельности Российской Федерации в Мировом океане», и нормами п. 2.1 ст. 10 Федерального закона «Об обороне», которые такой задачи не предполагают.

Все это препятствует эффективному и целенаправленному правоприменению законодательных норм.

В связи с вышеуказанным необходимо принятие срочных, безотлагательных комплексных мер по совершенствованию системы законодательных актов в рассматриваемой сфере для кардинального изменения сложившейся ситуации. В том числе необходимо:

1. Провести систематизацию национальной законодательной базы в области обеспечения военной безопасности с целью создания единой взаимосвязанной и соподчиненной системы, охватывающей всю

предметную область правового регулирования, в связи с чем рассмотреть вопрос о внесении необходимых изменений в отдельные законодательные акты.

2. Осуществить работу по совершенствованию и законодательно-му закреплению понятийного аппарата в рассматриваемой области правового регулирования на основе принципов взаимоувязанности и достаточности.

3. Продолжать работу по совершенствованию действующих нормативных правовых актов. В частности, на законодательном уровне необходимо:

нормативно установить целевое предназначение, структуру и задачи военной организации государства и ее составляющих, порядок управления ею; установить состав сил и средств обеспечения военной безопасности государства, их задачи и так далее;

определить главный руководящий орган в сфере обеспечения военной безопасности государства, осуществляющий управление военной организацией государства (государством) в военное время; установить его структуру, порядок формирования, основные задачи, порядок изменения его правового статуса при переходе страны от мирного времени к состоянию военного времени и обратно;

закрепить систему мер по обеспечению военной безопасности государства, разделив их по уровням: по предотвращению угроз, по подготовке к устранению угроз, по их устранению. Система мер по обеспечению военной безопасности государства должна включать меры военного и невоенного характера с разделением их на сферы деятельности. Систему таких мер необходимо изложить в зависимости от нахождения государства в состоянии мирного или военного времени, а также различных периодов угрозы агрессии;

более подробно установить правовые и организационные основы использования Вооруженных Сил, в частности за пределами территории Российской Федерации;

закрепить правовые основы организации военно-патриотического воспитания граждан и подготовки к военной службе, в том числе основы создания и функционирования общероссийской общественно-государственной организации.

В этой связи назревшей видится необходимость переработки Федерального закона «Об обороне». Поскольку название закона не в полной мере отвечает сути той сферы правового регулирования, на которую он направлен, целесообразно применить наименование закона в следующей редакции: «Об обеспечении военной безопасности».

4. Продолжать работу по совершенствованию законодательного регулирования в сфере военного строительства государства, в том числе в области реализации военно-технической политики России на государственном и международном уровнях.

5. Продолжать развитие международно-договорной базы и национального законодательства, регулирующих сферы военно-политического и военно-технического сотрудничества Российской Федерации и других стран, особое внимание уделяя работе по дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы взаимодействия с союзными государствами, в частности в рамках Союзного государства и Организации Договора о коллективной безопасности.

6. Рассмотреть вопросы принятия отдельных законодательных актов для устранения имеющихся пробелов в праве, в том числе определяющих основы военного строительства государства, строительства и применения Вооруженных Сил, использования формирований Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации, функционирования военной полиции.

Актуальные проблемы законодательного регулирования финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации

А. И. ЗЕМЛИН,

*профессор кафедры военной администрации,
административного и финансового права Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации,
доктор юридических наук*

В соответствии с Конституцией Российской Федерации оборонная деятельность и связанные с ней вопросы отнесены к исключительной компетенции Российской Федерации. Так, согласно ст. 71 к ведению Российской Федерации отнесены: оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря и воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа. При этом под обороной понимается система политических, экономических, военных,

социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Именно в целях обороны создаются Вооруженные Силы (далее также — ВС) Российской Федерации. Очевидно, что оборонная деятельность, как одна из основных функций государства, связана с определенными затратами материальных, трудовых и финансовых ресурсов. Для выполнения своих функций государство с помощью финансов создает и использует общегосударственный фонд денежных средств, представляющий собой стоимость той части национального дохода страны, которая распределяется непосредственно через федеральный бюджет. Определенную часть денежных средств государство выделяет и для такой сферы государственной деятельности, как оборона страны. В статье 26 Федерального закона «Об обороне» определено, что реализация мероприятий в этой области является расходным обязательством Российской Федерации. Поскольку в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти средства соответствующего бюджета, постольку государственные финансы выступают в качестве важного фактора укрепления обороноспособности страны.

Во многих отраслевых юридических науках имеются базовые юридические категории, определяющие отраслевую самостоятельность этих правовых образований и свидетельствующие об их юридическом своеобразии. В финансовом праве роль такой основополагающей категории выполняет понятие «финансовая деятельность государства» (в последнее время — финансовая деятельность государства и муниципальных образований).

Также широко распространен в финансово-экономической и юридической литературе и используется в ряду таких понятий и категорий, как «военные финансы», «военный бюджет», «финансово-экономическая деятельность», «финансово-хозяйственная деятельность», «финансовое обеспечение», «финансирование деятельности вооруженных сил» и тому подобные, термин «финансовая деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации».

Вместе с тем не только легального определения, но и рабочей дефиниции указанный термин не имеет, что ведет к неправомерной подмене понятий и не обеспечивает однозначного понимания важ-

ных экономико-правовых явлений и процессов. Таким образом, теоретико-правовой анализ сущностных признаков и выработка на этой основе определения финансово-экономической деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации представляется задачей весьма актуальной и своевременной.

Поскольку очевидно, что целью финансовой деятельности является обеспечение реализации функций Вооруженных Сил России и решение поставленных перед ними задач, постольку значение своевременного, достаточного и полного финансирования их потребностей трудно переоценить. Не подлежит сомнению тот факт, что достаточный уровень финансирования военных расходов является необходимым условием обеспечения боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации.

Таким образом, практическая значимость исследования организационно-правовых основ финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации предопределена тем обстоятельством, что решение вопросов в этой области имеет непосредственное и во многом определяющее воздействие на боеспособность и в целом боеспособность Вооруженных Сил Российской Федерации.

Особую значимость приобретают проблемы правового регулирования и организационных основ финансовой деятельности в Вооруженных Силах России в современных условиях. Исходной посылкой при проведении анализа правовых основ и организации финансовой деятельности в ВС является предположение о том, что в финансовой системе страны неизбежно возникают и функционируют военные финансы — экономические денежные отношения, складывающиеся при формировании фонда обороны, распределении валового внутреннего продукта и образовании военно-бюджетных ресурсов в интересах обороноспособности и военной безопасности страны, специфика которых заключается в том, что военно-финансовые отношения проникают во все звенья финансовой системы страны, своеобразно преломляясь и проявляясь практически во всех финансовых институтах.

Очевидно, что сущность военных финансов проявляется в процессе реализации их функций — распределительной и контрольной, которые обладают определенной спецификой по сравнению с функциями финансов государства в целом, что предопределено их сущностным предназначением и особыми условиями реализации.

По нашему мнению, финансы Вооруженных Сил России представляют собой разновидность военных отношений, возникающих

в процессе образования и расходования субъектами военно-финансовой деятельности фондов денежных средств различного целевого назначения для удовлетворения потребностей Вооруженных Сил. Материально-вещественной стороной их финансов выступает прежде всего смета доходов и расходов Минобороны России. Деятельностной составляющей финансовой системы Вооруженных Сил является финансовая деятельность государственных органов и организаций по формированию, распределению и использованию денежных фондов. Нормативно-правовая составляющая финансовой системы Вооруженных Сил представлена системой норм финансового и военного права. Институциональной (организационной) составляющей финансовой системы Вооруженных Сил предстает система взаимодействующих субъектов, наделенных юридическими правами и обязанностями в военно-экономической сфере и реализующих их в военно-финансовых правоотношениях, к числу которых следует отнести в первую очередь систему военно-финансовых органов.

Неоспоримо, что финансовая деятельность в Вооруженных Силах является обязательным условием их функционирования, а также других войск, воинских формирований и органов, входящих в военную организацию государства, и представляет собой вид военной деятельности государства, обладает присущими военной деятельности признаками и имеет в связи с использованием при ее осуществлении особых, а именно финансовых форм и методов определенную специфику, проявляющуюся в ряде видовых особенностей.

Анализ дает основания полагать, что финансовая деятельность в Вооруженных Силах характеризуется следующими признаками: во-первых, осуществляется в целях обеспечения боеспособности и боеготовности Вооруженных Сил, что является атрибутивным элементом системы обеспечения военной безопасности Российской Федерации; во-вторых, представляет собой вид военной деятельности государства и реализуется посредством деятельности компетентных государственных органов; в-третьих, правовое регулирование военно-финансовой деятельности осуществляется федеральными законами, а также нормативными правовыми актами Президента и Правительства России и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, режим военно-финансовой деятельности определяется исключительно федеральным законодательством.

Финансовая деятельность в Вооруженных Силах — это урегулированный нормами права вид военной деятельности государства,

представляющий собой процесс функционирования уполномоченных государственных органов в целях обеспечения потребностей Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований в финансовых ресурсах, необходимых для обеспечения их боеспособности и боеготовности. К принципам военно-финансовой деятельности относятся следующие: законности и дисциплины; целенаправленности и единства; эффективности; компетентности; максимально возможной гласности и открытости (транспарентности) с учетом необходимости соблюдения режима государственной тайны; правовой охраны интересов участников военно-финансовой деятельности; подконтрольности государству и обществу; ответственности участников военно-финансовой деятельности.

