



# ВОЕННО-ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

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

№ 4



Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Дугенец Александр Сергеевич,

Заслуженный юрист  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
Иванев 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,  
доктор юридических наук, доцент

Фоков Анатолий Павлович,  
доктор юридических наук, профессор

Хабибуллин Алик Галимзянович,  
доктор юридических наук, профессор

Главный редактор

Кочешев Сергей Петрович,  
кандидат юридических наук

Ответственный редактор:

Пикалова А.И.

Главный редактор

Издательской группы «Юрист»

Гриб В.В., доктор юридических наук,  
профессор

Заместители главного редактора

Издательской группы «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых 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,  
«Объединенный каталог» — 24273.

Также можно подписаться на сайте

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 17.03.2016

Выход в свет 28.04.2016

ISSN — 2070-2108. Цена свободная.

## СОДЕРЖАНИЕ

### АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Демьянов В.А.* Отдельные вопросы правового регулирования элементов системы подготовки специалистов служебной кинологии в военной организации государства ..... 3

*Орловская А.И.* Об элементах правового статуса лиц, находящихся в мобилизационном людском резерве ..... 8

*Дедов Ю.Ф.* Место, роль и правовое регулирование отдельных элементов кадровой работы в системе военной службы ..... 11

*Харабет К.В.* Современная наркоситуация в Вооруженных Силах ..... 17

### ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

*Ефремов А.А., Петров С.В., Долгов В.В.* К вопросу о механизме правового регулирования телемедицинских услуг (военно-правовое исследование) ..... 21

### МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

*Туганов Ю.Н., Вердян А.А.* О необходимости совершенствования международно-правового регулирования сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения по пограничным вопросам (некоторые вопросы военной безопасности) ..... 26

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

№ 4

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 Aleksandr Sergeevich,**  
*Honored Lawyer of the Russian Federation,  
doctor of juridical sciences, professor*

**Ivaneev Sergej Vasil'evich,**  
*candidate of legal sciences*

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

**Kolokolov Nikita Aleksandrovich,**  
*doctor of juridical sciences, professor*

**Makarov Andrej Vladimirovich,**  
*doctor of juridical sciences, professor*

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

**Truntsevskij Yurij Vladimirovich,**  
*doctor of juridical sciences, professor*

**Tuganov Yurij Nikolaevich,**  
*doctor of legal sciences, associate professor*

**Fokov Anatolij Pavlovich,**  
*doctor of juridical sciences, professor*

**Khabibulin Alik Galimzyanovich,**  
*doctor of juridical sciences, professor*

**Editor in Chief:**

**Kocheshev Sergej Petrovich,**  
*candidate of juridical sciences*

**Responsible editor:**  
**Pikalova A.I.**

**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, Unified Catalogue — 24273.  
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 17.03.2016.  
Edition was published 28.04.2016.

ISSN — 2070—2108. Free market price.

## CONTENTS

### TOPICAL ISSUES OF MILITARY SERVICE

- Demyanov V.A.** Several Issues of Legal Regulation  
of Elements of the Dog Service Experts Training System  
Service in the State Military Organization ..... 3
- Orlovskaya A.I.** On Elements of the Legal Status  
of Persons being in the Mobilization Human Reserve ..... 8
- Dedov Yu.F.** Place, Role and Legal Regulation  
of Certain Elements of Staff Management  
in the Military Service System..... 11
- Kharabet K.V.** The Present Drug Situation  
in the Armed Forces ..... 17

### ISSUES OF SOCIAL SECURITY OF MILITARY SERVANTS

- Efremov A.A., Petrov S.V., Dolgov V.V.**  
Revisiting the Mechanism of Legal Regulation  
of Telemedicine Services (Military Legal Research)..... 21

### INTERNATIONAL COOPERATION

- Tuganov Yu.N., Verdyan A.A.** On Necessity of Improving  
International Legal Regulation of Cooperation between  
the Russian Federation and Republic of Armenia Regarding  
Boundary Issues (Certain Issues of Military Safety) ..... 26

*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**



# ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ СЛУЖЕБНОЙ КИНОЛОГИИ В ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА\*

*Демьянов Владимир Алексеевич,  
научный сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»  
lev393@yandex.ru*

*Статья посвящена научному обоснованию создания и развития в военной организации государства системы подготовки специалистов для кинологических подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации, иных войск, воинских формирований и органов.*

*Ключевые слова:* военная служба, подготовка кадров, отбор кандидатов для обучения по программам профессиональной подготовки специалистов, профессиональная подготовка специалистов служебной кинологии.

## Several Issues of Legal Regulation of Elements of the Dog Service Experts Training System Service in the State Military Organization

*Demyanov Vladimir A.,  
Research Scientist of the Equitas Center for Research of the Russian Law Problems*

*The article is devoted to the science behind the creation and development of the military organization of the state system of training specialists for the dog units of the Armed Forces of the Russian Federation, other troops, military formations and bodies.*

*Key words:* military service, specialists' training, the selection of candidates for training under programs of training specialists, service cynologists' training.

