



ВОЕННО-ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор) ПИ № ФС77-38319 от 10.12.2009 г. Издаётся с 2006 г., выходит ежемесячно.

№ 11



Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Дугенец Александр Сергеевич,

Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Иванеев Сергей Васильевич,
кандидат юридических наук

Ковалев Олег Геннадьевич,
доктор юридических наук, профессор

Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор

Макаров Андрей Владимирович,
доктор юридических наук, профессор

Подшибякин Александр Сергеевич,
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор

Трунцевский Юрий Владимирович,
доктор юридических наук, профессор

Туганов Юрий Николаевич,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор

Фоков Анатолий Павлович,
доктор юридических наук, профессор

Хабибуллин Алик Галимзянович,
доктор юридических наук, профессор

Главный редактор

Кочешев Сергей Петрович,
кандидат юридических наук

Ответственный редактор
Бабенко Т.Д.

Главный редактор
Издательской группы «Юрист»

Гриб В.В., доктор юридических наук,
профессор

Заместители главного редактора

Издательской группы «Юрист»:
Бабкин А.И., Бельих В.С., Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура
Швечкова О.А., к.ю.н.

Тел./факс: (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Центр редакционной подписки:

(495) 617-18-88 (многоканальный)

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции / издателя:

115035, г. Москва, Космодамианская
наб., д. 26/55, стр. 7

Подписные индексы:

по каталогу «Роспечать» — 20887;

«Каталог российской прессы» — 24273;

«Объединенный каталог» — 24782.

Также можно подписаться на сайтах:

www.gazety.ru; www.lawinfo.ru

Печ. л. — 4,0. Тираж 2000 экз.

Отпечатано в типографии

«Национальная полиграфическая группа»

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2

Тел. (4842) 70-03-37

Подписано в печать 07.10.2016

Выход в свет 17.11.2016

ISSN — 2070-2108. Цена свободная.

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Вербицкая Т.В. К вопросу о защите женщин в условиях
вооруженного конфликта 3

Зайков Д.Е. Юридическая служба Вооруженных Сил РФ:
проблемы правового статуса 6

ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Пичугин Д.Г. Значение понятия «место жительства»
в жилищных правоотношениях с участием военнослужащих
и членов их семей 10

ВОЕННАЯ ЮСТИЦИЯ

Глухов Е.А. Предложения по повышению
эффективности дисциплинарной практики 14

Кириченко Н.С. В Федеральном законе РФ
«О материальной ответственности военнослужащих»
не определено понятие «под отчет» 19

Холопова Е.Н., Дегтярев А.В. Проблема использования
в законодательстве Российской Федерации термина
«военная тайна» 21

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Примак Т.К., Зверев П.Г. К вопросу о необходимости
разработки договорных норм, регламентирующих
применимость международного гуманитарного права
во время миротворческих операций 25

Шамаров П.В. Правовое регулирование миротворческой
деятельности стран Западной Европы 28

Журнал включен в базу данных

Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ)

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации
для публикации основных результатов диссертаций
на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук



MILITARY JURIDICAL JOURNAL

№ 11

Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media
(Roskomnadzor) PI № ФС77-38319 10.12.2009. Published since 2006, is published monthly.

Founder: Publishing Group "JURIST"

Editorial Board:

Dugenets Alexander Sergeevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
doctor of juridical sciences, professor

Ivaneev Sergey Vasil'evich,
candidate of legal sciences

Kovalev Oleg Gennad'evich,
doctor of juridical sciences, professor

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
doctor of juridical sciences, professor

Makarov Andrey Vladimirovich,
doctor of juridical sciences, professor

Podshibyakin Alexander Sergeevich,
Honored Scientist of the RF,
doctor of juridical sciences, professor

Truntsevskij Yuriy Vladimirovich,
doctor of juridical sciences, professor

Tuganov Yuriy Nikolaevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
doctor of juridical sciences, professor

Fokov Anatolij Pavlovich,
doctor of juridical sciences, professor

Khabibulin Alik Galimzyanovich,
doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief:
Kocheshev Sergey Petrovich,
candidate of juridical sciences

Responsible editor:
Babenko T.D.

Editor in Chief
of Publishing Group "JURIST"
Grib V.V.,
doctor of juridical sciences, professor

Deputy Editors in Chief
of Publishing Group "JURIST":
Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E' .N.,
Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading
Shvechkova O.A.,
candidate of juridical sciences

Tel./fax: (495) 953-91-08
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Editorial Subscription Centre:

(495) 617-18-88 (multichannel)
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial / Publisher Office Address:
Bldg. 7, 26/55 Kosmodamianskaya Emb.
115035, Moscow

Subscription in Russia:

Rospechat' — 20887;
Catalogue of the Russian press — 24273;
Unified Catalogue — 24782.

www.gazety.ru; www.lawinfo.ru

Printer's sheet — 4,0. Circulation 2000 copies.

Printed by "National Polygraphic Group"
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031
Tel.: (4842) 70-03-37

Passed for printing 07.10.2016.

Edition was published 17.11.2016.

ISSN — 2070-2108. Free market price.

CONTENTS

TOPICAL ISSUES OF MILITARY SERVICE

Verbitskaya T.V. On Protection of Women in an Armed Conflict3

Zaykov D.E. Legal Service of the Armed Forces
of the Russian Federation: Issues of Legal Status6

SOCIAL SECURITY OF SERVICEMEN

Pichugin D.G. The Concept of "Residence"
in Housing Legal Relations Involving Servicemen
and Members of their Families10

MILITARY JUSTICE

Glukhov E.A. Proposals to Improve the Efficiency
of Punishment Administration14

Kirichenko N.S. The Federal Law of the Russian Federation
"On Liability of Servicemen" Does not Define the Concept
of "On Account"19

Kholopova E.N., Degtyarev A.V. Difficulties of Application
of the Term "Military Secret" in the Russian Legislation21

INTERNATIONAL PRACTICE

Primak T.K., Zverev P.G. On the Need to Develop Contractual
Rules Governing the Applicability of International
Humanitarian Law During Peacekeeping Operations25

Shamarov P.V. Legal Regulation of Peacekeeping
in Western Europe28

*The journal is included
in the database
of the Russian Science Citation Index*

**Recommended by the Higher Attestation Commission
of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation
for publication of basic results of candidate and doctor of theses**



К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ЖЕНЩИН В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

*Вербицкая Татьяна Владимировна,
преподаватель кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета
aquitania-17@yandex.com*

Автором рассмотрены особенности закрепления статуса женщин по сравнению с правовым положением мужчин в нормах международного гуманитарного права, а также проблемные аспекты реализации норм международного гуманитарного права в отношении статуса женщин. Исследуются особенности специального режима статуса женщин в условиях вооруженного конфликта, в которых труднодостижимо равенство в обращении с мужчиной и женщиной при тождественных обстоятельствах. Поэтому установлено, что необходимо соблюдение принципа справедливости, направленного на достижение баланса интересов (прав мужчины и женщины) в условиях вооруженного конфликта. Анализируется практика Европейского суда по правам человека для нахождения баланса интересов с тем, чтобы не допустить дискриминации, неблагоприятного различия правового положения женщин по сравнению со статусом мужчин.

Ключевые слова: равенство прав мужчины и женщины, вооруженный конфликт, комбатант.

On Protection of Women in an Armed Conflict

*Verbitskaya Tatiana V.,
Lecturer of the Department of Constitutional Law
of the Ural State Law University*

The author considers the peculiarities of fixation of status of women in comparison with law position of men in norms of international humanitarian law, so as problem aspects of realization of international humanitarian law within status of women. There are investigated the features of special regime of the status of women in conditions of armed conflict, within which it is difficult to achieve equality in the treatment of men and women in identical circumstances. Therefore, it has been found that the principle of justice need to be observed, aimed to achieve balance of interests (rights of men and women) in situations of armed conflict. It is analyzed the practice of the European Court of Human Rights to find balance of interests in order to avoid discrimination, adverse distinction within legal status of women in comparison with the status of men.

Key words: equality of rights of men and women, military conflict, combatant.

Статус женщин в условиях вооруженного конфликта, в соответствии с нормами международного гуманитарного права, является специальным режимом правового положения женщин по международным правовым актам, посвященным защите прав человека. Особенности данного специального режима заключаются, во-первых, в том, что он действует исключительно в условиях вооруженного конфликта (формальный аспект), во-вторых, в объеме прав, которые предоставляются женщинам по сравнению с объемом прав мужчин в условиях вооруженного конфликта (содержательный аспект).

Обратимся прежде всего к анализу формального аспекта специального режима защиты прав женщин в условиях вооруженного конфликта.

Вооруженный конфликт представляет собой любое вооруженное насилие: а) между вооруженными силами государств, б) между вооруженными силами государства и неправительственными организованными вооруженными силами или в) между неправительственными

организованными вооруженными силами¹. В случаях б) и в) такое насилие должно осуществляться длительное время (оценочный критерий). При этом правомерные военные действия — это любые действия, направленные на выведение из строя неприятеля (в том числе посредством причинения вреда его военным служащим, объектам военной инфраструктуры).

Исходя из изложенного можно выделить следующие признаки совершения военных действий. Во-первых, такое использование возможно только при наличии определенной в международном гуманитарном праве и внутригосударственными правовыми актами, посвященными вопросам обороны, совокупности факторов и условий; во-вторых, данные факторы и условия являются юридическими фактами начала ведения военных действий — вооруженное противостояние, воору-

¹ Из определения вооруженного конфликта, данного Международным трибуналом по Югославии в деле Тадича Д. // Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МКСК, 2000. С. 90.



женное столкновение, применение боевого оружия и средств ведения войны.

Далее, в отношении содержательного аспекта указанного специального режима необходимо отметить, что существуют два варианта закрепления статуса женщин, по сравнению с мужчинами, в условиях вооруженного конфликта по Женевским конвенциям и Дополнительным протоколам к ним².

Первый вариант закрепления статуса женщин предполагает равенство прав мужчины и женщины без какой бы то ни было дискриминации (неблагоприятного различия)³. Речь идет о том, что защита, предоставляемая по Женевским конвенциям и Дополнительным протоколам к ним, распространяется в равной мере на мужчин и женщин (одинаковое обращение при схожих обстоятельствах).

Проблема заключается в том, что запрет дискриминации предполагает недопущение различия в обращении при тождественных обстоятельствах, что труднодостижимо в условиях вооруженного конфликта. В указанном случае действует единственный критерий — принцип справедливости, который содержится в нормах и материального, и процессуального права.

Исходя из Преамбулы Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года⁴, основой справедливости является признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав (нормы материального права).

Далее, на основании принципа справедливости может быть разрешено дело в Международном суде Организации Объединенных Наций, при отсутствии возражения сторон⁵ (норма процессуального права).

Важный аспект реализации данного критерия — наложение ограничений прав мужчины и женщины в условиях вооруженного конфликта, допустимых по международным пактам о гражданских и политических правах и о социальных, экономических и культурных правах 1966 года.

На наш взгляд, наиболее точно аспекты критерия справедливости выработаны в практике Европейского суда по правам человека, которую возможно использовать на общемировом уровне, в том числе в условиях вооруженного конфликта.

Как указал ЕСПЧ, для определения того, является ли установленная мера ограничений прав человека необходимой, в каждом конкретном случае необходимо рассмотреть в совокупности несколько различных аспектов, а именно: сущность затрагиваемых интересов; наличие контроля со стороны судов при наложении подобных ограничений (возможность заявителя обратиться в суд за защитой своего права), поведение лица и соразмерность примененных ограничений⁶.

В пункте 78 постановления Европейского суда по правам человека по делу «I.B. против Греции» указано, что обоснование ограничения прав человека должно быть объективным и разумным, то есть оно должно преследовать законную цель и должно быть наличие логической связи между используемыми средствами и преследуемой целью⁷.

Цель — необходимость защиты нормальной жизни.

Европейский суд по правам человека в своих решениях неоднократно указывал, что для решения вопроса о том, были ли меры, направленные на ограничения прав человека «необходимыми», важно изучить в совокупности все обстоятельства, в которых были наложены указанные ограничения, а также являются ли доводы, оправдывающие наложение подобных ограничений, существенными и достаточными. Без сомнения, рассмотрение того, что составляет обеспечение наилучших интересов, всегда имеет важный характер (иными словами, речь идет о балансе интересов)⁸.

При этом Европейский суд указал, что прилагательное «необходимый» следует понимать как наличие «настойчивой общественной потребности»⁹.

Иными словами, речь прежде всего идет о необходимости соблюдения принципа пропорциональности, который, как указал R. Alexis, представляет собой тест из трех пунктов, с помощью которого оценивают:

а) подходит ли некоторая мера, устанавливающая ограничение прав человека, для достижения той или иной цели;

б) является ли она необходимой для этой цели;

в) не излишне ли она обременяет человека по сравнению с благами, которые призвана обеспечить¹⁰.

² Sorin K. Femmes en armes, une place introuvable? Le cas de la féminisation des armées. Paris: LiHarmattan, 2003. P. 24.

³ См. статьи 12 I и II Женевских конвенций, статью 16 III Женевской конвенции, статью 27 IV Женевской конвенции (Женевские конвенции от 12 августа 1949 года «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/geneva-convention-1.htm>).

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

⁵ Часть 2 статьи 38 Статута Международного суда ООН устанавливает «право Суда разрешать дело ex aequo et bono, если стороны с этим согласны». См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/icc/statut>.

⁶ Постановления Европейского суда по правам человека по делам: Surek c. Turquie no 4 [GC], no 24762/94, 8 juillet 1999, et Onal c. Turquie, nos 41445/04 et 41453/04, 2 octobre 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126795>.

⁷ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «I.B. c. Grèce» [Электронный ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126546>.

⁸ Постановления Европейского суда по правам человека по делам: Hokkanen c. Finlande du 23 septembre 1994, série A no 299-A, p. 20, § 55 et Bronda c. Italie du 9 juin 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV, § 59 [Электронный ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-65650>.

⁹ См. пункт 100 Постановления Европейского суда по правам человека по делу «Animal Defenders International c. Royaume-Uni» ([Электронный ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-119279>).

¹⁰ Alexis R. Constitutional Rights, Balancing, and Rationality // Ratio Juris. Vol. 16. 2003. No. 2. P. 135.



Еще один критерий — баланс интересов, учет степени важности ограничиваемого интереса (прав человека) и указанной цели.

Таким образом, исходя из практики ЕСПЧ, при наложении ограничений прав человека необходимо по совокупности соблюдение трех условий — наличие соответствующей цели, пропорциональности между данной целью и степенью ограничений прав человека, баланса интересов.

Далее, запрет дискриминации касается только «неблагоприятного различия», соответственно, допустимо «благоприятное различие», то есть предоставление большего объема защиты, благ и преференций в отношении женщин, — второй вариант установления статуса женщин по сравнению со статусом мужчин.

В указанном случае действует тот же критерий справедливости — «отношение со всем полагающим их по-лу особым уважением» (статьи 12 I и II Женевских конвенций). Иными словами, указанное «благоприятное различие» основывается на объективных условиях — физиологических особенностях, беременности, родах¹¹. Нередко в Женевских конвенциях указывается, в чем именно состоит указанное различие — например, отдельные места для сна, для содержания¹².

Проблемным аспектом является то, что ни в Женевских конвенциях, ни в действующем военном законодательстве как Российской Федерации, так и зарубежных стран не закреплено, в чем состоит указанное «особое уважение».

Далее, специальный режим защиты, по сравнению с общим статусом женщин, предоставляется беременным женщинам, матерям малолетних детей, от которых такие дети зависят, который также проявляется в двух аспектах.

Процессуальный аспект заключается в рассмотрении дел указанных женщин в первоочередном порядке (в силу того, что это специальный режим защиты прав женщин, — указанный первоочередной порядок предполагает приоритет не только перед мужчинами, но и перед женщинами), а также в запрете исполнения смертного приговора — статья 75 I Дополнительного протокола к Женевским конвенциям¹³.