Система источников, регулирующих отношения, возникающие в процессе и по поводу военно-финансовой деятельности, характеризуется относительной обособленностью от источников финансового права, в совокупности они образуют единое по предметному содержанию юридическое образование. Военно-финансовое законодательство является комплексным юридическим институтом: оно выступает как часть финансового законодательства, но в то же время содержит специальные нормы, обусловленные особенностями строительства, жизни и деятельности Вооруженных Сил, входящие в силу их предметной направленности в систему актов военного законодательства.

Имеются все основания утверждать наличие военно-финансовых правоотношений, под которыми следует понимать урегулированные нормами военно-финансового законодательства экономические отношения «власти и подчинения», возникающие в процессе и по поводу военно-финансовой деятельности государства, которым присущи высокая степень властности и распорядительности, беспрекословность повиновения, повышенная ответственность за правонарушения, наиболее оперативный и динамичный характер. По нашему мнению, механизм правового регулирования военно-финансовых отношений включает обязывающие юридические нормы, относительные правоотношения, реализацию юридических обязанностей и непосредственно базируется на государственно-властных полномочиях государственных органов и воинских должностных лиц. Регулирование военно-финансовых отношений в Вооруженных Силах характеризуется специфическим методом субординации. Для военно-финансовых отношений характерен исчерпывающий характер урегулирования их законом. Субъектами военно-финансовых отношений

являются в первую очередь органы военного управления, должностные лица, организующие и осуществляющие в рамках своей компетенции финансовую деятельность в Вооруженных Силах. Правовые нормы, регулирующие военно-финансовые отношения, являются специальными правовыми нормами, распространяющимися на определенный круг специфических субъектов права.

Надлежит отметить, что функции государственных органов, осуществляющих военно-финансовую деятельность, обусловлены объективными закономерностями функционирования военно-финансовой системы, жестко детерминирующими направления и задачи военно-финансовой деятельности. Содержание каждой из указанных функций предопределено, таким образом, стоящими перед государством целями, особенностями военной деятельности государства и сферы ее осуществления. В процессе военно-финансовой деятельности посредством реализации функций государственных органов, ее осуществляющих, решаются задачи государства.

Анализ законодательства, регламентирующего порядок осуществления финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации показывает, что его совершенствование необходимо проводить в следующих направлениях:

- последовательное (поэтапное) и системное решение действующим законодательством правовых проблем обеспечения организации финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации в рамках военной и бюджетной реформ;

- правовое закрепление порядка и механизма финансирования обороны в соответствии с принципами программно-целевого подхода;

- совершенствование организационно-правовых основ финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации;

- оптимизация организационной структуры военно-финансового механизма;

- совершенствование системы финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации во взаимосвязи с урегулированием основ и механизма бюджетного контроля;

- совершенствование системы правоохранительной деятельности в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, а также института ответственности за нарушения бюджетного законодательства;

- систематизация военно-финансового законодательства в целях устранения существующих противоречий и несоответствий, многочисленных пробелов в правовом регулировании.

Актуальные вопросы совершенствования законодательства об ответственности военных учреждений и их должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства

О. М. ЗЕМЛИНА,

кандидат юридических наук, доцент

Рост правонарушений в бюджетной сфере ставит перед государством задачу совершенствования системы охранительных норм. При этом в системе юридической ответственности нас в соответствии с поставленной задачей интересует ответственность военных учреждений как участников бюджетных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности военных организаций. Естественно, при наличии соответствующего основания к нарушителям законодательства могут применяться традиционно выделяемые в правовой науке виды ответственности: уголовная, административная, дисциплинарная, материальная и гражданско-правовая. Вместе с тем вполне основательно отмечается, что в последние годы в связи с бурным развитием финансового, в частности бюджетного законодательства в науке стала выделяться и финансово-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности.

При этом там же утверждается, что финансово-правовая ответственность есть разновидность юридической ответственности, поэтому содержит все ее признаки, но имеет и специфику, обусловленную особенностями финансово-правового регулирования. В целом с данным умозаключением можно согласиться, отметив, однако, что автор поменял местами причину со следствием, не избежав распространенной логической ошибки доказательства через доказываемое. Речь должна идти о том, что финансово-правовая ответственность есть разновидность юридической ответственности, потому что обладает всеми ее признаками.

Анализируя основания и порядок привлечения к финансовой ответственности военных организаций и их должностных лиц за нарушение бюджетного законодательства, следует сразу же оговориться, что именно бюджетным законодательством в основном и регламентируются отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств государства. Согласно статье 1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее также — БК РФ) к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов

и осуществления расходов бюджетов, а также в процессе исполнения бюджетов и контроля за их исполнением.

Следует отметить, что понятие нарушения бюджетного законодательства, являющегося основанием привлечения к финансовой ответственности, содержится в ст. 281 БК РФ, согласно которой «неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения».

В преамбуле БК РФ утверждается, что в данном нормативно-правовом акте определены «основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства». Далее, в статье 1 БК РФ указано: «Настоящий Кодекс устанавливает правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации». Часть четвертая Кодекса полностью посвящена ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Финансово-правовая ответственность по бюджетному законодательству представляет собой определенные законодательными актами неблагоприятные материальные последствия, которые обязан претерпеть нарушитель бюджетного законодательства. Эти последствия выражаются во взыскании либо неполучении соответствующих сумм. Отмечается, что основанием для привлечения к бюджетной ответственности является нарушение бюджетного законодательства (бюджетное правонарушение).

Однако БК РФ не содержит понятия «бюджетное правонарушение». Данный термин подменен понятием «нарушение бюджетного законодательства», что не является одним и тем же и не позволяет контрольным и правоохранительным органам устанавливать в выявленном противоправном деянии состав правонарушения и, следовательно, привлекать к ответственности на законных основаниях.

Такое решение законодателя, видимо, объясняется тем, что до последнего времени российская правовая система не знала иных видов юридической ответственности, кроме традиционных: гражданской, дисциплинарной, административной и уголовной. Меры ответственности за нарушения норм большинства отраслей законодательства, если только по своей тяжести они не влекли уголовную ответственность, включались в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее также — КоАП РФ).

Этими же причинами было обусловлено и исключение из текста статей рассматриваемой части БК РФ указаний о конкретном размере штрафов за бюджетные правонарушения. В статьях БК РФ установлены лишь меры государственного принуждения, применяемые за то или иное нарушение бюджетного законодательства, конкретный же размер штрафов, равно как и порядок их применения, должны определяться КоАП РФ.

Ответственность за нарушение бюджетного законодательства выражается не только в применении мер принуждения, предусмотренных БК РФ. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства, содержащее признаки административного правонарушения либо состава преступления, предусматривается соответственно законодательством об административных правонарушениях либо Уголовным кодексом РФ (далее также — УК РФ). Так, нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с КоАП РФ (административная ответственность, ст. 15.14 КоАП РФ), изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению (финансово-правовая ответственность, ст. 289 БК РФ), а также — при наличии состава преступления — уголовные наказания, предусмотренные УК РФ (уголовная ответственность, ст. 285.1 УК РФ).

Статья 283 БК РФ устанавливает основания для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Сопоставляя и анализируя ст. 283 БК РФ и нормы Бюджетного кодекса, устанавливающие отдельные виды бюджетных правонарушений, можно констатировать их несовершенство. Так, в единый перечень правонарушений, содержащийся в ст. 283 БК РФ, не включены бюджетные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена статьями 290, 291, 298—302 кодекса. Соответственно, не являются основаниями применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства следующие имеющие существенное значение для обеспечения законности финансовой деятельности в Вооруженных Силах деяния: осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка (ст. 301 БК); нарушение запрета на размещение бюджетных средств

на банковских депозитах либо на передачу их в доверительное управление (ст. 302 БК).

Следует отметить, что хотя перечень ст. 283 БК РФ, закрепляющей основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, не является исчерпывающим, включение вышеперечисленных деяний в данный перечень видится необходимым. При этом нельзя не отметить, что некоторые виды бюджетных правонарушений, названные в ст. 283 БК РФ, далее в части четвертой Бюджетного кодекса вовсе не упоминаются. Это относится к таким видам правонарушений, как несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг, а также открытие счетов бюджета в кредитных организациях при наличии на соответствующей территории отделений Банка России.

Отсутствие в БК РФ законодательного определения объективной стороны данных правонарушений и мер ответственности за их совершение равносильно непризнанию данных деяний бюджетными правонарушениями, что является очевидным пробелом бюджетного законодательства.

Кроме этого, некоторые основания, выделенные ст. 283 кодекса в качестве самостоятельных, при установлении мер ответственности объединены в один состав бюджетного правонарушения. Например, неперечисление, неполное перечисление и несвоевременное перечисление бюджетных средств получателям бюджетных средств, выделенные как отдельные основания применения мер ответственности, далее включены в один состав бюджетного правонарушения, предусмотренного ст. 293 БК РФ.

Более того, отдельные статьи, устанавливающие ответственность за совершение бюджетного правонарушения, сформулированы таким образом, что в названии статьи описывается одно основание применения мер ответственности, а в содержании описывается совершенно другое. Примером такого не вполне корректного установления мер принуждения является ст. 296 БК РФ. В названии статьи говорится о «несоответствии уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств бюджетной росписи», а в содержании — о «финансировании расходов, не включенных в бюджетную роспись». Вызывает недоумение и тот факт, что уже достаточно длительное время не существует понятия «уведомление о бюджетных ассигнованиях», но остается ответственность за его несвоевременное доведение.

Наибольшую сложность при рассмотрении и применении различных видов ответственности вызывают меры административной

и бюджетной ответственности. Прежде всего это связано с тем, что и административная, и бюджетная ответственность представляют собой определенные виды денежных взысканий. Субъектом бюджетной ответственности является только хозяйствующий субъект, допустивший нарушение законодательства. В отличие от административной ответственности меры бюджетной ответственности не могут быть применены одновременно к юридическому и к виновному должностному лицу.