Проводимые в стране преобразования всех сторон деятельности военной организации государства затрагивают и такой правовой институт, как профессиональная подготовка специалистов различного уровня. В связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> происходят кардинальные преобразования системы профессиональной подготовки специалистов, определяется место и значение профессиональной подготовки специалистов из числа военнослужащих в системе военного управления, существенно изменяется ведомственная нормативная правовая база, регулирующая порядок профессиональной подготовки специалистов по различным специальностям, в том числе специалистов служебной кинологии.

Изучая требования ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», регу-

лирующего систему образования, можно отметить, что для профессиональной подготовки специалистов федеральных органов исполнительной власти данная система включает в себя:

- 1) федеральные государственные образовательные стандарты, образовательные программы различного вида, уровня и (или) направленности;
- 2) организации, осуществляющие образовательную деятельность педагогических работников, обучающихся;
- 3) федеральные государственные органы, осуществляющие государственное управление в сфере образования;
- 4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования.

При этом образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение. Подготовка специалистов служебной кинологии должна осуществляться в рамках профессионального и дополнительного образования.

В сложившихся условиях возникает объективная необходимость выработки новых общетеоретических и методологических подходов к исследованию систе-

\* Рецензент — Туганов Ю.Н., заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 21 декабря 2012 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 г.) по состоянию на 1 сентября 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2012. № 53. Ст. 7598.



мы государственного управления и ее отдельных институтов, в том числе порядка и правил подготовки специалистов узкого профиля, в целях обеспечения кадровых потребностей федеральных органов исполнительной власти. Государственная служба установлена и действует как один из ведущих институтов публичного управления в современной России и приобретает качественно новое значение в условиях проводимой в России административной реформы.

Административная реформа в России затронула и федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в области обеспечения национальной безопасности<sup>2</sup>, составной частью которых является федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности государства и его структурные и территориальные органы (далее — органы безопасности).

Вопросам исследования системы подготовки специалистов для органов безопасности посвящены труды многих ученых-административистов. Так, по мнению Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова<sup>3</sup>, при определении признаков системы подготовки кадров, в целях обеспечения органа исполнительной власти специалистами, следует выделить следующие: единство решений органов исполнительной власти по кадровым вопросам; наличие организационной структуры образовательного учреждения (должностей и структурных подразделений); возможность издавать нормативные акты по вопросам управления системой подготовки специалистов и т.п.

Характеризуя систему подготовки специалистов в федеральных органах исполнительной власти, Д.Н. Бахрах определяет следующие системообразующие признаки: наличие правовой основы для образования; наличие содержания деятельности; наличие полномочий; наличие централизованного подчинения.

Исследуя мнение Ю.А. Дмитриева<sup>4</sup> по вопросам систематизации требований к преподавательскому составу, обеспечивающему реализацию основных образовательных программ подготовки специалистов для органов исполнительной власти, автор выделяет наличие следующих признаков: профессионализм профессорско-преподавательского состава, его компетентность; прохождение службы, как правило, на должностях государственной службы и в органах государственной

власти; стимулирование труда из федерального бюджета и др. То есть данные признаки связаны в основном с наличием у профессорско-преподавательского состава определенных качеств, необходимых для выполнения своих должностных обязанностей.

Характеризуя систему подготовки специалистов в органах внутренних дел, С.Ю. Миронченко отмечает ее многогранный характер и утверждает, что система профессиональной подготовки кадров органов внутренних дел — это весьма обширная и многокомпонентная структура, в основном сложившаяся еще во времена Советского Союза и лишь в незначительной степени модернизированная в период становления современной России<sup>5</sup>.

В деятельности таможенных органов система подготовки специалистов включает в себя, кроме основных, еще и дополнительные компоненты, такие как отбор кандидатов для обучения по программам подготовки специалистов, в том числе для подразделений служебной кинологии. Под отбором кандидатов понимается процедура, включающая проведение экспертизы, принятие решения, оформление документов о допуске учебно-методического центра к подготовке. Целью данного отбора является обеспечение качественной подготовки специалистов в соответствии с современными требованиями к их знаниям и навыкам в области таможенного дела. Основными принципами отбора являются государственный характер и объективность.

Говоря о профессиональной подготовке специалистов, Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев и В.А. Демьянов понимают под ней «деятельность федеральных органов исполнительной власти и их образовательных организаций, подтверждающую, что это направлено на предоставление сотрудникам возможности получения профессионального образования, профессионального обучения или получения дополнительного образования»<sup>6</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что системообразующие признаки подготовки специалистов для органов безопасности имеют всестороннюю структуру и несколько точек зрения, обосновывающих ее индивидуальность и отличие от иных органов государственной власти. При этом подготовка кадров органов власти имеет свою внутреннюю систему, содержание которой определяется спецификой задач, возложенных на конкретный федеральный орган исполнительной власти (например, на федеральный орган исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба).