Материально-правовой аспект заключается в освобождении, репатриации, возвращении на место жительства или госпитализации в нейтральном государстве указанных женщин по возможности в приоритетном порядке в соответствии со статьей 132 IV Женевской конвенции.

В отношении указанных норм можно выделить следующие проблемные аспекты¹⁴.

Во-первых, в Женевских конвенциях не установлена обязанность государств проводить медицинское освидетельствование указанной женщины, что дает широкие возможности для усмотрения со стороны государства, осуществившего интернирование указанных женщин.

Во-вторых, возникает вопрос, распространяются ли указанные гарантии на беременных женщин или женщин, имеющих малолетних детей, в случае, если они осуществляли действия, направленные на выведение из строя противника, и при этом не обозначали себя в качестве комбатанта, как того требуют часть 2 статьи 4(A) III Женевской конвенции, часть 2 статьи 43 I Дополнительного протокола к Женевским конвенциям.

В указанном случае к ним применяется термин «незаконный комбатант» — гражданское лицо, принимающее непосредственное участие в боевых действиях, является законным объектом для нападения на протяжении всего времени, пока оно действует подобным образом¹⁵.

В соответствии со статьей 5 IV Женевской конвенции, «если находящаяся в конфликте сторона имеет серьезные основания полагать, что отдельное лицо под покровительством Конвенции на ее территории подозревается на законном основании в деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, такое лицо не может претендовать на права и преимущества, предоставляемые Конвенцией». Данная статья также содержит оценочные формулировки — «серьезные основания», «подрыв безопасности государства».

Таким образом, в отношении указанных женщин не будут применяться положения статьи 132 IV Женевской конвенции. Исходя из части 3 статьи 75 I Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, указанный протокол применяется также и в случаях, если лицо не имеет права быть признанным в качестве комбатанта. Иными словами, гарантии, предусмотренные статьей 75 I Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, будут применяться к беременным женщинам или женщинам, имеющим малолетних детей, и в случае, если они являются «незаконными комбатантами», в том числе у них есть право на рассмотрение дела судом с соблюдением процедуры, позволяющей установить все обстоятельства, имеющие значение для вынесения решения.

Третий проблемный аспект заключается в определении понятия «малолетний ребенок», в силу отсутствия подобного термина в Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года.

Исходя из части 3 статьи 38 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года, возможно вступление в ряды вооруженных сил лиц, достигших 15 лет. Иными словами, до достижения 15 лет лицо считается не достигшим возраста, позволяющего участвовать в вооруженном конфликте. Исходя из обеспечения наилучших интересов ребенка, в рамках части 1 статьи 3 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года, лицо, не достигшее 15 лет, в соответствии со статьей 75 I Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, может считаться малолетним.

¹¹ См.: Commentaire de la III^e Convention de Genève. Genève, CICR, 1958. P. 157.

¹² Ibid. С. 156.

¹³ Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающиеся защиты жертв международных и немеждународных вооруженных конфликтов (от 8 июня 1977 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/6lkb3l.htm>.

¹⁴ Криль Ф. Международное гуманитарное право о защите женщин // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве: сборник статей и документов. М.: МККК, 1999. С. 46.

¹⁵ Дерман К. Правовой статус «незаконных и (или) не пользующихся защитой конвенции комбатантов» [Электронный ресурс]. URL: https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/03_irrc_849_dormann_rus.pdf.

Далее, существенный проблемный аспект в возможности оказания «особого уважения» женщинам-военнослужащим в зарубежных странах состоит в том, что нередко государства вместо военного положения (в рамках международного гуманитарного права) вводят иные режимы. Как указывает Мартин ван Кревельд, нередко государства именуют вооруженный конфликт борьбой с терроризмом, для того чтобы не применять нормы международного гуманитарного права¹⁶. В указанных условиях оказание «особого уважения» женщинам в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 года становится затруднительным.

Таким образом, исходя из изложенного, в соответствии с нормами международного гуманитарного права, женщины пользуются равными правами с мужчинами, и, кроме того, им требуется оказание «особого уважения», необходимого «в соответствии с их полом». Иными словами, статус женщин аналогичен статусу мужчин, а также им предоставляются необходимые для них дополнительные гарантии. Для предоставления подобных гарантий необходимо на внутригосударственном уровне опреде-

лить, что составляет содержание термина «особое уважение», а также условия его предоставления (отступление от принципа равенства прав мужчины и женщины).

Литература

1. Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2000. 740 с.
2. Дерман К. Правовой статус «незаконных и (или) не пользующихся защитой конвенции комбатантов» [Электронный ресурс]. URL: https://www.icrc.org/rus/assets/files/other/03_irrc_849_dormann_rus.pdf.
3. Кревельд М. ван. Трансформация войны / пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 577 с.
4. Криль Ф. Международное гуманитарное право о защите женщин // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве: сборник статей и документов. М.: МККК, 1999. 376 с.
5. Alexis R. Constitutional Rights, Balancing, and Rationality // Ratio Juris. Vol. 16. 2003. No. 2. P. 131–140.
6. Commentaire de la IIIe Convention de Genève. Genève: CICR, 1958. 467 p.
7. Sorin K. Femmes en armes, une place introuvable? Le cas de la féminisation des armées. Paris: LiHarmattan, 2003. 548 p.

¹⁶ Кревельд М. ван. Трансформация войны / пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 47.

ЮРИДИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РФ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА

Зайков Денис Евгеньевич,
начальник юридической службы ФАУ
«25-й Государственный научно-исследовательский институт
химмотологии Министерства обороны Российской Федерации»,
кандидат юридических наук
joburist@yandex.ru

В статье рассматриваются юридико-технические проблемы регулирования правового положения юридической службы Вооруженных Сил РФ на современном этапе ее развития.

Ключевые слова: юридическая служба, права, обязанности, ответственность.

Legal Service of the Armed Forces of the Russian Federation: Issues of Legal Status

Zaykov Denis E.,
Head of the Legal Service of the Federal Autonomous Institution
25th State Research Institute of Chemmotology of the Ministry
of Defense of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

The article deals with legal and technical problems of regulation of the legal status of the Legal Service of the Armed Forces of the Russian Federation at the present stage of its development.

Key words: Legal Service, the rights, duties, responsibilities.

Необходимость и важность правового обеспечения любой деятельности является в современных условиях неопровержимой истиной.

Деятельность военной организации государства не является исключением, при этом в силу специфики выполняемых функций и задач, поставленных пе-



ред ней целей, а также многочисленного и разнотипного субъектного состава требует разнопрофильного, качественного и оперативного правового обеспечения.

Данная задача в Вооруженных Силах РФ выполняется подразделениями (должностными лицами) юридической службы Вооруженных Сил РФ¹ (далее — юридическая служба).

Стоит отметить, что современное состояние юридической службы, ее количественные и качественные показатели можно оценивать по-разному, однако проведенная масштабная реформа Вооруженных Сил РФ на ней отразилась крайне негативно: сокращены воинские должности юридического профиля, с военной службы уволены высококвалифицированные юридические кадры, распалась налаженная система методического руководства правовой работой и т.д.

На сегодняшний день отдельные позитивные изменения имеют место быть², однако кардинальный поворот Министерства обороны РФ к созданию системы правового обеспечения деятельности Вооруженных Сил РФ отсутствует, хотя потребность в таковом представляется весьма актуальной.

В свете изложенного особый интерес вызывает правовой статус подразделений (должностных лиц) юридической службы.

Специфика указанной проблемы заключается в наличии серьезных юридико-технических недостатков³ — соответствующие отношения одновременно регламентируются разными нормативными правовыми актами, фактически имеющими схожий предмет регулирования.

Специальным нормативным правовым актом, определяющим правовое положение подразделений (должностных лиц) юридической службы Вооруженных Сил РФ, является Положение о юридической службе Вооруженных Сил РФ, утвержденное приказом министра обороны РФ от 21 марта 1998 г. № 100 (далее — Положение о юридической службе ВС РФ).

Однако данный документ может применяться только с большой долей условности — его положения во многом устарели⁴ и не учитывают современные реалии Министерства обороны РФ и Вооруженных Сил РФ.

Следующий нормативный правовой акт — Наставление по правовой работе в Вооруженных Силах РФ, утвержденное приказом министра обороны РФ от

3 декабря 2015 г. № 717 (далее — Наставление по правовой работе).

Указанный документ заменил Наставление по правовой работе в Вооруженных Силах РФ, утвержденное приказом министра обороны РФ от 31 января 2015 г., являвшееся в свое время «настойной книгой военного юриста». Причем новая редакция указанного правового акта, в отличие от предыдущей, регулирует лишь малую часть направлений правовой работы — подготовка и представление на подпись проектов правовых актов, упорядочение и систематизация правовых актов, справочная работа по приказам (директивам), организация правовой работы при производстве административного расследования, правовая работа при организации консультирования, правовое обеспечение действий войск (сил) в вооруженных конфликтах⁵.

При этом стоит указать, что в отличие от предыдущей версии Наставление по правовой работе содержит такой раздел, как «Организация деятельности подразделений (должностных лиц) юридической службы», большая часть которого посвящена предмету регулирования Положения о юридической службе ВС РФ и дублирует его нормы, причем создавая многочисленные коллизии.

Например, п. 16 Положения о юридической службе ВС РФ и п. 6 Наставления по правовой работе определяют обязанности командира (начальника) воинской части, имеющего в непосредственном подчинении подразделение (должностное лицо) юридической службы. При этом их объем существенно разнится. В частности, Наставление по правовой работе дополнительно предусматривает такие обязанности, как осуществление подбора кадров для замещения должностей юридического профиля и организация их обучения по программам дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) и внесение предложений по совершенствованию правовой работы⁶. Увеличение соответствующих обязанностей командира (начальника) воинской части необходимо признать позитивным моментом развития юридической службы. Это позволит создать необходимые условия функционирования подразделений (должностных лиц) юридической службы, однако отсутствие необходимой конкретизации существенно снижает их значимость⁷.

Подобный подход разработчика Наставления по правовой работе — Правового департамента Министерства обороны РФ вызывает удивление, особенно с учетом того, что подобный запрет (более чем обосо-

¹ Несмотря на то что действующее правовое регулирование предусматривает использование именно такого термина, фактически говорит о единой организационной структуре не приходится.

² Например, наименование должности директора Правового департамента Министерства обороны РФ дополнена фразой «(начальник юридической службы Вооруженных Сил РФ)».

³ См., напр.: Зайков Д.Е. О качестве проектов нормативных правовых актов по противодействию коррупции // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 10; Его же. Юридико-технические недостатки нормативных правовых актов: злой умысел или случайные недоработки? [Электронный ресурс] // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 4 // СПС «ГАРАНТ».

⁴ С 1997 года в данный правовой акт ни разу не вносились изменения, хотя оснований для этого имелось достаточно.

⁵ Проведение правовой работы по не регламентированным Наставлением по правовой работе направлениям деятельности регулируется иными правовыми актами Министерства обороны РФ.

⁶ При этом возникают сомнения: относится ли первая из указанных обязанностей именно к командиру воинской части, а не к кадровому подразделению, а что касается второй обязанности, то она представляет собой безликое положение, реализация которого в принципе невозможна по причине отсутствия механизма как такового.

⁷ Например, периодичность повышения квалификации, обязательный минимальный набор периодических изданий правового характера и т.д.



ванный) им же традиционно закреплён в указанном правовом акте.

Так, согласно п. 29 Наставления по правовой работе, одним из направлений правовой работы является упорядочение правовых актов Министерства обороны РФ, приказов (директив) командиров, под которым понимается деятельность, осуществляемая в целях обеспечения четкости правового регулирования жизни и деятельности Вооруженных Сил РФ, включающая в том числе устранение множественности приказов по одному и тому же вопросу (под организацией работы по упорядочению приказов (директив) следует иметь в виду то, что по одному и тому же вопросу, как правило, должен издаваться один приказ (директива) соответствующего командира)⁸.

Еще один нормативный правовой акт, регламентирующий рассматриваемые отношения, — Устав внутренней службы Вооруженных Сил РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (далее — Устав внутренней службы ВС РФ), статьи 106–107 которого устанавливают права и обязанности помощника командира полка (корабля I ранга) по правовой работе.

Совокупный анализ указанных нормативных правовых актов позволит раскрыть правовой статус подразделений (должностных лиц) юридической службы Вооруженных Сил РФ.

Так, в силу п. 44 Наставления по правовой работе подразделения (должностные лица) юридической службы являются структурными подразделениями (и должностными) в штатах соответствующих воинских частей, региональных (территориальных) органов Министерства обороны РФ и региональных управлений правового обеспечения.

Подчиненность подразделений (должностных лиц) юридической службы определяется штатами воинских частей, утверждаемыми в порядке, установленном в Министерстве обороны РФ. По специальным вопросам подразделения (должностные лица) юридической службы подчинены вышестоящему должностному лицу юридической службы¹⁰.

В соответствии с п. 21 Положения о юридической службе ВС РФ должности в подразделениях юридической службы комплектуются лицами с высшим юридическим образованием.

При невозможности укомплектования должностей юридической службы Вооруженных Сил РФ лицами с высшим юридическим образованием допускается комплектование этих должностей лицами, обучающимися

на последних курсах образовательных учреждений высшего профессионального образования по юридической специальности или же имеющими среднее специальное юридическое образование, полученное в образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию.

Подобный подход вполне оправдан, так как позволяет исключить замещение должностей юридического профиля лицами, не имеющими юридического образования, и обеспечить осуществление правовой работы квалифицированными кадрами.

Согласно п. 45 Наставления по правовой работе должностные лица юридической службы в служебной (трудовой) деятельности обязаны:

- соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, правовые акты Министерства обороны РФ, приказы (директивы) вышестоящих командиров, командира воинской части;
- добросовестно выполнять должностные, а также иные обязанности, определенные федеральными законами, общевойсковыми уставами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также соответствующими руководствами, наставлениями, положениями, инструкциями или приказами (директивами) командиров;
- принимать участие в планировании правовой работы, разработке и осуществлении мероприятий, направленных на обеспечение законности и правопорядка в воинской части;
- при обнаружении нарушений законности в деятельности военнослужащих (лиц гражданского персонала Вооруженных Сил РФ) воинской части докладывать об этом соответствующему командиру (начальнику) для принятия необходимых мер по их устранению и предупреждению;
- принимать меры к предотвращению (недопущению) или урегулированию конфликта интересов¹¹;
- повышать уровень своих правовых знаний и совершенствовать методические навыки;
- в пределах своих полномочий организовывать индивидуальную систему профессиональной подготовки (повышения квалификации) нижестоящих должностных лиц юридической службы;
- принимать участие в личных приемах, проводимых командиром (начальником);
- участвовать в работе нештатных юридических консультаций гарнизонов;
- выявлять наиболее актуальные, сложные в правовой практике вопросы¹²;
- разрабатывать и применять проверенные практикой формы и методы правовой работы¹³;

⁸ Аналогичное требование содержится и в п. 15 Наставления по правовой работе.

⁹ Необходимо указать, что содержание понятия «специальные вопросы» трактуется по-разному:

а) Наставлением по правовой работе: это вопросы организации выполнения отдельных задач, возложенных на подразделения и (или) должностных лиц юридической службы; б) Положением о юридической службе ВС РФ: подчинение по отдельным вопросам или по какому-либо специальному кругу деятельности.

¹⁰ Реализация вопроса о подчиненности является практической проблемой, так как современная структура юридической службы не отвечает указанному требованию.

¹¹ Проблемные вопросы подобного положения см.: Зайков Д.Е. Специфика ограничения правового статуса работников — субъектов антикоррупционных отношений [Электронный ресурс] // Российская юстиция. 2016. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Не совсем понятно содержание данной обязанности и ее значение: будут выявлены актуальные, сложные в правовой практике вопросы, а дальше что с ними делать?