В то же время законодательством предусмотрена возможность наложения на правонарушителя одновременно мер административной и бюджетной ответственности. Например, БК РФ в ряде статей (ст. 289–303) предусматривает возможность наложения административного штрафа в соответствии с КоАП РФ, а при наличии состава преступления — применение мер уголовной и финансовой ответственности, таких как изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, аннулирование гарантий, выплата компенсации получателям бюджетных средств в размере недофинансирования и другие.

Основанием для привлечения к бюджетной ответственности является нарушение бюджетного законодательства (бюджетное правонарушение). Названная ответственность установлена нормами бюджетного законодательства — БК РФ и законами о бюджетах.

Бюджетная сфера на сегодняшний день характеризуется низкой эффективностью бюджетно-правового регулирования, отсутствием четкого и простого механизма применения мер как административной, так и финансовой ответственности в сфере бюджетных отношений.

Анализируя статьи БК РФ, в которых устанавливаются нарушения бюджетного законодательства и ответственность за их совершение (ст. 289–306), мы видим, что санкции всех этих статей содержат отсылку к Кодексу об административных правонарушениях. Однако ошибочным был бы вывод, что нарушения бюджетного законодательства сводятся к административным правонарушениям.

КоАП РФ содержит ряд статей, устанавливающих административную ответственность за правонарушения в бюджетной сфере. Это статьи 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств», 15.15 «Нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе», 15.16 «Нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами», 15.8 «Нарушения срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора (взноса)». Перечисленные статьи дублируются статьями Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 289–291, 304).

Кроме этого, статья 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)» описывает правонарушения, предусмотренные в ст. 292 «Непредставление либо несвоевременное представление отчетов и иных сведений, необходимых для составления проектов бюджетов, и их исполнения и контроля за их исполнением» и ст. 294 «Несвоевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств» БК РФ. Оставшиеся 12 видов нарушений бюджетного законодательства, предусмотренные статьями 293, 295—303, 305, 306 БК РФ, не названы в КоАП РФ, хотя данные статьи предусматривают наложение штрафов в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом напрашивается вывод, что нормы бюджетного законодательства, заложенные в БК РФ, не согласованы с нормами КоАП РФ. Данное несоответствие приводит к тому, что при совершении правонарушений, предусмотренных статьями 293, 295—303, 305, 306 БК РФ, невозможно применить предусмотренную в них меру ответственности — наложение штрафа на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления и кредитных организаций, так как данные статьи отсылают нас к КоАП РФ, а в нем отсутствуют соответствующие составы правонарушений.

Административная ответственность за нарушение в бюджетной сфере выражается в наложении штрафов на руководителей получателей бюджетных средств, на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления или на руководителей кредитных организаций.

В соответствии со ст. 282 БК РФ к нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры: предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени; иные меры в соответствии с БК РФ и федеральными законами.

Как видно из положений ст. 282, БК РФ устанавливает только виды санкций, которые должны применяться за нарушения бюджетного законодательства, конкретный же размер штрафов, равно как и порядок их применения, должны по замыслу законодателя устанавливаться КоАП РФ. С юридической точки зрения объяснить подобное новшество российской правовой системы затруднительно. Бюджетные и административные отношения регулируются различными отраслями права, каждая из которых имеет собственный предмет и методы правового регулирования. При разделении юридиче-

ской конструкции ответственности за бюджетные правонарушения в БК РФ и КоАП РФ в процессе «делегированного» установления размеров санкций за нарушения бюджетной дисциплины из поля зрения административного законодательства выпали 15 составов бюджетных правонарушений: БК РФ предусматривает 18 составов правонарушений (ст. 286—306), в то время как КоАП РФ предусматривает ответственность только за три состава (ст. 15.14—15.16).

Такое двойное правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства, безусловно, не способствует улучшению и стабилизации бюджетной дисциплины. Видимо, следует согласиться с предложением некоторых авторов о целесообразности исключения из КоАП РФ норм, устанавливающих ответственность за нарушение бюджетного законодательства, и установить ответственность должностных лиц непосредственно в нормах БК РФ, что позволит устранить дублирование норм об ответственности за конкретные бюджетные правонарушения в БК РФ и КоАП РФ.

Но даже при реализации «подтвержденных» трех составов бюджетных правонарушений в практике возникают серьезные трудности, связанные с их применением. Так, КоАП РФ устанавливает срок давности привлечения к административной ответственности два месяца со дня совершения правонарушения, что далеко не всегда применимо к сфере бюджетной деятельности. В большинстве случаев результативный финансовый контроль за расходованием средств федерального бюджета возможно осуществить только по окончании финансового года, то есть после декабря месяца. Если учитывать срок давности привлечения к ответственности и то, что не все бюджетные правонарушения являются длящимися, представляется возможным привлечь к ответственности за бюджетные правонарушения, совершенные в ноябре—декабре прошлого года, в то время как ранее допущенные правонарушения остаются безнаказанными. Сложившуюся ситуацию разумнее исправить посредством приведения законодательства в соответствие с принципами правовой системы, то есть соединить в БК РФ регулятивные и охранительные нормы, создав последним действенный механизм реализации.

По нашему мнению, выходом из сложившейся ситуации может стать существенная переработка части четвертой БК РФ, посвященной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, в целях обеспечения прямой реализации ее норм.

Актуальные проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в области противодействия коррупции

В. М. КОРЯКИН,
*профессор Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации,
доктор юридических наук*

С 2009 года — времени вступления в силу «пакета» антикоррупционных законов — Российская Федерация твердо и неуклонно идет по пути создания всеобъемлющей системы организационных, социальных, духовных, правовых основ противодействия коррупции. Все больше наших сограждан убеждаются, что этот курс — не очередная кампания, а действительно долгосрочная, рассчитанная на многие годы вперед политика.

Конечно, в борьбе с коррупцией еще далеко не все получается. Многие действия (а зачастую и бездействие) властей в данной сфере вызывают справедливые нарекания наших сограждан. Но вместе с тем очевидно и другое. Едва ли не ежедневно наши СМИ тиражируют информацию, звучащую как сводки Информбюро с антикоррупционных фронтов: вчера с тяжелыми боями наши следственные органы взяли в плотное кольцо окружения «Оборонсервис», сегодня вышли на дальние подступы к Сколково. Кто следующий? Еще буквально три—пять лет назад подобный объем возбужденных уголовных дел по фактам коррупции и такой уровень должностного положения их фигурантов трудно было себе представить.

Это ли не показатель того, что дело сдвинулось с мертвой точки?

Совершенствуется и антикоррупционное законодательство. Особенно активно развивается законодательное регулирование вопросов, связанных с контролем за доходами и расходами лиц, замещающих государственные должности, — государственных служащих, в том числе военнослужащих. С 2010 года указанные лица ежегодно отчитываются о своих доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера. С 1 января 2013 года взяты под контроль расходы государственных служащих в связи с вступлением в силу Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Опубликован для всеобщего сведения Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценно-

сти в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Что называется, обложили российского чиновника со всех сторон. И хорошо — это мировая практика.

Да, в плане законодательного регулирования противодействия коррупции за последние годы сделано немало. Но далеко не все.

Большинство исследователей феномена коррупции к числу наиболее коррупционнoемких сфер внутригосударственной жизни неизменно относят государственные закупки. Основная форма проявления коррупции в сфере закупок для государственных нужд, обороны, безопасности получила в повседневном обиходе наименование «откат», который употребляется в одном ряду с такими неологизмами, как «распил», «навар», «хапок», «подстава», «отбить бабки» и тому подобные.

Что же такое «откат»? Под «откатом» в сфере государственных закупок мы предлагаем понимать особую форму коррупционной сделки, направленной на хищение бюджетных средств, при которой одна сторона, являющаяся исполнителем по государственному контракту, возвращает представителю другой стороны часть полученных от нее на исполнение государственного контракта средств федерального бюджета в качестве вознаграждения за оказание содействия в получении государственного заказа.

Из этого определения вытекают два существенных признака «отката» как разновидности противоправной коррупционной сделки.

Во-первых, это специфическая форма хищения средств федерального бюджета, при которой должностное лицо, не имея легальной возможности напрямую завладеть частью бюджетных средств, находящихся на счете данной организации, реализует свой преступный умысел на хищение либо путем сговора с соответствующими должностными лицами организации — исполнителя государственного контракта, либо путем вымогательства денежных средств у данной организации в ходе исполнения контракта, в результате чего получает часть перечисленных ей бюджетных средств.

Во-вторых, данная сделка носит ясно выраженный коррупционный характер, поскольку получение воинским должностным лицом вознаграждения за лоббирование интересов коммерческой организации при заключении и исполнении государственного контракта является ничем иным как взяткой, то есть тем деянием, которое на языке уголовного закона квалифицируется как получение должностным лицом денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя, если

такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию) (ст. 290 УК РФ).

Масштабы коррупции в сфере государственных закупок носят истинно космический характер. Сумма откатов при госзаказах на заседании рабочей группы по подготовке предложений по формированию в России системы «Открытое правительство» 22 марта 2012 года была оценена в 2 процента ВВП (что сопоставимо с дефицитом Пенсионного фонда).