Следует согласиться с мнением ряда ученых, утверждающих, что система деятельности по обеспе-

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212. Данное положение было и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1270.

<sup>3</sup> Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 56–60.

<sup>4</sup> Дмитриев Ю.А. Административное право. Учебник / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. М.: Эксмо, 2009. С. 219–221.

<sup>5</sup> Миронченко С.Ю. Проблемы реформирования системы подготовки органов внутренних дел // Адвокат. 2009. № 2.

<sup>6</sup> Туганов Ю.Н., Журавлев С.И., Демьянов В.А. Профессиональная подготовка специалистов в интересах кадрового обеспечения безопасности государства. Монография. М.: Граница, 2015. С. 34.



чению органа государственной власти сотрудника — это ее внутренняя структура, совокупность элементов, определяющих основные признаки, в соответствии с которыми производится подготовка граждан для дальнейшей государственной службы. При рассмотрении вопроса о создании современной системы профессионального образования специалистов служебной кинологии на повестку дня должен выдвигаться вопрос о создании на базе одного из высших учебных заведений ФСБ России кафедры служебной кинологии<sup>7</sup>. Отсутствие такой кафедры в настоящее время не позволяет эффективно решать ни кадровые, ни научно-методические задачи в данной области.

Автор поддерживает мнение Ю.В. Тихомирова<sup>8</sup>, который отмечает: «Реальную потребность в таких специалистах трудно переоценить. Но время идет, и на перспективу требуются специалисты-управленцы современного уровня, способные применять новейшие методы, средства и технологии в практике обеспечения безопасности объектов. Иными словами, необходима целенаправленная организация подготовки специалистов данного профиля в вузах или специальных учебных центрах».

Система подготовки специалистов узкого профиля (на примере специалистов служебной кинологии) для федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, также имеет свои элементы.

К основным элементам системы подготовки специалистов служебной кинологии для федеральных органов исполнительной власти (далее — система подготовки) автор предлагает отнести деление системы подготовки по содержанию на структурные элементы: политика руководства органа власти в области подготовки кадров; организационные технологии, применяемые в процессе подготовки специалистов; работа по подготовке специалистов; повышение квалификации и переподготовка специалистов.

Деление системы профессиональной подготовки на структурные элементы по данному признаку обусловлено:

— во-первых, в условиях преобразования (в том числе перевооружения) Вооруженных Сил Российской Федерации, иных органов, войск и воинских формирований необходимым условием обеспече-

ния безопасности России является совершенствование системы подготовки специалистов узкого профиля для нужд военной организации государства, а без научного обоснования элементов системы выполнить данную научную задачу не представляется возможным;

— во-вторых, в научной литературе система подготовки специалистов для федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, имеет различное толкование, при этом многие авторы рассматривают только отдельные элементы системы подготовки, в основном элементы системы комплектования и требования при поступлении на военную службу<sup>9</sup>;

— в-третьих, автор придерживается мнения о том, что политика руководства органа власти в области подготовки кадров состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования федеральных органов исполнительной власти.

Автор разделяет мнение В.В. Черепанова о том, что политика руководства органа исполнительной власти в области подготовки кадров является частью государственной кадровой политики в сфере государственной службы, представляет собой стратегию государства по формированию, развитию и обеспечению востребованности ее кадрового потенциала и кадрового состава<sup>10</sup>.

Исследуя организационные и педагогические технологии, применяемые в процессе подготовки специалистов служебной кинологии, автор соглашается с утверждениями ряда ученых о том, что к наиболее распространенным современным организационным технологиям сегодня относятся: отбор граждан на государственную службу; аттестация государственных служащих; конкурсы на замещение вакантных должностей; квалификационные экзамены; испытания граждан; профессиональное развитие государственных служащих (в данном аспекте необходимо учитывать и роль дисциплинарной ответственности<sup>11</sup>) и др. Применительно к органам безопасности

<sup>7</sup> Коваленко О.О. Приоритетные направления программы развития служебной кинологии пограничных органов (2013–2015 гг.) и перспективы их практической реализации. Материалы межведомственного научно-практического семинара «Актуальные вопросы совершенствования правоохранительной деятельности специалистов-кинологов органов федеральной службы безопасности». М.: МПИ ФСБ России, 2014. 168 с.

<sup>8</sup> Тихомиров Ю.В. Актуальные проблемы обеспечения безопасности объектов социальной инфраструктуры // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 5. С. 23–26.

<sup>9</sup> Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации. Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РАГС, 2003. 398 с.