¹³ При этом Наставление по правовой работе ни формы, ни методы правовой работы, особенно проверенные практикой,



- в установленные сроки готовить доклады о состоянии правовой работы (отдельных ее направлений) в воинской части;

- проводить анализ состояния правовой работы по докладам нижестоящих должностных лиц юридической службы;

- проверять состояние правовой работы и организацию деятельности нижестоящих должностных лиц юридической службы;

- в пределах своих полномочий организовывать взаимодействие между должностными лицами юридической службы в целях использования их опыта в организации правовой работы;

- готовить предложения по совершенствованию правовой работы;

- вести учетную документацию и своевременно представлять отчетные документы по осуществляемым направлениям деятельности;

- осуществлять в соответствии с положением о подразделении (обязанностями должностного лица) юридической службы контроль за состоянием правовой работы в воинской части;

- осуществлять методическое обеспечение правовой работы в воинской части, а также методическое руководство деятельностью нижестоящих должностных лиц юридической службы.

Стоит указать, что данные обязанности¹⁴ значительно отличаются от обязанностей должностных лиц юридической службы, предусмотренных Положением о юридической службе ВС РФ, которым установлена их соответствующая градация в зависимости от замещаемых должностей.

Например, Положением о юридической службе ВС РФ предусмотрены следующие обязанности должностных лиц юридической службы: проведение правовой экспертизы проектов приказов командира воинской части; участие в осуществлении защиты прав и законных интересов воинской части, а также военнослужащих и лиц гражданского персонала по вопросам их служебной деятельности; правовое обеспечение договорной, претензионной и исковой работы, участие в разработке и осуществлении мероприятий, направленных на эффективное использование правовых средств в укреплении воинской и трудовой дисциплины, консультирование по правовым вопросам и др.

Попыткой разрешения указанной проблемы явилось установление п. 45 Наставления по правовой работе обязанности должностных лиц юридической службы по добросовестному выполнению должностных, а также иных обязанностей, предусмотренных иными правовыми актами. Тем самым был установлен открытый перечень обязанностей должностных лиц юридической службы.

Однако разработчиком Наставления по правовой работе проигнорировано крайне важное обстоятельство: согласно п. 17 Положения о юридической службе ВС РФ переподчинять военнослужащих и лиц граждан-

ского персонала подразделений юридической службы другим должностным лицам, а также *возлагать на них обязанности, не предусмотренные данным положением, запрещается*¹⁵ (выделено авт.— Д.З.). Аналогичная норма предусмотрена и ст. 106 Устава внутренней службы ВС РФ.

Тем самым возникла ситуация, при которой одним приказом министра обороны РФ на должностных лиц юридической службы возложен ряд обязанностей, возложение которых запрещено другим приказом министра обороны РФ. Данное обстоятельство крайне негативно характеризует определенность возлагаемых на должностных лиц юридической службы задач, создает правовые основания для их невыполнения и не способствует качественному и своевременному осуществлению правовой работы.

Объем прав, предоставляемых должностным лицам юридической службы, регламентируемый рассматриваемыми приказами министра обороны РФ, также различен.

Так, согласно п. 46 Наставления по правовой работе должностные лица юридической службы имеют право:

- участвовать в заседаниях военных советов, служебных совещаниях, заслушиваниях должностных лиц и иных мероприятиях, проводимых соответствующими командирами;

- запрашивать у соответствующих должностных лиц в установленном порядке документы, справки, расчеты, договоры и другие сведения, необходимые для исполнения своих должностных обязанностей;

- по указанию командиров отбирать объяснения у военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил РФ по вопросам, связанным с принятием ими неправомерных решений, действиями (бездействием).

В силу п. 18 Положения о юридической службе ВС РФ должностные лица юридической службы имеют право:

- проверять состояние правовой работы в соответствующих органах военного управления, а также организацию деятельности подразделений юридической службы нижестоящих органов военного управления;

- получать от соответствующих должностных лиц в установленном порядке документы, справки, расчеты, договоры и другие сведения, необходимые для исполнения своих должностных обязанностей;

- давать заключения по вопросам правового характера, возникающим в деятельности органов военного управления;

- представлять соответствующим командирам предложения об устранении нарушений законности и о привлечении к ответственности виновных лиц;

- участвовать в заседаниях военных советов, служебных совещаниях, проводимых соответствующими командирами.

Рассматриваемыми документами установлен и различный объем ответственности должностных лиц

не определяет, видимо предоставляя должностным лицам юридической службы возможность самим восполнять этот пробел.

¹⁴ Многие из указанных обязанностей — общие: организационного и контролирующего характера.

¹⁵ Более подр. см.: Зайков Д.Е. К вопросу об обязанности помощника командира воинской части по правовой работе по несению службы в составе суточного наряда [Электронный ресурс] // Военно-юридический журнал. 2008. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».



юридической службы, что представляется неприемлемым.

Так, в соответствии с п. 19 Положения о юридической службе ВС РФ должностные лица юридической службы несут ответственность за соответствие действующему законодательству РФ визируемых ими проектов приказов, директив и других документов.

Согласно п. 47 Наставления по правовой работе должностные лица юридической службы несут *личную*¹⁶ ответственность за соответствие законодательству РФ:

- визируемых ими проектов приказов (директив) и других документов правового характера;
- совершаемых действий (бездействия) при осуществлении иных направлений правовой работы.

Вышеизложенное свидетельствует о низкой юридической технике рассмотренных нормативных правовых актов Министерства обороны РФ, в которых допущено противоречивое дублирование регулирования правового положения подразделений (должностных лиц) юридической службы.

Данная ситуация представляется недопустимой, крайне негативно влияющей как на правовое положение подразделений (должностных лиц) юридической службы, так и на качество осуществляемой ими правовой работы и требующей незамедлительного устранения

¹⁶ Подобное уточнение, как представляется, направлено на персонализацию ответственности, однако его значение в данной ситуации сводится к нулю и является лишь данью очередной формализации.

посредством переработки (внесения изменений) Положения о юридической службе ВС РФ и Наставления по правовой работе.

Причем первый из указанных документов должен быть полностью переработан с учетом современного состояния Вооруженных Сил РФ и особенностей структуры юридической службы. А Наставление по правовой работе подлежит существенному изменению в целях исключения из предмета его правового регулирования вопросов, касающихся правового положения юридической службы.

Предлагаемые изменения позволяют устранить имеющиеся юрико-технические недостатки и создадут необходимые условия для поступательного развития юридической службы.

Литература

1. Зайков Д.Е. К вопросу об обязанности помощника командира воинской части по правовой работе по несению службы в составе суточного наряда // Военно-юридический журнал. 2008. № 8. С. 8–11.
2. Зайков Д.Е. О качестве проектов нормативных правовых актов по противодействию коррупции // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 10.
3. Зайков Д.Е. Специфика ограничения правового статуса работников — субъектов антикоррупционных отношений // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 23–26.
4. Зайков Д.Е. Юрико-технические недостатки нормативных правовых актов: злой умысел или случайные недоработки? // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 4.

ЗНАЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ «МЕСТО ЖИТЕЛЬСТВА» В ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ С УЧАСТИЕМ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

*Пичугин Денис Геннадьевич,
кандидат юридических наук
denispichugin@list.ru*

В статье анализируется содержание понятия «место жительства» применительно к жилищным правоотношениям с участием военнослужащих и членов их семей. Автор определяет значение рассматриваемого понятия для жилищных правоотношений с участием военнослужащих и членов их семей, предлагает собственный подход к трактовке понятия «место жительства» военнослужащего и членов его семьи, вносит предложения по закреплению критериев, указывающих на место фактического проживания последних.

Ключевые слова: место жительства, военнослужащие, члены семьи военнослужащего, жилищное обеспечение.



The Concept of "Residence" in Housing Legal Relations Involving Servicemen and Members of their Families

*Pichugin Denis G.,
Candidate of Legal Sciences*

In article the content of the concept "residence" with reference to housing legal relationship with participation of the military personnel and members of their families is analyzed. The author suggests his own approach to the interpretation of the concept "residence" of the serviceman and his family members, and makes suggestions for the consolidation of the criteria indicating the actual place of residence of military personnel.

Key words: residence, military personnel, members of the military man family, housing providing.

Для правоприменительной практики органов, ответственных за реализацию права военнослужащих¹ на жилище (далее — уполномоченных органов), установление содержания понятия «место жительства» применительно к жилищным правоотношениям с участием военнослужащих и членов их семей имеет большое значение. Обусловлено это прежде всего установленной законодателем для некоторых форм жилищного обеспечения военнослужащих зависимости возможности решения их жилищного вопроса от места фактического проживания военнослужащего и членов его семьи², а также неодинаковой трактовкой рассматриваемого понятия в интересах различных отраслей российского права. Кроме того, существуют проблемы, связанные с подтверждением факта проживания военнослужащего и членов его семьи в конкретном жилом помещении.

Казалось бы, определение места жительства военнослужащих и членов их семей в целях реализации их права на жилище не представляет особого труда. В нашей стране существует регистрационный учет граждан по месту жительства (месту временного пребывания), который, по идее, должен способствовать устранению всех противоречий при установлении места фактического проживания конкретного гражданина, в том числе военнослужащего. Однако действительность выглядит иначе. На практике уполномоченные органы зачастую сталкиваются с проблемами при установлении места жительства военнослужащих и членов их семей, в одних случаях из-за несовершенства действующего законодательства и терминологической путаницы в определениях некоторых понятий. В других случаях — из-за действий самих военнослужащих и членов их семей, которые в целях состоять на учете нуждающихся в жи-

лых помещениях, улучшения жилищных условий и т.п. намеренно создают для себя «удобные» ситуации с местом фактического проживания, тем самым злоупотребляя правом на жилище.

Приведенные выше положения прежде всего свидетельствуют о необходимости уточнения понятия «место жительства» применительно к жилищным правоотношениям с участием военнослужащих и членов их семей в интересах правоприменительной практики уполномоченных органов. Тем более что определенные трудности в установлении содержания рассматриваемого понятия обусловлены его неодинаковой законодательной трактовкой в интересах различных отраслей российского права.

Так, например, согласно п. 1 ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Однако данная формулировка не позволяет ответить на вопрос, что это за место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает, поскольку законодателем не установлены критерии, позволяющие однозначно его определить. Если прибегнуть к толкованию слов, из которых составлено анализируемое определение, то под «местом», как правило, понимается определенное пространство, которое занято или может быть занято кем-либо, чем-либо; пункт, на котором (в котором) что-либо находится, происходит; участок земной поверхности³. «Постоянно» означает не временно, рассчитанное на долгое время⁴, «преимущественно» — главным образом, большей частью, обычно⁵. Глагол «проживает» употребляется в значении: проводить какое-то определенное время; пребывать, находиться, иметь жилище⁶.

Таким образом, проведенный семантический анализ определения «место жительства», закрепленного в п. 1 ст. 20 ГК РФ, позволяет прийти к выводу, что в данном случае речь, скорее всего, идет об определенной мест-

¹ Здесь и далее по тексту в интересах настоящей статьи под военнослужащими понимаются граждане, проходящие военную службу по контракту.

² Например, право на жилище членов семей военнослужащих производно от права самого военнослужащего на жилище, то есть для того, чтобы иметь возможность быть обеспеченными жилыми помещениями в порядке, предусмотренном ФЗ «О статусе военнослужащих», членам семьи военнослужащего прежде всего необходимо с ним совместно проживать. Таким образом, места жительства военнослужащего и членов его семьи (одно или разные) напрямую определяют, будет ли военнослужащий обеспечен жилым помещением с учетом членов его семьи или без их учета.

³ См., напр.: Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. 2-е изд., стер. М.: Рус. яз., 2001. Т. 1: А–О. С. 858; Ожегов С.И. Словарь русского языка. Ок. 57000 слов / под ред. д-ра филол. наук проф. Н.Ю. Шведовой. 16-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1984. С. 299.

⁴ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. Т. 2: П–Я. С. 245.

⁵ Там же. С. 280.

⁶ Там же. С. 350.



ности, населенном пункте. Несколько по-иному раскрывается содержание этого понятия в нормативных правовых актах, регламентирующих передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Исходя из ст. 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» местом жительства признается жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания граждан и другие) либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Аналогичное определение содержится и в Правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации⁷ (далее — Правила регистрации).

В приведенных определениях под местом жительства понимается уже конкретное жилое помещение, то есть изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)⁸. В соответствии с ч. 1 ст. 16 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) к жилым помещениям относятся: 1) жилой дом, часть жилого дома; 2) квартира, часть квартиры; 3) комната. При этом жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании (ч. 2 ст. 16 ЖК РФ). Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и

иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении (ч. 3 ст. 16 ЖК РФ). Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире (ч. 4 ст. 16 ЖК РФ).

Что касается военнослужащих, то нередко место их жительства отождествляется с местом прохождения ими военной службы. В частности, А.Ф. Воронов, проведя анализ судебной практики на предмет определения места жительства военнослужащего для целей гражданского судопроизводства, пришел к выводу, что некоторые суды при решении вопроса о подсудности дела исходят из положения о том, что место жительства военнослужащего всегда определяется местом его службы⁹.

Однако понятие «место военной службы» в свою очередь также нуждается в толковании, ибо отсутствие легального определения данного понятия не позволяет однозначно установить, что конкретно скрывается за данным термином. В публикациях, посвященных установлению содержания рассматриваемого понятия, наиболее распространена точка зрения о том, что «местом военной службы» территориально является соответствующий местный гарнизон, в пределах границ которого военнослужащий непосредственно исполняет воинские обязанности¹⁰. Согласно ст. 1 Устава гарнизонной, комендантской и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации¹¹ гарнизон составляют воинские части, расположенные постоянно или временно на территории с установленными границами либо в одном населенном пункте или в нескольких близлежащих населенных пунктах.

Таким образом, если отождествлять место жительства военнослужащего с местом прохождения им военной службы, то в данном контексте под «местом жительства» следует понимать определенную территорию, населенный пункт.

Однако к общественным отношениям, являющимся предметом жилищного права, в том числе с участием военнослужащих, такой подход неприменим. Дело в том, что в доктрине жилищного права жилищные правоотношения рассматриваются как отношения, «возникающие по поводу ожидаемого или наличествующего жилого помещения, выступающие формой вынужденной деятельности и характеризующиеся по условию их возникновения и существования относительной сво-

⁷ Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ»: ГАРАНТ Аэро: НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС-УНИВЕРСИТЕТ». Версия от 05.03.2016 г.

⁸ Часть 2 ст. 15 ЖК РФ.

⁹ Воронов А.Ф. Определение места жительства военнослужащего для целей гражданского судопроизводства // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 5. С. 63.

¹⁰ См., напр.: Воронов А.Ф. Указ. соч. С. 73; Трофимов Е.Н. О соотношении понятий «место военной службы» и «место жительства» военнослужащих и их значении при оценке права военнослужащих и членов их семей на получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 10. С. 120; и др.

¹¹ Устав гарнизонной, комендантской и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации: утв. Указом Президента Рос. Федерации от 10 нояб. 2007 г. № 1495 [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ»: ГАРАНТ Аэро: НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС-УНИВЕРСИТЕТ». Версия от 05.03.2016 г.



бодой (или несвободой)¹². То есть объектом жилищных правоотношений является жилое помещение, а не какая-либо местность, населенный пункт или территория воинской части.

Изложенное позволяет сделать вывод, что понятие «место жительства» в жилищных правоотношениях с участием военнослужащих и членов их семей следует трактовать как жилое помещение, где указанные субъекты постоянно или преимущественно проживают в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых они зарегистрированы по месту жительства.

Такая формулировка понятия «место жительства» позволяет ответить на вопрос о том, является ли воинская часть, по адресу которой зарегистрированы военнослужащий и члены его семьи, их местом жительства или нет, следующим образом:

Если на территории воинской части имеются помещения, пригодные для постоянного проживания, в них постоянно или преимущественно проживают военнослужащие и члены их семей, зарегистрированные по месту жительства в таких помещениях (по адресу воинской части), то такие жилые помещения будут считаться местом жительства указанных субъектов. При таких обстоятельствах место фактического проживания военнослужащих и членов их семей будет совпадать с местом их регистрации.