По официальным данным аудиторов Счетной палаты России, в Минобороны ущерб от коррупционных преступлений в 2012 году достиг суммы в 7,5 миллиарда рублей. Государственный оборонный заказ является сегодня, по мнению многих аналитиков, главным полем коррупции, «откаты» здесь даже по официальным данным военной прокуратуры составляют 20 процентов, а по неофициальным оценкам — еще больше. В рамках государственного оборонного заказа за 2012 год выявлено полторы тысячи нарушений на общую сумму 16 миллиардов рублей. В рамках возбужденных уголовных дел по деятельности ОАО «Оборонсервис» выявлен ущерб государству на сумму более 5 миллиардов рублей. Много это или мало? На эти деньги можно было закупить: 80–85 танков Т-90, или 95–100 БМП, или 4–6 истребителей класса Су-30 или МиГ-35, или 12–15 боевых вертолетов Ми-28Н или Ка-52, или 2 корабля класса «Корвет», или 2–3 стратегические ракеты «Тополь-М», или 4–5 спутников разведки, или годовой запас продуктов питания на 180 тысяч человек, или военную форму одежды для 350–400 тысяч человек, или три многоквартирных дома для 250–300 семей.

Встает извечный российский вопрос: что же делать, чтобы искоренить это зло? Еще К. Маркс в «Тезисах о Фейербахе» писал: «Философы лишь различным образом *объясняли* мир, но дело заключается в том, чтобы *изменить* его». Так как же можно изменить ситуацию в сфере противодействия коррупции при государственных закупках для нужд обороны? Одной из таких мер, способных, на наш взгляд, переломить коррупционную ситуацию в сфере государственных закупок, является введение обязательной антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации.

Правовые и организационные основы проведения указанной экспертизы установлены Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Целью ее проведения является выявление коррупциогенных факторов, под которыми понимаются положения

нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Таким образом, основное предназначение антикоррупционной экспертизы — выявление в нормативных правовых актах и проектах актов положений и норм, способствующих возникновению, сохранению и воспроизводству коррупционных отношений.

А теперь зададимся вопросом: а конкурсная (аукционная) документация и входящие в ее состав проекты государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций могут содержать коррупциогенные положения и нормы?

Со всей очевидностью ответ на данный вопрос можно дать только утвердительный. Такие факторы в указанной документации можно встретить сплошь и рядом. Однако каких-либо нормативных требований об обязательном проведении антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации в целях их своевременного выявления и устранения в настоящее время не имеется.

Как представляется, эта проблема требует законодательного закрепления. Примерный перечень таких факторов можно вывести из составов коррупционных административных правонарушений (ст. 7.29—7.32 КоАП РФ), а также путем применения методологических подходов, содержащихся в правилах и методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

К числу таких факторов можно отнести:

- 1) завышение цены закупаемых товаров, работ и услуг;
- 2) нереальные сроки, предусматриваемые конкурсной документацией на исполнение государственного контракта;
- 3) завышенные требования к участнику размещения заказа, предъявляемые для участия в конкурсе (аукционе);
- 4) завышенные требования и излишняя детализация номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг;
- 5) юридико-лингвистическая неопределенность — употребление в конкурсной (аукционной) документации неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Безусловно, это далеко не полный перечень коррупциогенных факторов, которые могут иметь место в конкурсной (аукционной) документации по закупкам товаров, работ и услуг для государственных нужд. Однако и их вполне достаточно для того, чтобы понять важность, своевременность и актуальность постановки проблемы о необходимости внедрения обязательной антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации.

В связи с этим перед юридической наукой стоит задача разработки соответствующих научно обоснованных методик проведения такой антикоррупционной экспертизы. А разрабатывать эту методику можно только в том случае, если на то будет воля законодателя: обязательность проведения антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации должна быть предусмотрена федеральным законом.

По нашему мнению, обязательной антикоррупционной экспертизе должна подвергаться конкурсная документация при начальной цене контракта от 1 миллиона рублей и выше. Органом, который должен осуществлять эту экспертизу, могла бы стать Федеральная антимонопольная служба России и ее региональные подразделения. Конечно же, лица, которые будут заниматься проведением этой экспертизы, должны иметь соответствующую профессиональную подготовку.

Безусловно, нужный эффект от внедрения предложенной антикоррупционной технологии может быть достигнут только при ее применении в комплексе с иными средствами, формами и методами антикоррупционной деятельности.

Развитие законодательства в сфере национальной безопасности в рамках Союзного государства

А. А. КУБРИН,
*заместитель Государственного секретаря —
член Постоянного Комитета Союзного государства
России и Беларуси*

Договором о создании Союзного государства к исключительному ведению Союзного государства отнесены разработка и размещение совместного оборонного заказа, обеспечение на его основе поставок и реализации вооружений и военной техники, объединенная систе-

ма технического обеспечения вооруженных сил России и Беларуси, функционирование региональной группировки войск, пограничная политика. К совместному ведению Союзного государства и государств-участников отнесены совместная оборонная политика, координация деятельности в области военного строительства, развитие вооруженных сил, совместное использование военной инфраструктуры и принятие других мер для поддержания обороноспособности Союзного государства.

Часть полномочий успешно реализуется.

В области военного и военно-технического сотрудничества разработана и принята Военная доктрина Союзного государства. Создана Региональная группировка войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации (далее – РГВ). Приняты документы, определяющие порядок функционирования и применения РГВ, в том числе План применения РГВ, Положение об Объединенном командовании РГВ (ОК РГВ), структура ОК РГВ и командования ВВС и войск ПВО.

Реализуются ежегодные Планы совместных мероприятий по обеспечению функционирования РГВ, и осуществляются меры по оперативной и боевой подготовке.

Образована Единая региональная система противовоздушной обороны (ЕРС ПВО). Подписано Соглашение между Россией и Республикой Беларусь о совместной охране внешней границы Союзного государства в воздушном пространстве и создании Единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь от 3 февраля 2009 года.

Отработано совместное использование военной инфраструктуры двух государств, предусмотренное Программой действий по реализации Договора о создании Союзного государства.

Подписано Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместном использовании объектов военной инфраструктуры России и Белоруссии в интересах обеспечения безопасности государств от 16 октября 1998 года.

Ратифицирован Договор между двумя странами о развитии военно-технического сотрудничества от 10 декабря 2009 года.

Обеспечено участие Республики Беларусь в Государственном оборонном заказе «на поставки вещевого имущества».

Реализуются программы Союзного государства, предусматривающие разработку продукции специального назначения и двойного применения в таких областях, как: космическая деятельность, создание оборудования и технологий для производства изделий электронной техники, суперкомпьютерные вычислительные системы, разра-

ботка систем и комплексов двойного назначения, разработка изделий и систем микроэлектроники, создание специальных химических волокон и материалов, защита общих информационных ресурсов Беларуси и России.

Подписано межправительственное Соглашение об обеспечении взаимных поставок продукции военного назначения, иной продукции двойного и гражданского назначения в угрожаемый период и в военное время от 10 декабря 2009 года.

Немало сделано в области пограничной политики, в том числе утверждена Концепция пограничной политики, создан Пограничный комитет Союзного государства.

В рамках союзных программ построено и оборудовано более 30 объектов пограничной инфраструктуры. Реализованы мероприятия по развитию системы связи и автоматизации управления. Осуществлено обновление инженерного оборудования границы. Налажена система обучения военнослужащих в образовательных учреждениях пограничного профиля.

В области обеспечения безопасности утверждена Концепция безопасности Союзного государства. ФСБ России и КГБ Республики Беларусь ежегодно разрабатывают и реализуют План совместных мероприятий по противодействию терроризму на территории Союзного государства.

В области правоохранительной деятельности подписано и реализуется Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Беларусь о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов от 30 сентября 1997 года. С 1998 года проводятся заседания Объединенной коллегии МВД России и Республики Беларусь (в настоящее время — Объединенная коллегия министерств внутренних дел Союзного государства).

Подготовлены и реализуются программы, направленные на борьбу с коррупцией, организованной преступностью, преступлениями в экономической сфере, незаконной миграцией. Правоохранительные органы и спецслужбы государств-участников взаимодействуют при осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом, коррупцией, распространением наркотиков и другими видами преступлений. Это позволяет наладить профессиональную подготовку (переподготовку) и повышение квалификации кадров для органов безопасности, проводить обмен опытом между специалистами спецслужб в рамках семинаров, «круглых столов» и совместных учений, построить «Цифровую транкинговую систему радиотелефонной связи стандарта APCO-25».

Вместе с тем ряд задач требует дальнейших усилий по их решению.

В практической области необходимо, на наш взгляд:

принять дополнительные меры с целью дальнейшего развития производственной и научно-технической кооперации между организациями разработчиков и производителей вооружения и военной техники; разработать согласованную государствами-участниками программу вооружения;

обеспечить равные права участия белорусских и российских предприятий в формировании и реализации гособоронзаказов Российской Федерации и Республики Беларусь.

Практика показывает, что взаимодействие России и Беларуси наиболее эффективно осуществляется в рамках программ Союзного государства. Необходимо более активно использовать этот инструмент и подготовить предложения по программам и совместным мероприятиям, направленным на укрепление обороны государств-участников, дальнейшее развитие военно-технического сотрудничества и координацию действий в области мобилизационной подготовки, включая разработку необходимых нормативных правовых актов по вопросам взаимодействия в указанных сферах, а также предложения по программам и совместным мероприятиям, направленным на обеспечение эффективного решения задач пограничной политики, безопасности государств-участников и правоохранительной деятельности, включая разработку необходимых нормативных правовых актов по вопросам взаимодействия в указанных сферах.

Что касается развития законодательства, то необходима более эффективная координация действий министерств обороны государств-участников, в том числе при выработке единых подходов и подготовке предложений по сближению и унификации нормативно-правовой базы в области военного сотрудничества. Унификация национального законодательства Беларуси и России — это обязательный и один из наиболее важных элементов интеграционного развития Союзного государства. К сожалению, в рамках Союзного государства в настоящее время не используется такая форма сближения законодательства, как Основы законодательства Союзного государства, хотя нужно отметить, что в период 2000—2006 годов именно министерствами обороны России и Беларуси были разработаны проекты основ законодательства об обороне, статусе военнослужащих, воинской обязанности и военной службе и другие.