Соответственно, если воинская часть не располагает жилыми помещениями, военнослужащие и члены их семей не проживают на территории воинской части, а только зарегистрированы там по месту жительства (по адресу воинской части), то при таких обстоятельствах воинская часть не может являться местом жительства военнослужащих и членов их семей. Регистрационный учет по месту жительства по адресу воинской части в данном случае должен использоваться военнослужащими и членами их семей в целях обеспечения условий для реализации ими прав и свобод при отсутствии у них жилого помещения по месту прохождения военной службы или в близлежащих населенных пунктах.

Уяснение содержания понятия «место жительства» в жилищных правоотношениях с участием военнослужащих не устраняет всех проблем, возникающих в деятельности уполномоченных органов при установлении места фактического проживания военнослужащего и (или) членов его семьи.

Наибольшие трудности, как правило, связаны с подтверждением факта проживания военнослужащего и (или) членов его семьи в конкретном жилом помещении, что напрямую влияет на решение вопроса об обеспечении их жильем в порядке, предусмотренном ФЗ «О статусе военнослужащих».

К сожалению, действующее законодательство не содержит четких критериев, на основании которых уполномоченные органы могли бы однозначно определить место жительства конкретного военнослужащего и всех членов его семьи. Как правило, в качестве подтвержде-

ния факта проживания в том или ином жилом помещении как уполномоченные органы, так и военнослужащие с членами своих семей используют отметки в паспортах о регистрации по месту жительства.

Однако наличие в паспорте отметки о регистрации по месту жительства по адресу конкретного жилого помещения еще не означает, что военнослужащий (члены семьи военнослужащего) фактически проживает по этому адресу. Например, согласно п. 3 ст. 15 ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие и члены их семей, прибывшие к новому месту службы, до получения жилых помещений могут быть зарегистрированы по месту жительства по адресу воинской части. Соответственно, если воинская часть не располагает жилыми помещениями, то военнослужащий и члены его семьи, зарегистрировавшись по месту жительства по адресу воинской части, будут вынуждены проживать в жилом помещении, расположенном по другому адресу. В литературе обосновывается позиция¹³, что в таком случае военнослужащие и члены их семей должны регистрироваться по месту фактического проживания, однако на практике это не всегда осуществимо, особенно в случае проживания в «съемном жилье».

Таким образом, регистрация по месту жительства не является единственным и определяющим обстоятельством, доказывающим факт проживания в конкретном жилом помещении. Такая же правовая позиция сформулирована в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 года № 14¹⁴: «Наличие или отсутствие у лица регистрации в жилом помещении является лишь одним из доказательств по делу, которое подлежит оценке судом наряду с другими доказательствами».

То есть факт проживания военнослужащего и членов его семьи в конкретном жилом помещении должен подтверждаться и иными доказательствами, перечень которых, к сожалению, не определен. Такая неопределенность, с одной стороны, усложняет работу уполномоченных органов, с другой стороны — расширяет пределы усмотрения их должностных лиц при принятии решения о признании (отказе в признании) военнослужащих и членов их семей нуждающимися в жилых помещениях.

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что и заинтересованные лица (читай: военнослужащие и члены их семей), и уполномоченные органы используют различные документальные сведения, подтверждающие (опровергающие) факт проживания военнослужащего и членов его семьи в конкретных жилых помещениях. К числу упомянутых документов можно отнести: акты проверки жилищных условий, договоры найма жилых помещений, соглашения родителей о месте житель-

¹² Суслова С.И. Правовые формы жилищных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 17.

¹³ См., напр.: Глухов Е.А., Епихин И.А. Некоторые проблемы применения института регистрации военнослужащих по месту жительства по адресу воинской части // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6. С. 52–56.

¹⁴ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ»: ГАРАНТ Аэро: НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС-УНИВЕРСИТЕТ». Версия от 05.03.2016 г.



ства несовершеннолетних детей, выписки из финансовых лицевого счетов, поквартирные карточки, выписки из домовых книг и др. Однако истребование многих из перечисленных документов не предусмотрено действующими нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность уполномоченных органов при решении жилищных вопросов, а поэтому представленные документы могут ими не рассматриваться в качестве подтверждающих факт проживания в конкретном жилом помещении.

Подводя итог изложенному выше, можем сформулировать ряд выводов.

Во-первых, под местом жительства военнослужащих и членов их семей в жилищных правоотношениях следует понимать конкретные жилые помещения, где указанные субъекты постоянно или преимущественно проживают в качестве собственников, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых они зарегистрированы по месту жительства.

Во-вторых, от того, где военнослужащий либо члены его семьи фактически проживают, напрямую зависит возможность реализации ими права на жилище в порядке, предусмотренном ФЗ «О статусе военнослужащих».

В-третьих, уполномоченные органы, ответственные за реализацию права военнослужащих на жилище, лишены возможности достоверно устанавливать места фактического проживания последних, что расширяет пределы усмотрения должностных лиц уполномоченных органов при определении нуждаемости военнослужащих и членов их семей в жилых помещениях, а последним позволяет злоупотреблять правом на жилище.

В-четвертых, представляется целесообразным разработать и нормативно закрепить критерии, на основании которых заинтересованные стороны могли бы

сделать однозначный вывод о месте жительства конкретного военнослужащего и членов его семьи.

Литература

1. Воронов, А.Ф. Определение места жительства военнослужащего для целей гражданского судопроизводства // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2014. № 5. С. 62–73.
2. Глухов, Е.А. Некоторые проблемы применения института регистрации военнослужащих по месту жительства по адресу воинской части / Е.А. Глухов, И.А. Епихин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2008. № 6. С. 52–56.
3. Ефремова, Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. 2-е изд., стер. М.: Рус. яз., 2001. Т. 1: А–О. 1232 с.; Т. 2: П–Я. 1088 с.
4. Кобыленкова, А.И. К вопросу об объектах жилищных правоотношений // Семейное и жилищное право. 2015. № 4. С. 31–35.
5. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. Ок. 57000 слов / под ред. д-ра филол. наук проф. Н.Ю. Шведовой. 16-е изд. испр. М.: Рус. яз., 1984. 797 с.
6. Пичугин, Д. Г. К вопросу о понятии «член семьи военнослужащего» в жилищных правоотношениях // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2016. № 3. С. 38–45.
7. Суслова, С.И. Правовые формы жилищных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 34 с.
8. Суслова, С.И. Функции жилого помещения как объекта жилищных отношений // Семейное и жилищное право. 2013. № 3. С. 45–47.
9. Трофимов, Е.Н. О соотношении понятий «место военной службы» и «место жительства» военнослужащих и их значении при оценке права военнослужащих и членов их семей на получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2012. № 10. С. 116–121.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ПРАКТИКИ

*Глухов Евгений Александрович,
старший преподаватель Санкт-Петербургского военного
института внутренних войск МВД России,
кандидат юридических наук
evgenijgluhov@yandex.ru*

Рассматривается сложившийся в армии порядок применения дисциплинарных взысканий, делается вывод о его излишней бюрократизации. Рассматривается взаимосвязь дисциплинарных взысканий и уменьшения размера денежного довольствия.

Ключевые слова: дисциплинарные взыскания, военнослужащие, разбирательство, премии, двойное наказание, бюрократизация.



Proposals to Improve the Efficiency of Punishment Administration

Glukhov Evgeniy A.,

Senior Lecturer of the Saint Petersburg Military

Institute of Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,

Candidate of Legal Sciences

We consider the established order in the army disciplinary vzy-SCAN concludes its excessive bureaucracy. The relation of disciplinary measures and reduce the size of the monetary allowance.

Key words: disciplinary sanctions, military, proceedings, awards, double punishment, bureaucratization.

В настоящей статье рассмотрим сложившийся бюрократический порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности с обязательным оформлением письменных материалов и отвлечением на эти цели многих должностных лиц.

Согласно ст. 47 ДУ ВС РФ¹ военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок — противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины. Кроме того, военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности еще и за некоторые административные правонарушения.

Но для применения взыскания необходимо соблюсти еще и порядок привлечения виновного к ответственности.

В соответствии со ст. 28.8 ФЗ «О статусе военнослужащих»² и ст. 81 ДУ ВС РФ принятию командиром решения о применении дисциплинарного взыскания предшествует разбирательство. Срок разбирательства не должен превышать 30 суток с момента, когда командиру стало известно о его совершении.

Выяснение всех причин и обстоятельств правонарушения, как правило, поручается командиром воинской части одному из офицеров. Вот здесь-то и кроется невидимая на первый взгляд подмена понятий. Вместо разбирательства многие командиры воинских частей назначают административные расследования. Эти термины хоть и сходные по смыслу, но имеют ряд различий: а) административное расследование назначает только командир воинской части, а разбирательство — любой командир; б) административное расследование поручается только офицеру, а разбирательство — и иному лицу. Разбирательство назначается только по дисциплинарному проступку подчиненного, а круг случаев, по которым назначается административное расследование, не является исчерпывающим. Поэтому командир воинской части вправе назначить административное расследование и по факту нарушения воинской дисциплины, а уже по его материалам в течение 2–3 минут провести разбирательство.

В ходе разбирательства нужно установить множество обстоятельств:

- событие дисциплинарного проступка (время, место, способ);

- лицо, его совершившее, и его вину в совершении дисциплинарного проступка, форму вины и мотивы совершения проступка;

- данные, характеризующие личность правонарушителя;

- наличие и характер вредных последствий проступка;

- обстоятельства, исключающие дисциплинарную ответственность, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность;

- причины и условия, способствовавшие совершению проступка;

- другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Как видно, для того чтобы соблюсти требования ДУ ВС РФ, нужно получить, проанализировать большой объем информации, правильно квалифицировать правонарушение, установить нарушенную норму права. Все это может сделать как сам командир, выявивший либо узнавший о правонарушении подчиненного (командир роты, батальона, их заместители и т.д.), либо по его поручению другое лицо (ст. 81 ДУ ВС РФ).

Процесс оформления разбирательства и представления его командиру в настоящее время неоднозначно определен. В соответствии с требованиями ДУ ВС РФ разбирательство, как правило, проводится без оформления письменных материалов, за исключением случаев, когда командир потребовал представить материалы разбирательства в письменном виде. Исключение из данного правила — материалы разбирательства о грубом дисциплинарном проступке оформляются только в письменном виде.

Получается, что если правонарушение военнослужащего не относится к категории грубых дисциплинарных проступков, то разбирательство по нему должно проводиться устно, без оформления письменных документов. И тогда деятельность командира воинской части по назначению административных расследований по всем правонарушениям подчиненных в письменном виде является излишней, а командир нерационально использует служебное время подчиненных, отвлекая их от исполнения своих должностных обязанностей. Более того, на написание письменных объяснений тратят время и правонарушители, и сослуживцы. Затем эти расследования и созданные на основании их проекты приказов проверяют сотрудники юридических, кадровых подразделений, органов воспитательной работы. В результате растет количество бумаг, многие из которых переделываются по несколько раз. И весь этот труд многих лю-

¹ Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации: утвержден Указом Президента России от 10.11.2007 г. № 1495 // СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

² Федеральный закон от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

дей затрачивается только ради привлечения виновного к дисциплинарной ответственности, иногда за малозначительное правонарушение...

Но ведь всю эту работу можно было сделать и на уровне подразделения, где проходит службу правонарушитель, без оформления множества бумаг и отрыва множества людей. Устное разбирательство без сбора и оформления документов с таким же успехом мог провести и командир подразделения. И дисциплинарное взыскание командир подразделения мог применить то же самое.

Более того, кто, кроме командира своего подразделения, лучше знает подчиненного-правонарушителя? Только он может определить наиболее точно меру дисциплинарной ответственности с учетом личности правонарушителя и его предыдущего поведения. Командир же воинской части зачастую при определении строгости дисциплинарного взыскания не учитывает личности виновного. Поэтому в тех случаях, где можно было ограничиться напоминанием о воинском долге, применяется строгое взыскание и наоборот. Получается, что у командиров подразделений отбирается дисциплинарная власть и часть авторитета, а весь объем дисциплинарной власти замыкается на одном человеке — на командире воинской части.

Здесь несколько причин бюрократизации процесса привлечения правонарушителя к дисциплинарной ответственности.

Первая — в формулировке нормы абз. 5 ст. 81 ДУ ВС РФ, где наличие словосочетания «как правило... без оформления письменных материалов» делает устную форму разбирательства не обязательной, и командир всегда может потребовать оформления разбирательства в письменной форме.

Следовательно, назначение разбирательств в письменной форме по любому, даже самому малозначительному проступку не противоречит ДУ ВС РФ и многописание «на ровном месте», отвлечение на этот процесс большого количества должностных лиц — не является нарушением.

Но нужно ли это? Является ли рациональным такой скрупулезно оформленный в бумажный вид порядок привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности? Если обратиться к истории и вспомнить уроки Великой Отечественной войны, то даже расстрелы правонарушителей оформлялись меньшим количеством бумаг.

В этом и кроется **вторая** причина бюрократизации процесса привлечения к ответственности — в подставке командира от обжалования его действий. Чем больше будет собрано письменных доказательств вины и противоправности действий наказанного военнослужащего, тем больше шансов, что взыскание за данный проступок не отменит суд, не будет получен акт прокурорского реагирования об его отмене, не последует указание старшего начальника его отменить.

В юридической литературе рекомендуется в случаях, когда дисциплинарные взыскания влекут существенные для военнослужащего последствия (лишение дополнительных выплат, представление к досрочному увольнению и т.д.), проводить разбирательство в письменной форме с соблюдением порядка и правил, ха-

рактерных для административного расследования. Это упрощает процесс доказывания вины военнослужащего в случае обжалования решения о привлечении его к дисциплинарной ответственности³. Объяснение у лица, совершившего проступок, должно истребоваться (желательно) в письменной форме. Если лицо, совершившее проступок, отказывается дать такое объяснение, то по данному факту может составляться акт, подписываемый 2–3 очевидцами такого отказа⁴.

Что и говорить: взаимоотношения командира и подчиненного за последние 25 лет сильно изменились. Во времена СССР военнослужащие просто не имели права обжаловать в суд приказы о привлечении их к дисциплинарной ответственности. И если в начале 1990-х гг. жалоба в суд на командира воинской части являлась чрезвычайным происшествием, то сейчас такое явление стало обыденным⁵. Так, в 1993 г. с заявлениями и жалобами на действия и решения воинских должностных лиц в военные суды поступило всего 3000 обращений, а в 2002 г. — уже 150 888 обращений граждан.

Сейчас, когда любой военнослужащий имеет право обратиться в суд с жалобой на командира, командиры также стараются быть готовы к такому повороту событий. Именно в этих целях они требуют проведения разбирательств в письменном виде, хранят документы о правонарушении.

С одной стороны, неотвратимость привлечения к дисциплинарной ответственности повышает уровень воинской дисциплины. Документальное оформление правонарушения и письменное объяснение правонарушителя являются положительным фактором в поддержании авторитета командира и недопущения отмены его приказов.

С другой стороны, военнослужащие в большинстве случаев стараются отменить в суде не само взыскание, с которым они часто морально согласны, а уберечься от его негативных дальнейших последствий. Поясним почему.

Порядок исполнения приказа о наказании зависит от избранных дисциплинарных взысканий. Многие из них имеют только морально-правовое содержание (выговор и т.д.), и их исполнение состоит в доведении их до сведения, в оглашении⁶.

В.М. Корякин также относит самые распространенные дисциплинарные взыскания — выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии — к санкциям, направленным на моральное осуждение

³ Трофимов Е.Н. Порядок назначения и проведения разбирательства по фактам нарушений воинской дисциплины // Закон и армия. 2005. № 8.

⁴ Бордин С.Н. О некоторых вопросах проведения разбирательств в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 5.

⁵ Глухов Е.А. О проблемах привлечения к ответственности лиц, назначенных для защиты в судах прав и законных интересов органов военного управления, соединений, воинских частей и организаций ВС РФ, воинских должностных лиц // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 3.

⁶ Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 921 с.



правонарушителя. Ни в одном из перечисленных видов дисциплинарных взысканий, применяемых к военнослужащим, нет прямого указания о воздействии на имущественную сферу военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок.

Наверное, так и должно быть. Но на практике имеющиеся дисциплинарные взыскания влияют и на размер денежного довольствия правонарушителя, и на его карьерный рост, и на возможность дальнейшего его увольнения по дискредитирующим основаниям.

Если сопоставить нормы о дисциплинарной ответственности военнослужащих с нормами законодательства об их денежном довольствии, то можно увидеть, что наложение на военнослужащего дисциплинарного взыскания весьма часто влечет уменьшение объема получаемых им денежных средств, т.е. такой военнослужащий не только испытывает некие моральные переживания в связи с привлечением к дисциплинарной ответственности, но и вынужден претерпевать имущественные санкции в виде недополучения части денежного довольствия, на которое он был вправе рассчитывать при нормальном течении событий, т.е. при отсутствии факта привлечения к дисциплинарной ответственности⁷. На это же указывает в своих работах и Ю.Н. Туганов⁸.

Действительно, Закон «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»⁹ ни в одной статье не предусматривает уменьшение размера денежного довольствия в связи с применением к военнослужащему дисциплинарного взыскания. Но де-факто это происходит ввиду наличия в указанном законе отсылочных норм к подзаконным актам и установления в ведомственных приказах такого основания для лишения премий, как неснятые дисциплинарные взыскания.

Так, например, в соответствии с п. 21 ст. 2 вышеуказанного закона военнослужащим выплачивается премия в размере до 3 окладов. Правила выплаты данной премии военнослужащим установлены Постановлением Правительства России от 5 декабря 2011 г. № 993, которое в свою очередь делегировало полномочия по порядку ее выплаты руководителям военных министерств и ведомств. Далее руководителями военных органов исполнительной власти были изданы свои приказы по данному вопросу. В частности п. 80 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих ВС РФ¹⁰ предусмотрено, что конкретный размер премии зависит от качества и эффективности исполнения военнослужащими должностных обязанностей в месяце, за который производится выплата премии, с учетом имеющихся дисциплинарных взысканий. Действующий в войсках Национальной гвардии России Порядок выплаты

военнослужащим премии за добросовестное и эффективное исполнение должностных обязанностей¹¹ однозначно предписывает уменьшать до 5% размер премии военнослужащим, имеющим неснятое дисциплинарное взыскание на 1-е число месяца, в котором выплачивается премия (п. 1.3).

Таким образом, дисциплинарное взыскание влечет и уменьшение размера денежного довольствия военнослужащего, что в условиях перехода к капиталистическому обществу и длительной и систематической неиндексации денежного довольствия военнослужащих становится весьма болезненным как для самого виновного, так и для членов его семьи, для семейного бюджета¹². Фактически виновный наказывается дважды: в первый раз — самим дисциплинарным взысканием, во второй раз — уменьшением размера денежного довольствия за уже давно совершенный дисциплинарный проступок.

Следует обратить внимание, что уменьшение размера премии в вышеприведенных приказах происходит без учета мнения командиров подразделений, где проходит службу наказанный военнослужащий; в войсках Национальной гвардии России — вообще автоматически.

Но получить взыскание может практически любой военнослужащий при должной мере требовательности и контроля со стороны старшего начальника. В отличие от гражданских работников, военнослужащие могут быть наказаны не только за неисполнение своих должностных обязанностей, но и за ненадлежащее исполнение общих и специальных обязанностей, за несоблюдение установленных для них запретов. Так, дисциплинарная ответственность наступает для них за нарушение правил ношения формы одежды (за расстегнутую пуговицу), за незнание материала по предметам командирской подготовки и неудовлетворительное выполнение нормативов, за нарушения обязанностей в карауле и в наряде, за разговоры и шевеления в строю, за нарушение правил дорожного движения во внеслужебное время и т.д.

Кроме того, дисциплинарное взыскание, наложенное высоким начальником (например, при посещении подчиненной воинской части Командующим), может быть снято только им же. Нижестоящие командиры не могут даже при совершении подвига наказанным подчиненным своим решением снять ранее наложенное старшим начальником взыскание. В итоге все время действия взыскания наказанный военнослужащий не будет получать премии, несмотря на надлежащее поведение в дальнейшем, без каких-либо правонарушений. О совершенствовании данной нормы Дисциплинарного устава высказывался в своей работе и Ю.Н. Туганов¹³.

Да и сами командиры на местах гораздо реже стали пользоваться своими правами по наложению взысканий, зная, что последствием этого будет уменьше-

⁷ Корякин В.М. «Наказание рублем» как санкция за дисциплинарный проступок // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 3. С. 2–5.

⁸ Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект): монография. Чита, 2007. С. 93.

⁹ Федеральный закон от 07.11.2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // Рос. газ. 2011. 9 ноября.

¹⁰ Утвержден приказом Минобороны России от 30.12.2011 г. № 2700. См.: Рос. газ. 2012. 28 мая.

¹¹ Утвержден приказом МВД России от 19.12.2011 г. № 1266. См.: Рос. газ. 2012. 25 января.

¹² Особенно это актуально в отдаленных от крупных населенных пунктов местностях, где супруги военнослужащих не могут трудоустроиться, и единственным доходом семьи является денежное довольствие военнослужащего.

¹³ См.: Туганов Ю.Н. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 5. С. 24.

ние денежного довольствия подчиненных. Вместе с тем, добровольное самоограничение командиров в дисциплинарной практике вряд ли ведет к повышению уровня дисциплины.

Для сравнения, в Советской армии дисциплинарные взыскания не влияли на размер денежного довольствия военнослужащих, не требовал процесс разбирательства и длительного собирания доказательств, письменного оформления. И дисциплинарная практика применялась советскими командирами весьма активно, практически у каждого командира подразделения было по несколько дисциплинарных взысканий¹⁴. Но воинская дисциплина в то время была на высоком уровне. В том числе и потому, что командиры весьма активно применяли методы «кну́та и пряника» при управлении подчиненными, реагируя на все нарушения воинской дисциплины, для этого им не требовался ворох бумаг и доказательств¹⁵. В настоящее же время такая реакция является более забюрократизированной.

Дисциплинарные взыскания уже не являются только мерами морального воздействия, т.к. все они связаны с размером оплаты воинского труда.

В завершение полагаем необходимым внести несколько предложений по изменению дисциплинарной практики в армейской среде:

1. По аналогии с перечнем грубых дисциплинарных проступков необходимо определить перечень малозначительных дисциплинарных проступков, по которым разбирательство должно проводиться только в устной форме. Тем самым процесс привлечения к ответственности за их совершение будет более оперативным и менее бюрократичным. Наказание за такие проступки должно быть минимальным — «выговор» либо применение мер воспитательного воздействия — напоминание военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, порицание, критика поведения (ст. 52 ДУ ВС РФ).

2. Необходимо разорвать связку «любое дисциплинарное взыскание — лишение (уменьшение размера) премии». Уменьшение либо лишение поощрительных выплат не должно производиться автоматически за имеющееся дисциплинарное взыскание. Даже имеющий взыскание военнослужащий может качественно и эффективно исполнять свои должностные обязанности. По сути, вне зависимости от названия действия: будь то привлечение его к дисциплинарной ответственности,

будь то лишение (уменьшение размера) премии — все равно это является наказанием для военнослужащего.

И давайте смотреть правде в глаза: не будет уменьшения денежного довольствия — уменьшится и количество обращений наказанных военнослужащих в суды по данным спорам. Соответственно, не нужно будет так скрупулезно фиксировать правонарушения и тратить время на это.

3. В современных условиях размер поощрительных выплат действительно является мощным стимулом для эффективного исполнения своих обязанностей. Но для того, чтобы этот стимул применялся на законном основании, необходимо внести изменения в ст. 21 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», а также в Постановление Правительства РФ от 05.12.2011 г. № 993, где оговорить, в каких случаях размер премии может быть уменьшен. Обязательным условием уменьшения размера премии должен быть еще рапорт об этом от командира подразделения.

Вполне возможно, что назрела необходимость дополнить перечень дисциплинарных взысканий (ст. 55, 61, 67 ДУ ВС РФ) самостоятельным видом взыскания — «лишение премии на 1 месяц». В этом случае наказанный военнослужащий будет сразу знать и причину лишения премии, и срок действия наказания, а у командиров появится дополнительный рычаг воздействия на правонарушителя.

Литература

1. Бордин С.Н. О некоторых вопросах проведения разбирательств в соответствии с Дисциплинарным уставом ВС РФ // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 5.
2. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М., 2013.
3. Глухов Е.А. О проблемах привлечения к ответственности лиц, назначенных для защиты в судах прав и законных интересов органов военного управления, соединений, воинских частей и организаций ВС РФ, воинских должностных лиц // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 3.
4. Корякин В.М. «Наказание рублем» как санкция за дисциплинарный проступок // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 3.
5. Трофимов Е.Н. Порядок назначения и проведения разбирательства по фактам нарушений воинской дисциплины // Закон и армия. 2005. № 8.
6. Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект): монография. Чита, 2007. 413 с.
7. Туганов Ю.Н. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 5. С. 22–24.

¹⁴ Так, в некоторых частях 2-го Белорусского фронта в 1942 г. на офицеров накладывали по 5–8 взысканий в месяц, из которых не менее 5 суток ареста каждому. См.: Центральный архив Минобороны РФ. Ф. 237. Оп. 2422. Д. 45. Л. 109.

¹⁵ В Дисциплинарном уставе Красной армии 1941 г. и Дисциплинарном уставе ВС СССР 1975 г. нет ни слова о письменной форме разбирательства дисциплинарных проступков.



В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ «О МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ» НЕ РАСКРЫТО ПОНЯТИЕ «ПОД ОТЧЕТ»

*Кириченко Николай Сергеевич,
старший офицер отделения судебной защиты
и договорно-претензионной работы отдела
правовой работы управления Северо-Кавказского
регионального командования внутренних войск
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
капитан юстиции
nikolay_kirich@mail.ru*

В статье рассмотрен вопрос отсутствия в Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих» четкого определения понятия «под отчет», что влечет за собой некоторые затруднения в вопросах военного управления.

Ключевые слова: военное управление, под отчет, материальная ответственность военнослужащих.

The Federal Law of the Russian Federation "On Liability of Servicemen" Does not Define the Concept of "On Account"

*Kirichenko Nikolay S.,
Senior Officer of the Division of Judicial Protection,
Contracts and Claims of the Regulatory Affairs Department
of the North-Caucasian Regional Command of Internal Troops
of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
Captain of Justice*

In the article the question of the absence of the Federal law "About a liability of military men" a clear definition of "under report" that entails some difficulties in matters of military administration.

Key words: military management, under the report, liability of servicemen.

Принятие нормативно-правовых актов, имеющих недвусмысленное значение и одинаковое понимание всеми лицами, их применяющими, исключает возникновение случаев «правовой неоднозначности», при которой расходятся мнения специалистов и должностных лиц при толковании данных норм, а также создание спорных ситуаций. К сожалению, многие нормативно-правовые акты нашего государства имеют «двусмысленные понятия». Данные факты могут порождать осложнения в процессе государственного управления, в том числе и в органах военного управления.

По нашему мнению, к таким нормативным актам, имеющим «двусмысленные понятия», относится и Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»¹.

Согласно абзацам первому и второму статьи 5 закона, военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен военнослужащим, которому имущество бы-

ло передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей. Мы считаем, что значение понятие «под отчет» имеет существенное значение в данной норме, так как оно определяет наличие либо отсутствие оснований для привлечения военнослужащего именно к полной материальной ответственности. Однако мы не нашли ни одного нормативного акта Российской Федерации, в котором бы раскрывалось понятие «под отчет» и приводился бы перечень документов бухгалтерской отчетности, на основании которых выданное имущество считалось бы выданным под отчет. Может показаться, что необходимость введения данного понятия и указания такого перечня отсутствует, так как, исходя из логического смысла данного словосочетания, подотчетным имуществом является то имущество, за которое должностное лицо должно отчитаться. Но мы полагаем, что в управленческой деятельности, особенно в случае рассмотрения какого-либо спора в суде, для того чтобы «развязать узел разногласий», необходима четкая конкретизация какого-либо понятия (действия и т.п.), а не его логический смысл. Именно такой пример «неоднозначности» мы приведем ниже.

Военнослужащий, проходящий военную службу в воинской части по призыву, назначен на должность води-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 12 июля 1999 года № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3682.



теля. Приказом командира воинской части за ним для использования по служебному назначению закреплен автомобиль. Согласно путевому листу служебный автомобиль передан военнослужащему для использования в исправном состоянии. При движении на данном автомобиле по маршруту в служебное время военнослужащий совершает ДТП. Виновным в его совершении признается данный военнослужащий. Размера страховой выплаты недостаточно для возмещения ущерба, причиненного второму участнику ДТП (потерпевшему). В судебном порядке на основании статьи 1068 ГК РФ потерпевший в счет возмещения материального ущерба, причиненного в результате ДТП, взыскивает с воинской части денежную сумму в размере 59276 рублей 98 копеек. Решение суда вступило в законную силу, и воинская часть перечислила истцу денежные средства.

Для возмещения материального ущерба, причиненного воинской части, и привлечения военнослужащего к полной материальной ответственности командир части в порядке регресса подает в суд исковое заявление о взыскании с военнослужащего выплаченной потерпевшему денежной суммы в полном размере. Решением Краснодарского гарнизонного военного суда от 19 октября 2015 г.² исковые требования командира воинской части удовлетворены частично. Суд взыскал с военнослужащего в пользу воинской части в счет возмещения материального ущерба денежную сумму в размере 2200 рублей, то есть суд решил, что военнослужащий подлежит привлечению к ограниченной материальной ответственности.

На указанное решение суда командиром воинской части подана апелляционная жалоба, по итогам рассмотрения которой Судебной коллегией по административным делам Северо-Кавказского окружного военного суда 3 февраля 2016 г.³ вынесено апелляционное определение об оставлении решения суда первой инстанции в данной части без изменения. В установочной части своего определения суд апелляционной инстанции указал: «Доводы автора жалобы о том, что причиненный ответчиком материальный ущерб подлежит возмещению в полном объеме, являются несостоятельными, поскольку, вопреки мнению автора жалобы, автомобиль не был передан Хакуй Р.А. под отчет, а лишь закреплялся за ним для эксплуатации в служебных целях». Таким образом, по мнению суда апелляционной инстанции, приказ командира воинской части о закреплении за военнослужащим служебного автомобиля, а также путевые листы, согласно которым данный автомобиль был получен военнослужащим для использования в служебных целях, не свидетельствуют о том, что автомобиль передан военнослужащему под отчет. С такими выводами суда мы не согласны, так как, по нашему мнению, наличие указанных документов (приказа, путевого листа) подтверждает факт передачи автомобиля под отчет для пользования и других целей.

Приведем еще один пример аналогичного спора, но с иным итогом его рассмотрения в суде.

Военнослужащий воинской части, проходящий военную службу по контракту, совершил ДТП. Аналогично

первому примеру, суд взыскал с воинской части в пользу потерпевшего в ДТП в счет возмещения материального ущерба денежную сумму в размере 150 тысяч рублей. При подаче командиром воинской части искового заявления решением Ростовского-на-Дону гарнизонного военного суда от 20 мая 2015 г.⁴ исковые требования командира удовлетворены в полном объеме. Решение вступило в законную силу.

Порядок закрепления автомобиля за военнослужащим во втором примере был аналогичен порядку, указанному в первом. Тот факт, что военнослужащий во втором примере проходил военную службу по контракту, а в первом — по призыву, не влияет на основания для определения вида материальной ответственности (полной или ограниченной). Тем не менее, в данном случае суд пришел к выводу о том, что автомобиль действительно был передан военнослужащему под отчет.

Из указанных примеров можно сделать вывод о том, что даже судьи имеют различное понимание понятия «подотчетность военного имущества», так как при одинаковых обстоятельствах причинения материального ущерба воинской части в первом случае суд решил необходимым привлечь военнослужащего к ограниченной материальной ответственности, а во втором — к полной. При отсутствии нормативного закрепления в России прецедентного права, в условиях частого изменения нашей судебной практики выносимые судами решения по аналогичным спорам могут регулярно изменяться, порождая различные спорные и неоднозначные ситуации.