Работа по унификации законодательства в сфере национальной безопасности проводится, однако целесообразно было бы активизиро-

вать деятельность парламентов России и Беларуси, с тем чтобы принимаемые в государствах законы уже в ходе их подготовки и обсуждения не содержали серьезных расхождений. Для этого необходимо более тесное взаимодействие соответствующих комитетов и комиссий, возможно, такое взаимодействие могло бы координироваться Парламентским Собранием Союза Беларуси и России. Необходимо обмениваться информацией о проектах законов, предлагаемых к принятию, предварительно согласовывать позиции парламентариев в случаях, когда принимаются законы, затрагивающие интересы наших стран.

**К вопросу о расследовании гибели гражданского населения
в результате нарушений норм международного гуманитарного
права при нанесении артиллерийских ударов
в районах вооруженных конфликтов**

С. В. МАЛИКОВ,

заведующий кафедрой криминалистики

Военного университета

Министерства Обороны Российской Федерации,

профессор, доктор юридических наук

Д. С. МАЛИКОВ,

старший помощник военного прокурора гарнизона,

старший лейтенант юстиции

Ретроспективный анализ вооруженных конфликтов последних десятилетий прошлого века, проведенный с учетом перспектив развития систем вооружения, показывает, что их характерной чертой стал переход от «контактных» форм боевых действий к бесконтактным (разведывательно-огневым и электронно-огневым) формам, в которых все большую роль играет глубокое огневое поражение противника ракетно-артиллерийскими средствами поражения.

В настоящее время в иностранных армиях основными образцами артиллерийских орудий, стоящими на вооружении, являются 105- и 155-мм пушки, 105-, 155- и 203-мм гаубицы, пусковые установки для реактивных снарядов (110-мм и другие), 81-, 106,7- и 120-мм минометы, 90-мм противотанковые пушки, 106- и 120-мм безоткатные орудия и различные типы противотанковых управляемых ракет. При этом дальность стрельбы пушек составляет 13–33 км, гаубиц —

до 24 км, минометов 5–10 км, и она при применении активно-реактивных снарядов значительно возрастает.

Рассматривая проблемные вопросы расследования ракетно-артиллерийских ударов, повлекших гибель гражданского населения, следует учитывать и то обстоятельство, что они зависят от характера вооруженного конфликта и различаются по субъектам, его осуществляющим.

Так, при расследовании военных преступлений международными органами правосудия, когда имеются основания полагать, что гибель гражданского населения явилась следствием серьезного нарушения норм международного гуманитарного права (в порядке ст. 8(2)(b)(1) Римского Статута МУС), подлежат установлению все элементы этого военного преступления.

Расследование фактов гибели гражданских лиц в результате применения артиллерии в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера может осуществляться как международными органами правосудия, так и органами предварительного следствия (при их наличии) государства, на территории которого произошел вооруженный конфликт. При этом доказыванию подлежит нарушение принципов соразмерности и избирательности, допущенное в процессе нанесения ракетно-артиллерийских ударов. Неизбирательные и несоразмерные (непропорциональные) нападения с использованием ракетно-артиллерийских средств поражения в зависимости от обстоятельств дела могут рассматриваться либо как военное преступление в виде прямого (непосредственного) нападения на гражданское население, либо как отдельный состав военного преступления.

Однако сам факт использования оружия неизбирательного характера не может служить основанием для признания совершенного нападения неизбирательным (несоразмерным). Такой вывод делается в каждом конкретном случае, исходя из фактических обстоятельств удара и анализа имеющихся доказательств. Данное утверждение в полной мере относится и к порядку отнесения нападений к категории непропорциональных.

Трудности расследования уголовных дел данной категории обусловлены наличием на вооружении большого количества артиллерийских (ракетных) систем с различной дальностью поражения целей, сложностью их управления, быстро меняющейся оперативной обстановкой в районе вооруженного конфликта, наличием природных факторов, оказывающих непосредственное влияние на точность стрельбы (пониженная температура окружающего воздуха, резко меняющиеся метеорологические условия, ограниченная видимость и другие).

Так, в ходе расследования уголовных дел данной категории международными органами правосудия подлежат установлению следующие факты:

- 1) исполнитель совершил нападение;
- 2) объектом нападения было гражданское население как таковое или отдельные гражданские лица, не принимающие непосредственного участия в военных действиях;
- 3) исполнитель умышленно избрал объектом нападения гражданское население или отдельных гражданских лиц, не принимающих непосредственного участия в военных действиях;
- 4) деяние имело место в контексте международного вооруженного конфликта и было связано с ним;
- 5) исполнитель сознавал фактические обстоятельства, свидетельствовавшие о существовании вооруженного конфликта международного характера.

В каждом конкретном случае также выясняются следующие обстоятельства:

- 1) когда, где, кем и в каком объеме были применены ракетно-артиллерийские средства поражения, повлекшие гибель гражданского населения;
- 2) характер вооруженного конфликта;
- 3) какие орудия (ракетные или артиллерийские системы) использовались для нанесения ракетно-артиллерийского удара, место их дислокации и тактико-технические характеристики;
- 4) соблюдение требований избирательности и пропорциональности при использовании ракетно-артиллерийских средств поражения в условиях вооруженного конфликта;
- 5) воинские должностные лица, ответственные за разработку и проведение конкретной военной операции, а также ее непосредственные исполнители;
- 6) законность реальной или предполагаемой военной цели;
- 7) степень тщательности анализа выбранных целей, соблюдения установленной для этого процедуры, а также определение критериев, подтверждающих военный характер цели;
- 8) количество потерь среди гражданского населения;
- 9) зависимость потерь гражданского населения от местоположения, характера выбранной цели и использованных средств поражения;
- 10) время выбора ракетно-артиллерийского удара как фактора оправданности и минимизации гражданского ущерба;
- 11) характер и размер причиненного ущерба (вред, причиненный потерпевшим и их семьям) и другие.

В этих целях допрашиваются очевидцы ракетно-артиллерийского удара, его непосредственные исполнители и организаторы, с участием специалистов проводится осмотр места происшествия и изъятие вещественных доказательств. При этом в качестве экспертов привлекаются специалисты в области применения ракетно-артиллерийских средств поражения.

Особое внимание уделяется поиску и изъятию осколков, позволяющих по маркировке и другими способами осуществить идентификацию боеприпаса. Необходимо учитывать, что в странах Евросоюза, входящих в НАТО, маркировка, регистрация и учет боеприпасов осуществляется на основании соответствующего руководства ОБСЕ.

При этом на боеприпасе указывается следующая информация: калибр и длина патронной гильзы; изготовитель; дата производства боеприпасов (год и/или месяц); производственная партия, к которой относится боеприпас. На переносные зенитные ракетные комплексы, противотанковые управляемые ракеты, ракеты и торпеды наносится не только номер партии, но и серийный номер, позволяющий идентифицировать боеприпас.

Типы и методы маркировки боеприпасов могут быть различными: маркировка надписями, окрашиванием, знаками, видимая и рельефная маркировка.

В ходе расследования особое внимание уделяется розыску боевых документов, подтверждающих умысел на нанесение ракетно-артиллерийских ударов по населенным пунктам. Однако их поиск довольно часто осложняется оказанием активного противодействия и попытками сокрытия боевой документации, о чем свидетельствует анализ расследования военных преступлений в отношении гражданского населения, совершенных в ходе военной операции под кодовым названием «Шторм».

Представители обвинения МТБЮ длительный период времени безуспешно требовали от Хорватии выдачи так называемых артиллерийских дневников, которые представляли собой карты с грифом «секретно», таблицы позывных должностных лиц, планы огневой подготовки и поддержки военной операции «Шторм», а также таблицы ведения артиллерийского огня. Совершенно случайно они были впоследствии обнаружены военными наблюдателями ООН в ходе патрулирования, а затем переданы в штаб миссии ООН. Места расположения объектов гражданского назначения — жилых домов, школ, больниц и церквей — были обозначены на этих документах как (в действительности не существующие) военные цели, в связи с чем по ним велся массированный артиллерийский огонь.

В середине 1996 года в архиве, укомплектованном хорватским персоналом, была обнаружена пропажа документов, относящихся к военной операции «Шторм». Кроме того, из архива были похищены компьютеры группы мониторинга нарушений прав человека, содержавшие на своих носителях информацию о проведении вышеуказанной военной операции. И только в 1999 году при обысках домов участников военной операции «Шторм» полиция Хорватии обнаружила и изъяла тысячи секретных документов, компьютеры и видеотехнику с информацией, раскрывающей детали ее проведения. Подобный «успех» правоохранительных органов легко объясняется обвинениями руководства Хорватии в отсутствии у них доброй воли к сотрудничеству с международным трибуналом и последовавшими за ними сложностями в решении вопроса о вхождении Хорватии в Евросоюз.

Изучение и анализ судебной практики МТБЮ позволяет сделать вывод о том, что в процессе расследования особое внимание необходимо уделять установлению тактико-технических характеристик примененного ракетно-артиллерийского вооружения и поражающих факторов использованных боеприпасов.

Так, Судебная камера МТБЮ в решении по делу Блашкича на основании характеристик артиллерийского вооружения (самодельных минометов, не имевших прицельных приспособлений), использованного при обстрелах города Стари Витез, пришла к выводу о том, что в данном случае имело место нападение на гражданских лиц, которое рассматривается как военное преступление. Траектория мин была «нерегулярная и нелинейная», что привело к гибели большого количества мирного населения, а также причинило существенный ущерб гражданским объектам.

Непосредственное влияние тактико-технических характеристик ракетно-артиллерийских систем и поражающих факторов использованных боеприпасов на признание лица виновным в совершении военных преступлений и преступлений против человечности отчетливо прослеживается в приговоре Судебной камеры МТБЮ по делу Милана Мартича от 12 июня 2007 года.