Очень интересное мнение по данному вопросу выражают Е.А. Глухов, С.В. Барков и Д.С. Чуркин, согласно которому в юридической литературе также нет однозначного ответа на вопрос о подотчетности имущества. Они пишут, что некоторые авторы указывают на особый порядок передачи имущества для того, чтобы оно стало именоваться подотчетным, на обязательность фиксации его передачи документами учета, необходимость последующего возврата, а также на возможность осуществления каких-либо действий с данным имуществом лишь тем лицом, которому оно передано под отчет. Однако все материальные средства военных организаций должны проводиться первичными учетными документами, все основные материальные средства могут быть переданы от одного лица к другому или из военной организации в другую организацию. Поэтому, по их мнению, существенным и определяющим для отнесения имущества к категории подотчетного здесь является только третий признак — это личное распоряжение подотчетным имуществом материально ответственного лица и невозможность производства с ним каких-либо действий иными лицами до момента передачи им такого имущества подотчетным лицом⁵.

По мнению П.А. Кота, который приводит похожий пример с привлечением военнослужащего к ограничен-

² Архив административных дел Краснодарского гарнизонного военного суда за 2015 год.

³ Архив административных дел Северо-Кавказского окружного военного суда за 2016 год.

⁴ Архив административных дел Краснодарского гарнизонного военного суда за 2015 год.

⁵ Глухов Е.А., Барков С.В., Чуркин Д.С. Неопределенность некоторых положений законодательства о материальной ответственности военнослужащих может привести к произвольным решениям со стороны командования // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 9. С. 11–19.



ной материальной ответственности за причинение материального ущерба в ДТП, в статью 5 закона о материальной ответственности необходимо внести изменения в части расширения перечня случаев, когда военнослужащий несет материальную ответственность в полном размере причиненного ущерба⁶.

Мы также считаем, что необходимо внести дополнения в статью 5 федерального закона, а именно раскрыть значение понятия «подотчетное имущество» и определить конкретный перечень документов и случаев, при которых имущество будет считаться выданным под отчет. Например, формулировки «для пользования», а также «и других целей» не конкретизируют, в каких именно целях должно использоваться имущество — в служебных, личных либо каких-то еще.

⁶ Кот П.А. О возмещении вреда, причиненного военнослужащими при исполнении обязанностей военной службы третьим лицам // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 7. С. 9–10.

Полагаем, внесение указанных дополнений позволит избежать споров при возникновении вопроса о том, к какому виду материальной ответственности (ограниченной или полной) необходимо привлекать военнослужащего в случае причинения им материального ущерба воинской части.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 12 июля 1999 года № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3682.
2. Глухов Е.А., Барков С.В., Чуркин Д.С. Неопределенность некоторых положений законодательства о материальной ответственности военнослужащих может привести к произвольным решениям со стороны командования // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 9. С. 11–19.
3. Кот П.А. О возмещении вреда, причиненного военнослужащими при исполнении обязанностей военной службы третьим лицам // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 7. С. 9–10.

ПРОБЛЕМА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ТЕРМИНА «ВОЕННАЯ ТАЙНА»

*Холопова Елена Николаевна,
профессор кафедры уголовного процесса,
криминалистики и правовой информатики
Балтийского федерального университета имени И. Канта (БФУ),
доктор юридических наук
elchol@mail.ru*

*Дегтярев Александр Валерьевич,
научный сотрудник, соискатель степени кандидата юридических наук
alexander-111@narod.ru*

Использование в отечественном законодательстве понятия «военная тайна», не закрепленного ни в одном федеральном законе. Декларативность данного понятия приводит к его неоднозначному толкованию, что может послужить причиной для возникновения правовых коллизий.

Ключевые слова: военная тайна, государственная тайна, служебная тайна, сведения военного характера, военная служба, законодательство военного времени.

Difficulties of Application of the Term “Military Secret” in the Russian Legislation

*Kholopova Elena N.,
Professor of the Department of Criminal Procedure,
Criminalistics and Legal Informatics
of the Immanuel Kant Baltic Federal University, Doctor of Law*

*Degtyarev Aleksandr V.,
Research Scientist, Applicant for the degree of Candidate of Legal Sciences*

Use in the native legislation of the concept “military secret” which is not consolidated in one federal law. Pretentiousness of this concept leads to its ambiguous interpretation that can serve as an origin of legal collisions.

Key words: military secret, state secret, official secret, data of military nature, military service, legislation of a wartime.



Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации (далее — РФ), права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. В соответствии с указанной статьей, ч. 1 ст. 9 Федерального закона (далее — ФЗ) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливается ограничение прав на доступ к информации. В современном законодательстве встречается достаточное количество тайн, режим которых в той или иной степени ограничивает права граждан на доступ к информации.

В ограничении прав граждан на доступ к информации должен соблюдаться баланс, при котором не допускается ограничение доступа сверх необходимого, но при этом отсутствует бесконтрольная открытость информации. Современная ситуация, когда отсутствует единое, легальное определение «тайны» в целом и многих ее видов в частности, а их в законодательстве более 40, свидетельствует о недостаточном законодательном урегулировании данных общественных отношений.

Рассмотрим военную тайну, разглашение которой наносит существенный ущерб интересам безопасности государства, боевой готовности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Несмотря на конституционное требование ограничивать права и свободы человека и гражданина федеральными законами, законодательного акта, посвященного военной тайне, не принято. Раскрытие сущности военной тайны связано с необходимостью ее соотнесения с двумя другими не менее значимыми видами тайн, а именно государственной и служебной, к которым, по мнению многих исследователей, и относится военная тайна. Единое мнение о соотношении данных видов тайн отсутствует, что в свою очередь является прямым следствием отсутствия законодательного закрепления понятия «военная тайна» и несовершенства определения служебной.

Наиболее полно урегулированной из названных видов тайн является лишь государственная тайна, «правовой режим защиты которой регламентируется более 26 нормативными актами»¹.

Между тем, закон обязывает военнослужащих хранить наравне с государственной тайной законодательно не определенную военную тайну (ФЗ «О статусе военнослужащих», п. 1 ст. 7), а сотрудники органов внутренних дел, поступая на службу, торжественно присягая на верность РФ и ее народу, обязуются хранить государственную и законодательно не определенную служебную тайну (ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», п. 2 ст. 28).

¹ Правовое обеспечение информационной безопасности: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / С.Я. Казанцев, О.Э. Згадзай, Р.М. Оболенский [и др.]; под ред. С.Я. Казанцева. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательский центр «Академия», 2007. С. 65.

Военной тайне посвящены работы многих ученых, среди которых Е.Н. Ярмонова², Т.С. Олейник, А.Б. Шавкоро³, Х.М. Ахметшин⁴, И.А. Слободанюк⁵ и др. Результаты анализа указанных работ позволяют выделить несколько подходов к пониманию сущности военной тайны.

Так, Е.Н. Ярмонова считает, что военная тайна — это разновидность служебной тайны. В своей статье она пишет, что «в военных судах существуют и формируются важнейшие сведения военного характера, которые отнесены соответствующим Перечнем к государственной тайне. Наряду с этим имеет место большой круг сведений, образующих военную тайну. Речь идет о сведениях военного характера меньшей степени значимости, но, тем не менее, имеющих большое значение для нормального функционирования Вооруженных Сил... и вследствие этого не подлежащих оглашению». Далее Е.Н. Ярмонова продолжает, что «военная тайна является разновидностью служебной в военных судах» и «понятие военной тайны носит лишь декларативный характер, а ее содержание не имеет нормативного закрепления»⁶.

Интересной точки зрения придерживаются Т.С. Олейник и А.Б. Шавкоро: «В советский период военная тайна включала в себя сведения под грифом «секретно» и сведения ограниченного распространения под грифом «Для служебного пользования» («ДСП»). Первые не относились к государственной тайне и как производные от нее ограничивались ведомственными перечнями. Вторые не были определены никакими перечнями и являлись эффективным средством ограничения доступа граждан и средств массовой информации к тем сведениям, огласка которых могла навредить обороноспособности и военной безопасности государства»⁷.

О том, что военная тайна — это разновидность служебной тайны, свидетельствует определение последней, установленное в Словаре военных терминов, согласно которому в составе служебной тайны имеются секретные «сведения военного... характера, охраняемые Советским государством, неправомерный выход которых из владения правомочных учреждений (предприятий) или лиц и предание которых огласке или переход в распоряжение иностранного государства или организации причиняют или могут причинить ущерб государственным или общественным интересам учреждения (предприятия)»⁸.

² Ярмонова Е.Н. Проблемы разграничения военными судами сведений, составляющих военную и государственную тайну // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 1. С. 97–100.

³ Олейник Т.С., Шавкоро А.Б. Военная тайна в системе информации ограниченного доступа // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 2. С. 357–359.

⁴ Ахметшин Х.М. Военно-уголовное законодательство Российской Федерации. М., 1999.

⁵ Слободанюк И.А. Развитие уголовного законодательства об ответственности военнослужащих за посягательства на режим сохранности государственной и военной тайны: монография в авторской редакции. М.: Военный университет, 2005. 182 с.

⁶ Ярмонова Е.Н. Указ. соч. С. 97.

⁷ Олейник Т.С., Шавкоро А.Б. Указ. соч. С. 358.

⁸ Словарь военных терминов / сост. А.М. Плехов, С.Г. Шапкин. М.: Воениздат, 1988. С. 288.



С другой точки зрения «понятие военной тайны является составной частью государственной тайны»⁹, и в определении государственной тайны к военной тайне относятся защищаемые государством сведения в области его военной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности РФ.

Помимо рассмотренного ранее определения «служебной тайны», в Контрразведывательном словаре военных терминов служебная тайна трактуется как «сведения служебного характера о деятельности государственных учреждений и общественных организаций, разглашение которых посторонним лицам может отрицательно сказаться на работе этих учреждений и организаций». Далее идет весьма существенное уточнение: «Служебную тайну следует отличать от тайны государственной и тайны военной. Служебную тайну составляют сведения служебного характера, которые не подпадают под понятие государственной и военной тайны»¹⁰. Следовательно, в данном определении все три вида тайн рассматриваются как самостоятельные правовые институты.

Существует четвертый подход к пониманию сущности военной тайны, заключающийся в двойственности ее природы: одна ее часть относится к государственной тайне, а другая — к служебной.

По мнению Х.М. Ахметшина, «военная тайна одной частью входит в государственную тайну. Понятие государственной тайны значительно шире понятия военной тайны. Кроме сведений военного характера, оно охватывает также сведения политического, экономического характера и др. Военную тайну в указанном смысле слова составляют сведения, непосредственно относящиеся к Вооруженным Силам. Данные сведения в установленном порядке признаны содержащими государственную тайну». Также Х.М. Ахметшин обращает внимание и на то, что понятие военной тайны имеет и другое, более широкое значение. Следовательно, военную тайну могут составлять и сведения, не содержащие государственную тайну: «Признаются содержащими государственную тайну лишь наиболее важные сведения в военной области, разглашение которых может причинить значительный ущерб интересам государства. Остальные же сведения военного характера, исходя из интересов военной службы и в связи с особым характером этой службы, должны быть признаны не подлежащими оглашению. Они являются второй составляющей военной тайны. Перечень таких сведений должен устанавливаться компетентными органами военного управления»¹¹.

О двойственной природе военной тайны свидетельствует также ее определение в Военном энциклопедическом словаре 1984 г.¹²: «сведения военного характера, яв-

ляющиеся государственной тайной или составляющие служебную тайну...». Аналогичное определение дается в Военном энциклопедическом словаре 2007 г.: «тайна военная — сведения военного характера, не подлежащие оглашению. Часть их, ввиду особой важности для Вооруженных Сил и обороноспособности страны, относится к государственной тайне, другие — к служебной тайне...»¹³.

На двойственную природу военной тайны указывают различные нормативные правовые акты.

Так, например, в принятом в 1960 году Уголовном кодексе РСФСР¹⁴ содержалась статья, раскрывающая один из видов воинских преступлений, а именно разглашение военной тайны или утрата документов, содержащих военную тайну. Исходя из подп. «а», «б» и «в» ст. 259, можно заключить, что военная тайна — это сведения военного характера, составляющие государственную тайну, а в подп. «г» и «д» под военной тайной понимались военные сведения, не подлежащие оглашению, но не являющиеся государственной тайной.

В современных нормативных правовых актах понятие «военная тайна» отделено от государственной и иной охраняемой законом тайны. Например, согласно ст. 7 ФЗ «О статусе военнослужащих», «военнослужащие... не вправе разглашать государственную и военную тайну». В части 1 ст. 24.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях говорится, что «дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев... если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны». Согласно п. «а» ст. 4 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий», «не подлежат реабилитации лица... в делах которых имеются достаточные доказательства по обвинению в совершении измены Родине в форме шпионажа, выдачи военной или государственной тайны».

По мнению авторов, военная тайна, действительно, имеет двойственную природу и включает в себя сведения военного характера, составляющие государственную тайну, а также военные сведения, не подлежащие оглашению, но не являющиеся государственной тайной. Более того, сведения, не являющиеся государственной тайной, целесообразно относить к служебной тайне.

Служебная тайна часто встречается в различных нормативных правовых актах, но нет ни одного, который бы должным образом раскрывал данное понятие. Например, в Указе Президента РФ № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера». Согласно данному указу, служебной тайной являются сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ) и федеральными законами. Если учитывать то обстоятельство, что ст. 139 ГК РФ «Коммерческая и служебная тайна», посвященная служебной тайне, упразднена и нигде более в тексте кодекса не встречается данный термин, следует, что доступ к служебной тайне может быть ограничен в соответствии с не принятым до сих пор федеральным законом.

⁹ Уруков В.Н., Казаков С.Д., Полит О.И. Комментарий к Федеральному закону от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ». 2012.

¹⁰ Контрразведывательный словарь / Высшая Краснознаменная школа Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР им. Ф.Э. Дзержинского. М.: Науч.-изд. отдел ВШ КГБ им. Ф.Э. Дзержинского, 1972. С. 323.

¹¹ Ахметшин Х.М. Указ. соч. С. 169; Слободанюк И.А. Указ. соч. С. 63.

¹² Военный энциклопедический словарь / пред. гл. ред. комиссии Н.В. Огарков. М.: Воениздат, 1984. С. 723.

¹³ Военный энциклопедический словарь / Ю.Т. Аверьянов, Т.А. Арсенюк, В.И. Бормотова, Г.А. Вожжов, В.И. Волкова. М.: Эксмо, 2007.

¹⁴ Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. (утратил силу).



- Министров СССР им. Ф.Э. Дзержинского. М.: Науч.-изд. отдел ВШ КГБ им. Ф.Э. Дзержинского, 1972. 371 с.
6. Олейник Т.С., Шавкоро А.Б. Военная тайна в системе информации ограниченного доступа // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 2. С. 357–359.
 7. Правовое обеспечение информационной безопасности: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / С.Я. Казанцев [и др.]; под ред. С.Я. Казанцева. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд. центр «Академия», 2007. 240 с.
 8. Слободанюк И.А. Развитие уголовного законодательства об ответственности военнослужащих за посягательства на режим сохранности государственной и военной тайны: монография в авторской редакции. М.: Военный университет, 2005. 182 с.
 9. Словарь военных терминов / сост. А.М. Плехов, С.Г. Шапкин. М.: Воениздат, 1988. 335 с.
 10. Уруков В.Н., Казаков С.Д., Полит О.И. Комментарий к Федеральному закону от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ». 2012.
 11. Яковец Е.Н. Правовые основы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрлитинформ, 2014. 408 с.
 12. Ярмонова Е.Н. Проблемы разграничения военными судами сведений, составляющих военную и государственную тайну // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 1. С. 97–100.