В судебном заседании были рассмотрены эпизоды обстрела города Загреб из 262-мм реактивной системы залпового огня М87 «Оркан». 2 мая 1995 года удары неуправляемыми реактивными снарядами (НУРС) были нанесены по главной городской площади, магазинам, школе, аэропорту и находящейся около него деревне. В результате обстрела пять гражданских лиц были убиты, 160 человек получили тяжелые ранения. На следующий день город Загреб был повторно обстрелян с применением реактивной системы залпового огня. Основ-

ной удар был нанесен по Хорватскому национальному театру, детской больнице и городской площади. Во время обстрела погибли два человека, ранения различной степени тяжести получили 54 человека, не принимавшие участия в военных действиях.

Давая оценку поражающим факторам боеприпасов, использованных при нанесении удара по городу, Судебная камера МТБЮ указала в приговоре, что предназначение неуправляемого реактивного снаряда состоит в уничтожении живой силы и бронированных средств противника. При обстрелах города Загреба 2-го и 3-го мая 1995 г. использовались головные части неуправляемых реактивных снарядов, снаряженные 288 бомбами малого калибра, каждая из которых содержала по 420 шариков диаметром 3 мм. Электронный взрыватель головной части обеспечивал разрушение корпуса НУРСА и последующее разведение боевых элементов на высоте 800–1000 м. Максимальная дальность обстрела 262-мм реактивной системы залпового огня М87 «Огкан» составляет 50 километров, ошибка дисперсии ракеты определяется в 800–1000 метров. При запуске на максимальную дальность ошибка достигает 1000 метров в любом направлении. Площадь рассеивания бомб малого калибра 20 000 кв. м, каждый шарик имеет диапазон поражения 10 кв. м. На основании изложенного Судебная камера МТБЮ пришла к выводу о том, что реактивная система залпового огня М87 «Огкан» из-за своих технических характеристик и спектра поражающих факторов головной части НУРСА не могла быть использована для нанесения ударов по конкретным военным целям в плотно заселенной местности, так как в этих конкретных условиях не обеспечивалось выполнение требований принципа избирательности, что привело к многочисленным жертвам среди гражданского населения.

Применение для обстрела 262-мм реактивной системы залпового огня М87 «Огкан» было признано «широкомасштабным нападением», направленным против гражданского населения города Загреба. Действия Мартича в соответствии с положениями ст. 5 Устава МТБЮ были расценены как преступление против человечности. Судебная камера МТБЮ также посчитала, что, отдавая приказ о применении НУРСов, он осознавал вероятные последствия — наступление смерти гражданских лиц, и признала его виновным в совершении умышленного убийства (ст. 2, п. «а» Устава МТБЮ). Таким образом, по двум эпизодам обстрела города Загреба неуправляемыми реактивными снарядами М. Мартич был признан виновным в убийстве и бесчеловечных актах как преступлениях против человечности и нападении на гражданских лиц как нарушении законов и обычаев войны.

Таким образом, исходя из вышеизложенного для успешного расследования уголовных дел данной категории необходимо не только хорошо знать методику расследования, но и иметь четкое представление о типах и модификациях используемых ракетно-артиллерийских систем и поражающих факторов использованных боеприпасов и их маркировке, составе и месте дислокации соответствующей ракетно-артиллерийской группировки, что позволит обоснованно выдвинуть и в первоочередном порядке проверить наиболее перспективные следственные версии причин гибели гражданских лиц, добиться установления всех фактических обстоятельств нанесенного ракетно-артиллерийского удара и сделать обоснованный вывод о необходимости дальнейшего уголовного преследования как конкретных исполнителей, так и руководивших ими воинских должностных лиц.

Краткая характеристика военной полиции в иностранных государствах

А. Г. МКТРЧЯН,

*адъюнкт Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации
(Республика Армения)*

Настоящая статья посвящена рассмотрению кратких характеристик военной полиции ряда иностранных государств, в том числе США, ФРГ, Франции и Великобритании. Это необходимо для понимания основных функций, задач и структуры военной полиции, что может быть полезно при анализе вопросов функционирования военной полиции в Республике Армения и формировании такой структуры в России.

История Военной полиции США

Корпус военной полиции США как род войск был создан в 1942 году. Первоначальные задачи: расследование преступлений в Вооруженных силах; контроль за соблюдением законности; профилактика дисциплинарных правонарушений; контроль и регулирование движения военного транспорта; обеспечение безопасности военнослужащих; расследование случаев хищения собственности; содержание лагерей военнопленных; оказание помощи боевым подразделениям в уничтожении воздушных десантов противника.

Во время войны в Корее (1950—1953 гг.) к первоначальным задачам добавилась еще одна: борьба со спекуляцией и незаконной продажей американскими военнослужащими имущества армии.

Во время войны во Вьетнаме военная полиция привлекалась к: регулированию движения в зоне боевых действий; охране колонн, транспортных магистралей и мостов; поиску и ликвидации подземных ходов сообщения противника; контролю за перемещением беженцев и интернированных лиц; непосредственному участию в оборонительных боях.

Военная полиция США насчитывает около 30 тысяч человек личного состава. Офицеры обучаются в школе военной полиции (Форт-Макклелан, штат Алабама). Руководит военной полицией США начальник военной полиции — заместитель генерального инспектора Сухопутных войск. Военная полиция состоит из отдельных бригад и батальонов в составе армейских корпусов, рот в составе дивизий, эскадрилий военной полиции в Военно-воздушных силах (далее — ВВС) США, двух батальонов морской пехоты в Военно-морских силах (далее — ВМС) США.

Военная полиция США выполняет следующие функции: поддержание дисциплины в гарнизонах и на базах; охрана объектов; расследование воинских преступлений; регулирование дорожного движения; проведение антитеррористических мероприятий; ликвидация или оказание содействия в ликвидации волнений среди гражданского населения, в том числе и в тех странах, где дислоцируются части и подразделения Вооруженных сил США.

Военная полиция в ФРГ

Военная полиция ФРГ — это самостоятельный род войск Сухопутных войск Бундесвера, решающий задачи в интересах ВВС, ВМС, а также войск союзников по НАТО, находящихся на территории Германии. Служащие военной полиции в Германии называются фельдъегерями. Военная полиция ФРГ насчитывает около 4500 человек личного состава.

Центрального командования военной полиции в Бундесвере не предусмотрено. Руководство подразделениями военной полиции осуществляет командир дивизии через свой штаб.

В мирное время военная полиция выполняет следующие функции: охрана военных объектов, органов управления; обеспечение транспортных перевозок; поддержание или восстановление порядка и дисциплины в частях и подразделениях; предотвращение преступ-

ных акций в отношении военнослужащих и военных объектов Бундесвера и союзных войск.

В военное время военная полиция осуществляет первичный контроль на пунктах сбора военнослужащих, отставших от воинских частей; организует охрану и транспортировку военнопленных; осуществляет регулирование движения и охрану маршрутов выдвижения войск; оказывает содействие федеральной полиции в регулировании потока беженцев.

Военная полиция Великобритании

Военная полиция Великобритании включает полицию Министерства обороны, численность которой превышает 5 тысяч человек; представителей полиции Министерства обороны в гарнизонах; военную полицию видов Вооруженных сил (подчинена управлению военной полицией аппарата постоянного заместителя министра обороны); роты численностью по 100 человек в каждом военном округе, соединении и отдельной части.

В состав военной полиции входят специальные подразделения по обеспечению охраны высшего военного руководства страны и организации сопровождения важных военных делегаций.

В мирное время полиция выполняет следующие функции: обеспечение безопасности личного состава, вооружения, техники и имущества Вооруженных сил как на военных объектах Великобритании, так и за ее пределами; охрана общественного порядка в отношении военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных сил; патрулирование военных объектов; проведение следственных и розыскных мероприятий на территории военных объектов; задержание и допрос подозрительных лиц; инспектирование военного автотранспорта.

В военное время к её функциям относятся: радиационная и химическая разведка тыловых районов; охрана и сопровождение военнопленных; поиск и сбор отставших или потерявших связь с войсками подразделений и отдельных военнослужащих.

Военная полиция Франции

Функции военной полиции выполняет Национальная жандармерия, которая входит в состав Вооруженных сил и подчиняется министру обороны Франции.

Жандармерия решает задачи в интересах Вооруженных сил, а также выполняет значительный объем полицейских и административных функций в интересах всего государства. Деятельность жандар-

мерии имеет межведомственный характер и координируется также с Министерством внутренних дел Франции и Министерством юстиции Франции.

Руководство жандармерией осуществляет министр обороны Франции.

Непосредственным начальником военной полиции является генеральный директор, который возглавляет Главное управление.

Жандармерия состоит из: центрального аппарата и технических служб; территориальных командований и подчиненных им департаментской жандармерии, мобильной жандармерии и республиканской гвардии; частей и подразделений, дислоцирующихся за пределами Франции, в департаментах и в составе группировки французских войск в Германии; специализированных формирований. Департаментская жандармерия предназначена для охраны и обороны важных объектов, поддержания общественного порядка, сбора и передачи данных о внутренней обстановке, ведения учета резервных компонентов. Мобильная жандармерия выполняет задачи по обеспечению общественного порядка и фактически является оперативным резервом сил безопасности. Республиканская гвардия — это специальное военное формирование по обеспечению безопасности и режима на важных государственных объектах (резиденции Президента Франции и премьер-министра Франции, Национальной ассамблеи и так далее).

Специализированные формирования обеспечивают охрану режимных объектов, осуществляют надзор за соблюдением правопорядка и законности, помогают административным службам в их повседневной деятельности.

Военная полиция Франции насчитывает около 94 тысяч человек личного состава.

**О некоторых положениях
Федерального конституционного закона
«О военном положении»**

П. А. НЕИЗВЕСТНЫХ,
*главный консультант аппарата
Комитета Государственной Думы по обороне*

Согласно частям 2 и 3 статьи 87 Конституции Российской Федерации военное положение на территории Российской Федерации

или в отдельных ее местностях вводится Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее — Федеральный конституционный закон) регламентирует порядок и основания введения и отмены военного положения, определяет содержание режима военного положения, устанавливает полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению режима военного положения, основания и порядок привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения, правовое положение граждан и организаций в условиях военного положения.

При этом «военное положение» определено как особый правовой режим, то есть система обязательных принципов, правил, мероприятий, норм, установленных для какого-либо вида деятельности, включающая в себя комплекс политических, военных, экономических, правовых и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Военное положение объявляется в отдельных местностях или по всей стране. Оно характеризуется расширением полномочий военных властей, перехода к ним ряда функций органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка, безопасности. Военное положение возлагает на граждан дополнительные обязанности, вводит ряд ограничений для населения.

Указанный Федеральный конституционный закон в целом отвечает складывающейся военно-политической обстановке и создает правовые основы для решения соответствующих задач в области обороны Российской Федерации.

Вместе с тем отдельные положения Федерального конституционного закона, по нашему мнению, требуют уточнения.

1. Нуждается в уточнении статья 6 в которой перечислены органы, обеспечивающие режим военного положения, поскольку понятие «органы военного управления» применимо только по отношению к Вооруженным Силам Российской Федерации. В отношении внутренних войск Министерства внутренних дел России, других войск, воинских формирований и органов применимо понятие «органы, уполномоченные в области управления другими войсками, воинскими формированиями, органами и создаваемыми на военное время

специальными формированиями» (см. пункт 3 статьи 22 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»).

2. Статья 7, определяющая перечень мер, применяемых на территории, где введено военное положение.

Предлагаем соотнести положения указанной статьи с положениями Федерального закона «О противодействии терроризму» и заимствовать из нее меры, предусмотренные пунктами 2, 4, 7, 12 и 14 статьи 11 указанного Федерального закона.

3. Пункт 4 части 1 статьи 13, в соответствии с которым на Правительство Российской Федерации возложена обязанность по организации разработки военно-хозяйственного плана, нуждается в соотнесении со статьей 6 Федерального закона «Об обороне», которым такое полномочие не предусмотрено.

4. В соответствии с пунктом 2 статьи 22 Федерального закона «Об обороне» на территории, где введено военное положение, ведется территориальная оборона. Вместе с тем Федеральный конституционный закон даже не содержит такого термина.

Кроме того, в серьезной научной проработке нуждается вопрос о соотношении правовых режимов «военное положение», «чрезвычайное положение», «правовой режим контртеррористической операции», например в ситуации, когда на территории, на которой введено военное положение, произошли террористический акт, мятеж или техногенная катастрофа, поскольку и Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», и Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» устанавливают разные ограничения по реализации прав и свобод человека и гражданина.

**Актуальные проблемы
законодательного обеспечения правопорядка
в Вооруженных Силах Российской Федерации,
других войсках, воинских формированиях и органах**

А. А. НИКУЛИЩИН,
*первый заместитель
Главного военного прокурора*

Главная военная прокуратура принимает активное участие в правотворческой деятельности: только за последние три года нами под-

готовлены предложения почти по 50 законопроектам по вопросам укрепления правопорядка и усиления социальной защиты «людей в погонах». Часть из них нашла отражение в принятых федеральных законах, другие находятся на различных стадиях подготовки.

В целях совершенствования законодательства и для минимизации негативных последствий ненадлежащего правового регулирования деятельности военной организации государства Главной военной прокуратурой (далее также — ГВП) на постоянной основе осуществляется мониторинг правоприменения. Исследуется самый широкий круг издаваемых нормативных правовых актов на предмет возможного нарушения интересов государства, прав военнослужащих. Об имеющихся проблемах и возможных путях их решения информируются органы военного управления, Генеральная прокуратура, органы законодательной и исполнительной власти.

Так, по инициативе ГВП внесены изменения в статью 30 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, которые позволили устранить имевшиеся противоречия между нормами уголовно-процессуального закона, регулируемыми подсудность уголовных дел, в материалах которых содержатся сведения, составляющие государственную тайну, суду с участием присяжных заседателей, и привести их в соответствие с федеральным законодательством.

Мы благодарны Комитету по обороне и Государственной Думе:

за поддержку нашей инициативы о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в части приведения в соответствие с Конституцией порядка выплаты пенсий по случаю потери кормильца членам семей Героев Советского Союза и Российской Федерации, лиц, награжденных орденом Славы трех степеней, а также участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий;

за понимание и взаимодействие при обсуждении проекта закона по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации.

К позитивным итогам совместной работы с федеральными органами исполнительной власти также следует отнести издание Постановления Правительства России от 11 октября 2012 г. № 1036 «Об особенностях оценки соответствия оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки,

реализации, утилизации и захоронения указанной продукции» для усиления ответственности исполнителя государственного оборонного заказа.

Во исполнение его министром обороны издан приказ от 16 января 2013 г. № 6, которым на головного исполнителя (исполнителя) государственного оборонного заказа возложена обязанность письменного подтверждения соответствия изготовленной продукции предъявляемым государственным заказчиком требованиям. Указанное заявление имеет юридическое значение и является основанием для последующего привлечения недобросовестных контрагентов к административной ответственности по ст. 14.49 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Большая работа в области совершенствования нормативной базы «силовых» министерств и ведомств проводится военной прокуратурой в ходе проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В 2011–2012 годах только ГВП исследовано более 500 таких документов Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства по чрезвычайным ситуациям России, иных министерств и ведомств, где законом предусмотрена военная служба, в которых выявлено свыше 50 коррупциогенных факторов. По требованию ГВП все они устранены, нормативные правовые акты приведены в соответствие с законом.

Вместе с тем есть еще целый ряд проблем, нуждающихся в дополнительном регулировании в аспекте предупреждения правонарушений. О многих из них сегодня уже говорилось, поэтому останавливаться на них не буду. Скажу лишь о тех, которые, на наш взгляд, имеют первостепенное значение.

Одним из основных приоритетов в деятельности органов военной прокуратуры являются вопросы обеспечения прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Острейшей проблемой в указанной сфере остаются нарушения жилищного законодательства. О ее остроте и масштабах свидетельствует и число обращений граждан в органы военной прокуратуры о неправомерных действиях командования и органов военного управления. Только в ГВП в минувшем году поступило 2795 таких жалоб, что почти на четверть (+23,3%) больше, чем в 2011 году. Это каждое седьмое обращение от общего числа зарегистрированных.

Значительная часть нарушений в данной сфере затрагивает жилищные права лиц, уволенных с военной службы, либо военнослужа-

щих, подлежащих увольнению, но находящихся в распоряжении командования по причине необеспеченности жильем.

С нарушениями осуществляется учет военнослужащих, нуждающихся в жилых помещениях, а также распределение поступающих в жилищные органы квартир. Допускается волокита при заключении договоров социального найма, при этом не единичны случаи одновременного распределения одних и тех же квартир нескольким очередникам.

Проблемой, нуждающейся в нормативном урегулировании, является передача жилого помещения, не относящегося к специализированному фонду, в собственность граждан.

В ГВП все чаще поступают заявления военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, о нарушении должностными лицами Минобороны России их прав на получение занимаемого жилого помещения в собственность в соответствии с п. 6 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Необходимо в срочном порядке обеспечить реализацию в Минобороны России механизма передачи жилых помещений, не относящихся к специализированному фонду, в собственность граждан.

Решению проблем жилищного обеспечения военнослужащих, на наш взгляд, способствовало бы также и принятие других мер нормативно-правового характера.

В целях практической реализации пункта 16 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предусматривающего при желании военнослужащего приобрести либо получить в собственность жилые помещения общей площадью, превышающей норму предоставления площади жилого помещения, за счет собственных средств, необходимо принятие соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

Для исключения злоупотреблений требует более детального нормативно-правового урегулирования порядок учета военнослужащих, нуждающихся в предоставлении жилья, и распределения им жилых помещений.

На сегодняшний день в законодательстве отсутствуют норма, которая бы четко регламентировала, с какого момента военнослужащий может быть признан нуждающимся в обеспечении жилым помещением по избранному месту постоянного жительства, а также сам механизм реализации этого его права. Поэтому представляется целесообразным дополнить пункт 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» указанием периода, когда военнослужащий может претендовать на получение жилой площади в избранном месте постоянного жительства.

В настоящее время нами совместно с Минобороны России, иными федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, прорабатываются предложения по нормативно-правовому урегулированию названных вопросов.

Требуется дальнейшей проработки вопрос о реализации права военнослужащих на проезд на безвозмездной основе к месту проведения основного отпуска, а также к месту санаторно-курортного лечения один раз в год по территории Российской Федерации.

В соответствии со статьей 19 Конституции Российской Федерации все равны перед законом и судом, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства.

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (статья 3) 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.

В то же время сейчас право на проезд на безвозмездной основе к месту проведения основного отпуска поставлено в зависимость от места прохождения службы (жительства) военнослужащего. Сложилась парадоксальная ситуация: москвич, служащий на Тихом океане, в отпуск на родину летит бесплатно, а вот уроженец Приморья, проходящий службу на Балтике, свой проезд к месту проведения отпуска — на Дальний Восток — должен оплачивать.

Представляется, что право на проезд на безвозмездной основе к месту проведения основного отпуска, а также к месту санаторно-курортного лечения один раз в год по территории России необходимо предоставлять всем военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и всем членам их семей.