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ РАЗРАБОТКИ ДОГОВОРНЫХ НОРМ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ПРИМЕНИМОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ГУМАНИТАРНОГО ПРАВА ВО ВРЕМЯ МИРОТВОРЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ

*Примак Татьяна Клавдиевна,
профессор кафедры гражданского права и процесса
Балтийского федерального университета имени И. Канта (БФУ),
доктор юридических наук, доцент
primaktk@mail.ru*

*Зверев Петр Геннадьевич,
преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел
Российской Федерации (Калининградский филиал),
кандидат юридических наук
drpete@yandex.ru*

В статье теоретически обосновывается необходимость принятия международного договора, посвященного вопросу применимости международного гуманитарного права во время миротворческих операций ООН. В пользу принятия такого договора свидетельствует тот факт, что институт миротворческих операций уже давно сформировался в обычно-правовом порядке и требует детальной международно-правовой (договорной) регламентации. В частности, это касается вопросов фактического участия миротворцев в боевых действиях в зоне развертывания той или иной операции.

Ключевые слова: ООН, международное гуманитарное право, Женевские конвенции 1949 г., Дополнительные протоколы 1977 г., законы оккупации, миротворческие операции.

On the Need to Develop Contractual Rules Governing the Applicability of International Humanitarian Law During Peacekeeping Operations

*Primak Tatiana K.,
Professor of the Department of Civil Law and Procedure
of the Immanuel Kant Baltic Federal University,
Doctor of Law, Assistant Professor*

*Zverev Petr G.,
Lecturer of the Department of General Legal Disciplines
of the Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs
of the Russian Federation (Kaliningrad Branch),
Candidate of Legal Sciences*



The theoretical justification of the necessity of adopting an international treaty on the issue of applicability of international humanitarian law in UN peacekeeping operations is given in the article. In favor of the adoption of such treaty the following fact is noted: the institute of peacekeeping operations has long been formed in a customary manner and requires a detailed international legal (contractual) regulation. In particular, it concerns the actual participation of peacekeepers in combat in the deployment area of an operation.

Key words: UN, international humanitarian law, Geneva conventions of 1949, Additional protocols of 1977, law of occupation, peacekeeping operations.

В основу применимости гуманитарного права в качестве правовой базы миротворческой деятельности положена ст. 2, общая для Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г., которая *inter alia* предусматривает применение конвенций «в случаях оккупации всей или части территории Высокой Договаривающейся стороны, даже если эта оккупация не встретит никакого вооруженного сопротивления». Изучив эволюцию законов оккупации во времени, австралийский исследователь М. Келли пришел к выводу о том, что наилучшее воплощение они нашли как раз в указанной ст. 2, общей для Женевских конвенций 1949 г.¹ Применимость законов оккупации подразумевает также применимость норм (Четвертой) Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г., регламентирующих порядок обращения с гражданскими лицами там, где вооруженные силы *de facto* установили контроль над населением или территорией. Речь идет в том числе и о ситуациях проведения ООН миротворческих операций.

В доктрине международного права отмечается, что отсутствие каких-либо ссылок на законы оккупации в Бюллетене Генерального секретаря ООН по соблюдению силами Организации Объединенных Наций норм международного гуманитарного права от 6 августа 1999 г. подтверждает мнение о том, что законы оккупации не могут применяться к миротворческим силам². Другим аргументом в пользу указанной позиции может служить то, что данный институт международного гуманитарного права не упоминается в резолюциях Совета Безопасности ООН, санкционирующих развертывание миротворческих сил. Впрочем, как нам кажется, подобные доводы не выдерживают критики. Перечень правил, изложенных в бюллетене, не является исчерпывающим (закрытым), поэтому факт того, что в нем не упоминаются законы оккупации, не исключает возможность их применения в случае проведения миротворческих операций. Раздел 2 бюллетеня четко гласит: «Настоящие положения не представляют собой исчерпывающий перечень принципов и норм международного гуманитарного права, являющихся обязательными для военного персонала, и не создают преюдицию их применения, но в то же время не подменяют собой национальные законы, исполнять которые военный персонал обязан на протяжении всей операции». Более того, в бюллетене

не отмечается, что указанные правила применяются в «принудительных акциях», равно как и в операциях по поддержанию мира. Большинство ученых сходятся в том, что законы оккупации теоретически могут применяться в рамках операций по принуждению к миру, проводимых на основе главы VII Устава ООН. Таким образом, отсутствие упоминания в бюллетене Генерального секретаря законов оккупации не является неоспоримым аргументом в дебатах по вопросу применимости данного *corpus juris* к миротворческим силам³.

По мнению С. Ратнера, «международные организации, участвующие в оккупации и управлении территорией, не могут *post factum* отрицать международное гуманитарное право. С точки зрения доктрины силы ООН — «голубые каски», или «добровольные коалиции» [*sic*], — должны придерживаться международного гуманитарного права, как отмечается в ряде серьезных научных исследований»⁴.

Таким образом, применимость законов оккупации к многонациональным вооруженным силам постепенно утверждается в доктрине международного права. Однако, для того чтобы законы оккупации могли иметь юридические последствия для военных операций, нужно сначала определить пределы их применимости к таким операциям⁵.

По своей сути законы оккупации не применяются в каждой ситуации дислоцирования вооруженных сил за пределами территории их государственной принадлежности. В самом деле, для квалификации той или иной ситуации как состояния оккупации необходимо соблюдение определенных условий. Эти условия изложены в Гаагском положении о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., ст. 42 которого остается на сегодняшний день главным источником регламентации отношений, складывающихся по данному вопросу⁶. Таким образом, для квалификации состояния оккупации в

¹ Kelly M. Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: The Search for a Legal Framework. Dordrecht: Kluwer Law International, 1999. P. 55.

² Greenwood C. International Humanitarian Law and United Nations Military Operations // Yearbook of International Humanitarian Law. 1998. Vol. 1. P. 11.

³ Бюллетень Генерального секретаря ООН «Соблюдение силами Организации Объединенных Наций норм международного гуманитарного права». ST/SGB/1999/13, 6 августа 1999 г.

⁴ Ratner S. Foreign Occupation and International Territorial Administration: the Challenges of Convergence // European Journal of International Law. 2005. Vol. 16. No. 4. P. 695–719.

⁵ Зверев П.Г. Законы оккупации и миротворчество ООН // Сборник статей международной научно-практической конференции «Достижения и перспективы правовой науки» (10 октября 2014 г.). Уфа: Аэтерна, 2014. С. 12. См. также: Roberts A. What is Military Occupation? // British Yearbook of International Law. 1984. Vol. 55. P. 249–305.

⁶ Benvenuti P. The Implementation of IHL in the Framework of UN Peace-keeping, Law in Humanitarian Crisis: How Can IHL



условиях миротворческой операции по нормам международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов (МГП), *lex lata* (позитивное право) требует обязательного выполнения условий, изложенных в ст. 42 Гаагского положения, причем эти условия должны в первую очередь подвергаться объективному анализу в свете реальной обстановки в зоне проведения операции, а не субъективной интерпретации в Нью-Йорке (где расположена штаб-квартира ООН) или столицах государств, предоставляющих свои воинские контингенты.

В рамках рассмотренных положений юридическая квалификация ситуации с позиций МГП не должна осложняться какими-либо политическими или субъективными соображениями, нацеленными на отыскание сугубо негативного значения законов оккупации и отход от формально-юридических обязательств, которые наступают вследствие их применения. С этих позиций представляется совершенно необоснованным, в соответствии с действующим МГП, использование понятия «справедливая оккупация» (как современной формы концепции «справедливой войны»), — даже когда она осуществляется силами ООН, — нацеленного на неисполнение обязательств, возлагаемых законами оккупации. Если выполняются юридические условия оккупации, ее законы применимы к силам, осуществляющим военную операцию, независимо от того, подконтрольны такие силы государству или международной организации.

Детальный анализ концепции эффективного контроля указывает на необходимость наличия следующих критериев (условий):

- иностранные силы должны быть эффективным образом развернуты (дислоцированы) на определенной территории без согласия центральных органов власти затронутого государства;
- центральные власти затронутого государства должны быть значительно или полностью неспособны выполнять свои функции (в частности, политическое руководство страны) ввиду иностранной интервенции на его территорию;
- иностранные силы должны быть способны выполнять обязанности затронутого государства вместо и на месте его центральных органов.

Применимость законов оккупации к военным операциям остается актуальным вопросом, значение которого еще более возросло ввиду того, что целому ряду сил миротворческих операций ООН уже пришлось выпол-

нять обязанности по осуществлению легитимной власти в целях реализации возложенного на них мандата⁷. В этой связи во время проведения военных операций в государствах, властные структуры которых разрушены вооруженным конфликтом полностью или ослаблены настолько, что государства эти попросту не в состоянии дать свое согласие, законы оккупации предположительно должны применяться по крайней мере на первых этапах осуществления эффективного контроля, даже если миротворческие силы не встречают никакого вооруженного сопротивления (ст. 2 IV Женевской конвенции 1949 г.).

В заключение следует упомянуть о реализуемом с 2007 г. проекте Международного комитета Красного Креста (МККК) по вопросам институтов оккупации и международного управления территориями, который направлен на решение юридических вопросов, имеющих своей целью актуализацию смысла и содержания института оккупации, уточнение и развитие его основных положений.

Литература

1. Зверев П.Г. Законы оккупации и миротворчество ООН // Сборник статей международной научно-практической конференции «Достижения и перспективы правовой науки» (10 октября 2014 г.). Уфа: Аэтерна, 2014. С. 10–12.
2. Benvenuti P. The Implementation of IHL in the Framework of UN Peace-keeping, Law in Humanitarian Crisis: How Can IHL be Made Effective in Armed Conflicts? Luxembourg: CE, 1995. 112 p.
3. Greenwood C. International Humanitarian Law and United Nations Military Operations // Yearbook of International Humanitarian Law. 1998. Vol. 1. P. 3–34.
4. Kelly M. Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: The Search for a Legal Framework. Dordrecht: Kluwer Law International, 1999. 311 p.
5. Ratner S. Foreign Occupation and International Territorial Administration: the Challenges of Convergence // European Journal of International Law. 2005. Vol. 16. No. 4. P. 695–719.
6. Roberts A. What is Military Occupation? // British Yearbook of International Law. 1984. Vol. 55. P. 249–305.
7. Zwanenburg M. The Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: Some Preliminary Observations // International Peacekeeping. July — October 1999. No. 5. P. 133–139.

be Made Effective in Armed Conflicts? Luxembourg: CE, 1995. P. 62.

⁷ Zwanenburg M. The Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: Some Preliminary Observations // International Peacekeeping. July — October 1999. No. 5. P. 134.



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАН ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ

Шамаров Павел Вячеславович,
специалист отдела Министерства обороны Российской Федерации,
кандидат военных наук, докторант
shamarov@front.ru

В статье анализируется национальная, блоковая и союзническая нормативно-правовая база, определяющая подходы европейцев к международной миротворческой деятельности на современном этапе.

Ключевые слова: международная миротворческая деятельность, миротворческие операции, правовое регулирование, нормативно-правовые акты, ООН, ОБСЕ, НАТО.

Legal Regulation of Peacekeeping in Western Europe

Shamarov Pavel V.,
Expert of the department of the Ministry of Defense of the Russian Federation,
Candidate of Military Sciences, Applicant for the Doctor's degree

The article analyzes the national, bloc and allied legal framework that defines the approaches of Europeans to international peacekeeping activities to the present stage.

Key words: international peacekeeping, peacekeeping operations, legal regulation, normative legal acts of the UN, OSCE, NATO.

Современная миротворческая деятельность основных стран мира является предметом исследований многих отечественных и зарубежных ученых. Анализ такой деятельности с правовых позиций до сих пор остается малоизученной научной проблемой, требующей дополнительного осмысления.

Динамичное развитие военно-политической обстановки в мире обуславливает в том числе и значительное изменение содержания миротворческой деятельности, что предопределяет эволюционное развитие соответствующих норм права на национальном и международном уровнях. При этом неизменным в миротворчестве, по нашему мнению, остается одно обстоятельство — декларируемые в целях поддержки глобальной стабильности и безопасности миротворческие операции до сих пор определяются национальными интересами государств¹.

Так, Великобритания акцентировала свое внимание на международном миротворчестве с конца 1980-х годов, когда был утвержден *полевой устав «Миротворческие операции» (Army Field Manual, Volume V, Part 1, Peacekeeping Operations, 1988 г.)*, регламентирующий «низкоприоритетное» участие британских военнослужащих в миротворческих операциях ООН².

Учет новой геополитической обстановки после завершения «холодной войны» потребовал от британского руководства выработки новых подходов к проведению миротворческих операций, которые были реализованы в *полевом уставе «Расширенное миротворчество» (Army Field Manual, Volume V, Part 2, Wider Peacekeeping, 1993 г.)*. Документ уточнил сценарии действий контингента Вооруженных сил (ВС) Великобритании в рамках миротворческих сил ООН на территории бывшей Югославии в сложных условиях обстановки, связанных с затягиванием активной фазы вооруженного противостояния между участниками конфликта³.

В частности, в концепции «расширенного миротворчества» традиционные миротворческие операции были по-прежнему определены Лондоном — в своем «классическом понимании» — в качестве операций, осуществляемых *при согласии враждующих сторон*, а операции по установлению мира — в *отсутствие такого согла-*

¹ Никитин А.И. Миротворческие операции: мировая практика и опыт СНГ: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2000. 306 с.; Новиков С.С. Деятельность миротворческих миссий ООН, ОБСЕ и Российской Федерации в разрешении конфликтов на территории бывшей Югославии: дис. ... д-ра ист. наук. Владимир, 2011. 472 с.; Криворучко А.А. Миротворческая операция российского воинского контингента в Косово как одно из направлений реализации внешней политики РФ (1999–2003 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. 212 с.; Карпович О.Г. Международно-правовые основы миротворческой деятельности США // *Международное право и международные организации*. 2013. № 2; Карпович О.Г. Современные концепции управления международными конфликтами в миротворческих операциях: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2012. 344 с.

² Hills Alice. *Future War in Cities: rethinking a liberal dilemma*. London: Frank Cass Publishers, 2004. P. 50.

³ Young Thomas-Durell. *Command in NATO after the Cold War: Alliance, National and Multinational Considerations*. Strategic Studies Institute / US Army War College, 1997. P. 77.



сия (т.е. в условиях вооруженного противостояния), которые, тем не менее, были также включены в миротворческий арсенал. При этом эти антагонистические типы операций установили границы британского расширенного миротворчества — «миротворческих операций, проводимых с согласия конфликтующих сторон, но в условиях враждебной обстановки»⁴.

Одновременно традиционный принцип миротворческих операций — «неприменение силы» стал трактоваться британцами как «минимально необходимое применение силы» и «минимальное применение силы», а принцип нейтралитета был заменен на принцип беспристрастности⁵.

В этой связи полагаем, что составляющая базис современной доктрины миротворческих операций ВС Великобритании концепция «расширенного миротворчества» нацелена на трансформацию традиционных миротворческих операций ООН (предполагающих согласие конфликтующих сторон на запуск миротворческого процесса) в операции принципиально иного типа — формы насильственного установления мира без такого согласия.

Следующим важным документом стало изданное в 2000 г. наставление «Операции по обеспечению мира. Совместное ведение боевых действий» (*Peace Support Operations. Joint Warfare Publication 3-50*). Документ определяет основные принципы проведения миротворческих операций по поддержанию и установлению мира⁶, а его содержание планируется редактировать с учетом наработок, в том числе обобщающих практику применения передовых технологий по управлению международными конфликтами, в первую очередь, как считает О.Г. Карпович⁷, — технологий рефлексивного управления и «управляемого хаоса».

Полагаем, что приведенные документы не разграничивают такие дефиниции, как «операции по поддержанию мира» и «операции по установлению мира», что противоречит предписанному Уставом ООН миротворческому механизму и затрудняет выбор оптимальных вариантов разрешения кризисной ситуации. Подобное «объединение понятий» обусловлено мнением ангосаксов о допустимости проведения миротворческих операций без согласия национального правительства или конфликтующих сторон. При этом игнорируется тот факт, что Устав ООН создавался главным образом на основе приоритета национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств.

В этой связи считаем, что ориентированность «миротворческих» документов Великобритании в сторону одностороннего применения военной силы объясняется сущностью ангосаксонской модели управ-

ления международными конфликтами⁸, допускающей силовое вмешательство во внутренние дела государств. Полагаем, что граница между поддержанием мира и принуждением к миру должна регламентироваться общепризнанными международно-правовыми нормами, а не национально-концептуальными подходами пусть и важных, но все же отдельных членов международного сообщества.

Дальнейшее развитие доктринальных взглядов на миротворческую деятельность нашло отражение в Стратегии национальной безопасности (СНБ) Великобритании, принятой в ноябре 2015 г. совместно со Стратегическим обзором в области обороны и безопасности. Ее положения конкретизировали цели участия страны в международном сотрудничестве — обеспечение и реализация за рубежом национальных интересов, а также «защита британского глобального влияния в мире»⁹. Ожидается, что выполнение стратегии станет способствовать эффективному применению национальных инструментов влияния на процесс формирования безопасной международной среды, для чего предусматривается поддерживать готовность британских ВС к кризисному урегулированию при проведении гуманитарных, спасательных и миротворческих операций, в том числе в рамках ООН¹⁰.

По нашей оценке, внимания к ООН в СНБ уделено немного — сотрудничество с данной Организацией изложено в одноименном подразделе, где миротворчеству посвящен лишь один параграф, раскрывающий планы по двукратному увеличению численности военного персонала Великобритании, предназначенного для участия в операциях ООН. Наряду с этим предполагается наращивание и числа полицейских представителей в миротворческих миссиях и операциях ООН. При этом в целях расширения влияния Лондона на структуры ООН, в рамках национального управленческого механизма, планируется создать объединенный орган по выработке миротворческой политики страны (*Cross-Whitehall joint UN Peacekeeping Policy Unit*)¹¹.

В целом, как следует из документа, параметры международного сотрудничества Великобритании в конфликтных регионах определяются в первую очередь уровнем идентифицируемых ее правительством угроз для реализации за рубежом британских национальных интересов. При этом взаимодействию с ООН придается второстепенное значение (роль ОБСЕ в решении вопросов кризисного урегулирования считается не менее важной)¹².

В этой связи отмечаем, что обязательным условием реализации целей СНБ считается активное сотрудничество Великобритании с НАТО и ЕС, в ходе которого, по мнению британцев, укрепляются экспедиционные возможности национальных ВС, что обеспечивает стратегическое присутствие Великобритании в любых кризис-

⁴ Никитин А.И. Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты // Вестник МГИМО. 2010. № 4. С. 234–243.

⁵ Гаврилов В. Эволюция взглядов экспертов США и Великобритании на проведение миротворческих операций // За рубежомное военное обозрение. 2002. № 8. С. 10.

⁶ Там же. С. 10–11.

⁷ Карпович О.Г. Международно-правовые основы миротворческой деятельности США // Там же.

⁸ Карпович О.Г. Современные концепции управления международными конфликтами в миротворческих операциях. С. 21–22.

⁹ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. London: Williams Lea Group, 2015. P. 39, 47.

¹⁰ Там же. P. 29, 60.

¹¹ Там же. P. 60.

¹² Там же. P. 53.

ных регионах мира. Полагаем, что такой подход хорошо соотносится с теорией определения характера потенциальных угроз и их возможного влияния на безопасность страны, а также концепцией одновременного использования политических и силовых методов для нейтрализации вызовов и угроз, изложенной в предыдущей версии СНБ в октябре 2010 г.¹³

В целом считаем, что уровень разработанной нормативно-правовой базы в области миротворчества обеспечивает Великобританию своевременное уточнение ее концепции миротворчества. Это позволяет британцам с высокой оперативностью адаптироваться к участию в международных операциях на европейском театре военных действий и за его пределами. При этом миротворческие усилия Великобритании в полной мере коррелируются с аналогичной деятельностью США и нацелены на защиту ее национальных интересов за рубежом.

Внеблоковая Швеция рассматривает миротворческую деятельность в качестве важнейшего направления своей внешней политики с конца 1990-х годов. Это обусловлено тем, что участие национальных воинских контингентов в операциях по урегулированию кризисных ситуаций под эгидой ООН, НАТО и ЕС, по мнению национальных экспертов, способствует укреплению авторитета страны на международной арене и позволяет ей влиять на выработку важных решений в области глобальной и региональной безопасности. Приобретенный миротворческий опыт способствует повышению уровня подготовки шведских ВС к действиям в составе международных сил и достижению ими необходимой совместимости со стандартами армий основных западных стран.

Важнейшими документами, регламентирующими участие шведских военнослужащих в операциях за рубежом, являются законы: «О всеобщей военной службе», «О прохождении контрактной службы на первичных должностях», «О тотальной обороне», «О льготах для служащих в тотальной обороне» и «Об улучшении условий прохождения службы в системе тотальной обороны». Ориентация государства на активное участие в миротворческой деятельности нашла свое отражение и в подготовленной в 2011 г. новой *Военно-стратегической доктрине*¹⁴.

Напомним, что решение о направлении шведских военнослужащих в зоны вооруженных конфликтов принимается руководством страны по каждому отдельному случаю с учетом анализа складывающейся военно-политической обстановки и степени риска для безопасности личного состава. При этом *постановление правительства Швеции от 2008 г.* ограничивает ежегодную численность шведских миротворцев, направляемых для задействования в международных операциях за рубежом, порогом в 2 тыс. чел. Отправка за границу большего числа миротворцев требует особого парламентского решения. Одобрение парламента необходимо и в случае на-

мерения задействовать личный состав (вне зависимости от его численности) в операциях по принуждению к миру, поскольку они, по мнению шведских экспертов, аналогичны боевым действиям ограниченного масштаба.

Полагаем, что, интенсифицируя миротворческую деятельность и подчеркивая в нормативно-правовых документах свой внеблоковый статус, Швеция, тем не менее, целенаправленно наращивает сотрудничество с НАТО. В частности, с конца 2013 г. страна ежегодно предоставляет свои формирования в распоряжение резервного компонента сил первоочередного задействования альянса. При этом отмечается смещение приоритетов в отношении использования контингентов шведских ВС в миротворческих операциях ООН в сторону их участия в операциях кризисного урегулирования НАТО и ЕС¹⁵.

Со своей стороны современная миротворческая практика западноевропейских стран — членов **Североатлантического союза** строится с учетом положений *Декларации о сотрудничестве между секретариатами НАТО и ООН*, подписанной в сентябре 2008 г. генеральными секретарями этих организаций¹⁶. Документ предполагает: обмен информацией по обстановке в конфликтных регионах; планирование и проведение совместных миротворческих операций; координацию усилий по подготовке и формированию многонациональных группировок; согласование мер по защите гражданского населения в кризисных районах. Как считает К.А. Сазонова¹⁷, в декларации приводится противоречивая (с точки зрения Устава ООН) правовая оценка деятельности НАТО в ходе кризисного урегулирования конфликтов на Балканах и в Афганистане, которая якобы имела статус санкционированной ООН миротворческой операции под общим руководством альянса и проводилась НАТО совместно с силами ООН.

В целом полагаем, что соглашение обеспечивает альянсу решение триединой задачи — международно-правовое обоснование своей военной деятельности за пределами евроатлантической зоны; повышение международного авторитета и улучшение имиджа в мире, а также получение доступа к ресурсам и возможностям ООН. Считаем, что декларация не снимает проблемы несоответствия правовых положений Устава ООН и обновленной *стратегической концепции НАТО «Активное вовлечение, современная оборона»*, принятой в ноябре 2010 г. на саммите в Лиссабоне, что усложняет практическое взаимодействие ООН и НАТО в миротворческом формате.

Так, указанная концепция рассматривает кризисное урегулирование в качестве одной из основных задач Североатлантического союза в сфере обеспечения международной безопасности. При этом участие блока в миротворческих операциях за пределами зоны его ответственности определяется решением Совета НАТО

¹³ Литвинов Ю. Стратегия национальной безопасности Великобритании // Зарубежное военное обозрение. 2011. № 4. С. 10.

¹⁴ Петров К. Участие вооруженных сил Швеции в операциях за пределами национальной территории // Зарубежное военное обозрение. 2014. № 7. С. 20.

¹⁵ Там же. С. 21–25.

¹⁶ Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation [Electronic resource]. Available at: <http://www.emportal.rs/en/news/region/71702.html> (Accessed 30.03.2016).

¹⁷ Сазонова К.А. Правовые аспекты применения военной силы в миротворчестве Организации Объединенных Наций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 20.



(а не соответствующим мандатом ООН) на основе двух- и многосторонних договоров.

В целях повышения эффективности реагирования НАТО на кризисные ситуации в Брюсселе разработан унифицированный порядок «Процесс управления кризисами» (*Cases Management Process — СМР*), включающий шесть последовательных этапов, регламентирующих деятельность блока, — от вскрытия признаков кризисной ситуации до завершения операции альянса и передачи своих полномочий местным органам власти¹⁸.

Напомним, что миротворческие операции под руководством НАТО, но на основе мандата Совета Безопасности ООН предусматривают участие в них контингентов альянса и стран-партнеров, а также гражданских антикризисных структур, международных, гуманитарных и неправительственных организаций. При этом блок готов осуществлять пять типов миротворческих операций: по предупреждению конфликтов; по установлению мира; по принуждению к миру; по поддержанию мира и по стабилизации мира.

В свою очередь подходы **Европейского союза** к применению подразделений национальных ВС государств — членов данного межгосударственного объединения отражены в ряде документов Военного комитета и Военного штаба ЕС. В их число вошли: *концепции «применения сил реагирования ЕС», «размещения войск на территории третьих стран» и «проведения операций и миссий ЕС», а также наставления: «по организации взаимодействия с гражданскими властями и структурами в ходе операций», «по организации информационно-пропагандистского обеспечения операций» и «по организации стратегических перебросок»*¹⁹.

Указанные нормативно-правовые акты предусматривают использование контингентов ЕС в интересах кризисного урегулирования преимущественно на основе резолюции Совета Безопасности ООН или мандата ОБСЕ. При этом европейцы планируют принимать участие в миротворческих, гуманитарных, спасательных операциях и решать собственно военные задачи.

Напомним, что предупреждение и урегулирование кризисных ситуаций рассматривается ЕС в качестве приоритетных мер по обеспечению безопасности и стабильности в мире. Оценивая свои возможности в качестве достаточно ограниченных, Евросоюз, тем не менее, рассчитывает при необходимости одновременно проводить несколько миротворческих операций по урегулированию конфликтов низкой интенсивности (в том числе за пределами Европы) посредством упреждающего реагирования до момента резкого обострения обстановки²⁰.

В целом считаем, что базисом современной миротворческой политики ЕС является ее сотрудничество с НАТО, рассматриваемое европейцами в качестве «краеугольного камня» выстроенной Западом после окончания Второй мировой войны системы безопасности Ев-

ропы, гарантирующей евроатлантическому сообществу сохранение и в обозримой перспективе — преобладающего — доминирования в мире. Однако некоторые европейские страны (в рамках романо-германской модели управления конфликтами)²¹ не исключают выстраивания международной системы безопасности с учетом многостороннего подхода на основе дипломатических и переговорных возможностей.

Таким образом, анализ национальной, блоковой и союзнической нормативно-правовой базы, определяющей современные подходы европейцев к миротворческой деятельности, свидетельствует о следующем:

1. Участие западноевропейских стран в миротворчестве обусловлено реализацией в кризисных регионах национальных интересов и стремлением сохранить свои позиции в мире.

2. «Эволюционное развитие» положений Устава ООН обусловило подмену классического принципа проведения миротворческих операций «неприменение силы» на принципы «минимально необходимое применение силы» и «минимальное применение силы». При этом принцип нейтралитета замещен принципом беспристрастности.

3. Используемая Западом концепция «расширенного миротворчества» обуславливает видоизменение традиционных миротворческих операций ООН в операции принципиально иного типа — формы насильственного установления мира без согласия национальных правительств и конфликтующих сторон. Данный феномен может быть объяснен сутью англосаксонской модели управления международными конфликтами, допускающей одностороннее силовое вмешательство во внутренние дела государств во имя «защиты ценностей демократии и прав человека».

4. Современный уровень развития нормативно-правовой базы в области миротворчества наделяет НАТО способностью эффективно использовать механизм кризисного урегулирования, позволяющий альянсу позиционировать себя на мировой сцене в качестве универсального инструмента по разрешению проблем международной безопасности. Указанные документы учли обобщенный практический опыт в отношении перехвата НАТО миротворческой инициативы у ООН и ОБСЕ, взятия под контроль процесса реализации международных операций, снижения роли и значения ООН в мире.

5. Альянс заинтересован в расширении своих «миротворческих проектов» с привлечением других стран и региональных организаций. Разнообразие натовских типов миротворческих сценариев способствует смещению приоритетов по задействованию в международных операциях ООН контингентов нейтральных и внеблоковых стран в сторону их участия в операциях кризисного урегулирования под управлением НАТО.

6. Миротворческая политика НАТО и ЕС характеризуется различными подходами к кризисному урегулированию, что обусловлено существенными различиями между англосаксонской и романо-германской моделя-

¹⁸ Краснов С., Каименко С. Организация деятельности НАТО в сфере кризисного урегулирования // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 12. С. 11–13.

¹⁹ Клинов С. Военно-доктринальные взгляды руководства Европейского Союза // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 5. С. 7.

²⁰ Там же. С. 4–6.

²¹ Карпович О.Г. Современные концепции управления международными конфликтами в миротворческих операциях. М., 2012.

ми управления международными конфликтами. Многие страны ЕС предпочитают классический подход ООН при разрешении кризисных ситуаций, в то время как США и Великобритания придерживаются силового подхода, допускающего «право на вмешательство во внутренние дела государств» посредством реализации военных операций без мандата ООН, согласия правительства или противоборствующих сторон.

Литература

1. Гаврилов В. Эволюция взглядов экспертов США и Великобритании на проведение миротворческих операций // Зарубежное военное обозрение. 2002. № 8. С. 2–11.
2. Карпович О.Г. Международно-правовые основы миротворческой деятельности США // Международное право и международные организации. 2013. № 2.
3. Карпович О.Г. Современные концепции управления международными конфликтами в миротворческих операциях: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2012. 344 с.
4. Клинков С. Военно-доктринальные взгляды руководства Европейского Союза // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 5. С. 3–8.
5. Краснов С., Клименко С. Организация деятельности НАТО в сфере кризисного урегулирования // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 12. С. 11–17.
6. Криворучко А.А. Миротворческая операция российского воинского контингента в Косово как одно из направлений реализации внешней политики РФ (1999–2003 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2012. 212 с.
7. Литвинов Ю. Стратегия национальной безопасности Великобритании // Зарубежное военное обозрение. 2011. № 4. С. 3–10.
8. Никитин А.И. Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты // Вестник МГИМО. 2010. № 4. С. 234–243.
9. Никитин А.И. Миротворческие операции: мировая практика и опыт СНГ: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2000. 306 с.
10. Новиков С.С. Деятельность миротворческих миссий ООН, ОБСЕ и Российской Федерации в разрешении конфликтов на территории бывшей Югославии: дис. ... д-ра ист. наук. Владимир, 2011. 472 с.
11. Петров К. Участие вооруженных сил Швеции в операциях за пределами национальной территории // Зарубежное военное обозрение. 2014. № 7. С. 20–25.
12. Сазонова К.А. Правовые аспекты применения военной силы в миротворчестве Организации Объединенных Наций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 21 с.
13. Hills A. Future War in Cities: rethinking a liberal dilemma. London: Frank Cass Publishers, 2004. 289 p.
14. Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation [Electronic resource]. Available at: <http://www.emportal.rs/en/news/region/71702.html> (Accessed 30.03.2016).
15. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. London: Williams Lea Group, 2015. 96 p.
16. Young T.-D. Command in NATO after the Cold War: Alliance, National and Multinational Considerations. Strategic Studies Institute / US Army War College, 1997. 225 p.