Другим приоритетом деятельности военных прокуроров является надзор за исполнением законодательства о государственном оборонном заказе. И здесь назвать благополучным сложившееся положение дел, к сожалению, нельзя. Многомиллионные потери госказны продолжаются. Для решения проблем противодействия коррупции в данной сфере необходимо дальнейшее совершенствование нормативной базы.

С 1 января 2013 года вступил в силу новый Федеральный закон «О государственном оборонном заказе», статьей 1 которого определено, что он устанавливает правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения и выполнением государственного оборонного заказа, определяет основные принципы и методы государственного регули-

рования цен на товары, работы, услуги по государственному оборонному заказу.

Однако при этом каких-либо изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» он не внес, и порядок размещения заказов остался прежним. Поэтому предпосылки к ранее имевшимся нарушениям не устранены.

В проекте ныне принятого Закона «О государственном оборонном заказе» содержались нормы, исключающие участие посредников в государственном оборонном заказе, условия о наличии у контрагентов производственных и трудовых ресурсов, о соблюдении лицензионных требований, которые в конечной редакции закона отсутствуют.

Между тем при реализации этих предложений многомиллионным потерям и хищениям был бы поставлен надежный заслон.

Кроме того, в новом законе много отсылочных норм к актам Правительства Российской Федерации об установлении различных правил, процедур при формировании и реализации государственного оборонного заказа, в том числе определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, и тому подобных, которые необходимо издать.

Полагаем, необходимо вернуться к доработке названного федерального закона и добиться внесения в него дополнений и изменений, исключающих возможность получения наживы недобросовестными коммерсантами и чиновниками за казенный счет.

Основой боеготовности войск является не только их техническая обеспеченность, но в первую очередь профессионализм, боевая сплоченность и психологическая совместимость личного состава.

Необходимо принимать все возможные меры для повышения привлекательности военной службы.

Известно, что целый ряд инициатив в этом плане выдвинут законодательными органами, в том числе депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации.

Особую важность имеет патриотическое воспитание молодого поколения, и в первую очередь — это допризывная подготовка молодежи.

ГВП последовательно выступала и выступает за повышение качества обучения молодых людей основам военного дела. При этом целью возрождения предмета «Начальная военная подготовка» должно быть не насаждение солдатских навыков (для этого существуют соответствующие школы ДОСААФ и другие специализированные организации), а приобретение ребятами элементарной грамотности в области военного права — прав и обязанностей военнослужащего,

понятий единоначалия, уставной дисциплины, основ военной организации государства.

Именно отсутствие этих знаний, особенно на первоначальном этапе службы в армии, приводит к различным правонарушениям в воинских коллективах.

В этой связи требуется завершить работу по подготовке проекта закона «О патриотическом воспитании граждан Российской Федерации» (предусмотрено государственной программой «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы»).

Актуальные проблемы правового обеспечения военной безопасности Союзного государства

Н. И. ПАСТУХ,

*адъюнкт Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации
(Республика Беларусь)*

С момента заключения между Республикой Беларусь и Российской Федерацией договора о создании Союзного государства прошло более десяти лет. Несмотря на это, многие цели, которые были намечены в программе совместных действий по реализации положений Договора, до настоящего времени не достигнуты. Эта ситуация наиболее ярко проявляется в государственно-правовой сфере — до настоящего момента не подготовлен и не принят конституционный акт Союзного государства.

В сфере экономики и финансов до сегодняшнего дня не решен вопрос о введении на территории Союзного государства единой валюты. К сожалению, подобная ситуация сложилась и в сфере правового обеспечения военной безопасности. Прошедшее с момента подписания Договора время не принесло решения проблем дезинтеграции на постсоветском пространстве. СНГ в силу необязательности принимаемых в его рамках документов, предполагающих процедуру ратификации для их включения в национальное законодательство, утрачивает свою значимость.

Организация Договора о коллективной безопасности по причине того, что некоторые ее члены более нацелены на интеграцию в системы европейской и североатлантической безопасности, также едва ли может считаться вполне эффективно действующим институтом. Со-

юзное государство, призванное ознаменовать новый этап в единении народов Беларуси и России в единое государство и номинально существующее уже более десяти лет, также не является примером вполне успешного сближения. Договор о создании Союзного государства, по сути, является лишь соглашением о намерениях. Декларированная в нем цель — создание единого государства — не согласуется с международно-правовым характером самого договора. Данный вывод подтверждается тем фактом, что, несмотря на закрепление в Договоре верховенства нормативных правовых актов Союзного государства над нормами национального законодательства Беларуси и России (которое не распространяется только на нормы национальных конституций), в настоящее время не существует ни одного подобного акта. С учетом сказанного и принимая во внимание значимость сферы обеспечения военной безопасности как предиката государственности следует обозначить проблемы, решение которых представляется на настоящий момент наиболее актуальным в рамках союзной интеграции.

Первой проблемой в сфере интеграции Беларуси и России в Союзное государство является тот факт, что процессы сближения, несмотря на длительный опыт сотрудничества, так и не получили надлежащего закрепления. Договор о создании Союзного государства по своей сути является соглашением о намерениях, что следует из текста статьи 1 Договора.

Значение также имеют, на наш взгляд, выработка и правовое закрепление единых взглядов на принципы и механизмы обеспечения военной безопасности Союзного государства. В этом контексте наиболее злободневной кажется проблема отсутствия актуальной Концепции безопасности Союзного государства. Дело в том, что действующая Концепция безопасности Союза Беларуси и России, во-первых, не отражает нынешнего положения дел в сфере военного сотрудничества; во-вторых, закрепленные в ней цели были достигнуты уже на момент подписания Договора о создании Союзного государства. Говоря о необходимости актуализации положений Концепции и утверждая первостепенную ее значимость для придания импульса интеграции в военной сфере, мы исходим из того факта, что нормы концепции по своей сути носят во многом характер стратегического планирования. По нашему мнению, Концепция безопасности Союзного государства должна стать актом переходного периода — до принятия Конституции.

Помимо актуализации положений Концепции безопасности Союзного государства, на наш взгляд, актуальностью обладает пробле-

ма подготовки и принятия Конституционного акта. Закрепленная в Договоре о создании Союзного государства норма о совместном осуществлении руководства и управления Вооруженными силами стран-участниц, на наш взгляд, не вполне согласуется с самой идеей единого государства. В теории и практике государственного строительства вопрос руководства и управления армией, как одним из наиболее значимых институтов государства, всегда решается в пользу единства. Невозможно представить себе государственное образование, в котором существовало бы несколько армий и, соответственно, несколько равных в своих полномочиях центров управления. Военная наука, говоря о подобных случаях, всегда исходит из тезиса, что подобное положение вещей не способно обеспечить действительно эффективного руководства и управления и, как следствие, эффективного ведения вооруженной борьбы. Все вооруженные конфликты, нацеленные на объединение государств, всегда ставили своей целью объединение армии под одним руководством. Таким образом, на наш взгляд, законодательное закрепление децентрализации в сфере военного управления неизбежно порождает в лучшем случае — снижение темпов интеграции, в худшем — сепаратизм. Опираясь на этот тезис, мы считаем нужным отнесение вопросов военной безопасности и обороны к сфере исключительной компетенции Союзного государства. Именно данный подход, на наш взгляд, должен быть положен в основу конституционно-правового закрепления системы военной безопасности.

И наконец, еще одна проблема, которая представляется нам наиболее актуальной в контексте правового обеспечения военной безопасности Союзного государства — фактическое прекращение процессов гармонизации и унификации национальных законодательств Республики Беларусь и Российской Федерации. Данная проблема, по нашему мнению, находится в неразрывной связи с уже обозначенными. Без создания единой системы взглядов, формирующих Концепцию безопасности, совершенно немислимо предпринимать попытки к какой бы то ни было унификации и гармонизации. Подобный процесс более всего напоминает строительство Вавилонской башни. Как нельзя построить дом, разговаривая на разных языках, так нельзя создать действительно гармоничную систему правового обеспечения, не имея общей цели и ориентиров к ее достижению. Изложенное противоречие уже оказало влияние на процессы гармонизации и унификации. Так, подготовленный проект Основ законодательства Союзного государства «О воинской обязанности и военной службе» в полной мере содержит указанное противоречие — ссыл-

ку на Конституцию Союзного государства — акт, которого ни на момент составления проекта, ни на настоящий момент не существовало и не существует как правовой реалии. Исходя из сложившегося положения допустимо вести речь не о Конституции Союзного государства, а лишь о некоем представлении о ней, идее Конституции, существующей в сознании разработчиков. При этом итог деятельности по разработке Основ законодательства представляется вполне логичным — эта деятельность была приостановлена до момента принятия Конституции.

Приведенный нами перечень проблем правового обеспечения военной безопасности Союзного государства не претендует на исчерпывающую полноту, однако решение именно этих проблем, на наш взгляд, требует особого внимания.

Содержание

Материалы научно-практической конференции на тему «Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)»

Выступления участников конференции. Часть 1

В. П. Комоедов	3
Н. А. Панков	9
В. В. Бондуровский	13
В. В. Вылугин	17
А. И. Землин	21
О. М. Землина	27
В. М. Корякин	34
А. А. Кубрин	38
С. В. Маликов, Д. С. Маликов	42
А. Г. Мктрчян	48
П. А. Неизвестных	51
А. А. Никулицин	53
Н. И. Пастух	59

Совершенствование военного законодательства

По материалам научно-практической конференции
на тему «Развитие российского военного законодательства
на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)»

Оригинал-макет подготовлен в ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81а.

Подписано в печать 06.11.2013 г.
Формат 60×90/16. Печ. л. 4,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 255

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ИТКТ-М»
125363, г. Москва, Цветочный пр-д, 5.