<sup>10</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 575 с.

<sup>11</sup> Подробнее об этом см.: Туганов Ю.Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации. Монография. Чита: ЧитГУ, 2010. 373 с.; Он же. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект). Монография. Чита: ЧитГУ, 2007. 413 с. и др.



следует выделить следующие организационные технологии, применяемые для подготовки специалистов служебной кинологии: оценка и отбор граждан, желающих проходить военную службу на воинских должностях специалистов служебной кинологии; испытание кандидатов и проведение мероприятий по подбору и расстановке сотрудников на должности специалистов служебной кинологии; аттестация сотрудников; конкурсы на замещение вакантных должностей; квалификационные экзамены; разработка критериев профессионального и служебного соответствия специалиста служебной кинологии занимаемой должности; профессиональное развитие сотрудников и другие.

Многие из этих технологий применяются в настоящее время при подготовке специалистов органов безопасности различного уровня, а те, которые не нашли применения, автор попытается обосновать для дальнейшего включения их в нормативные правовые акты и последующей реализации в работе по подготовке кадров.

В действующих нормативных правовых актах федерального значения многие организационные технологии уже сегодня вменены в обязанность руководителя. Так, например, ст. 5 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 55-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрено, что исполнение указанных технологий является обязанностью командования воинских частей и органов управления, которые уполномочены организовывать поступление на военную службу; ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» устанавливает, что численность военнослужащих и гражданского персонала органов Федеральной службы безопасности устанавливается руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в пределах бюджетных ассигнований, выделяемых указанному федеральному органу исполнительной власти. В настоящее время необходимо определить целесообразность введения таких кадровых технологий, как проведение квалификационных экзаменов и разработка критериев профессионального и служебного соответствия специалиста служебной кинологии занимаемой должности.

Следующим элементом системы подготовки специалистов служебной кинологии автор предлагает ввести работу по подготовке специалистов, под которой принято понимать деятельность органов управления, специальных подразделений, подразделений кадров и должностных лиц, содержанием которой является практическая реализация целей, задач и принципов профессиональной подготовки специалистов служебной кинологии. В состав данной работы очень часто включают и организационные технологии.

Работа по подготовке специалистов представляет собой, с одной стороны, совокупность форм, ме-

тодов и технологий работы с персоналом. Исходя из этого, автор подтверждает, что в состав данной работы входят частично кадровые технологии и в данном ключе работа по подготовке специалистов является практической деятельностью по реализации полномочий органа управления. Данное утверждение исходит из норм разделов V и VI Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 55-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>12</sup>, разделов II–XVII Положения о порядке прохождения военной службы<sup>13</sup> и нормативных правовых актов ведомственного уровня, регулирующих кадровую работу<sup>14</sup>. С другой стороны, к работе по подготовке специалистов служебной кинологии относится их профессиональная подготовка как совокупность педагогических приемов и способов обучения.

Профессиональная подготовка специалистов служебной кинологии в органах Федеральной службы безопасности осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, к которым относятся Федеральные законы «Об образовании в Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности» и ряд ведомственных приказов: приказ ФСБ России от 30 августа 2012 г. № 439 «О внесении изменений в Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов федеральной службы безопасности»; приказ ФСБ России от 8 июля 2010 г. № 335 «Об утверждении Инструкции об условиях и порядке приема граждан Российской Федерации в образовательные учреждения ФСБ России»<sup>15</sup> и другие.

При этом нормативными актами различаются виды подготовки сотрудников в зависимости от своего юридического значения. Под подготовкой сотрудников понимают выполнение обязательной программы обучения по военным и специальным дисциплинам в соответствии с утвержденной учебной программой. Профессиональная переподготовка определяется как расширение квалифика-

<sup>12</sup> Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (принят Гос. Думой 6 марта 1998 г., одобрен Советом Федерации 12 марта 1998 г.; в ред. Федерального закона от 28 ноября 2013 г. № 286-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>13</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4590.

<sup>14</sup> Приказ ФСБ России от 30 августа 2012 г. № 439 «О внесении изменений в Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов федеральной службы безопасности, утвержденные приказом ФСБ России от 5 апреля 2010 г. № 159» // Российская газета. 2012. № 230.

<sup>15</sup> Российская газета. 2010. 30 сент.



ции сотрудников в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведения ими новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов. Как обоснованно указывают Ю.Ф. Дедов и Ю.Н. Туганов, «правоотношения, возникающие в сфере профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, являются особым видом правовых отношений. Нормы, регулирующие эти отношения, могут рассматриваться в качестве самостоятельного межотраслевого правового института. Главное назначение этого правового института состоит в обеспечении комплексного правового регулирования общественных отношений в области переподготовки и повышения квалификации государственных служащих»<sup>16</sup>.

Повышение квалификации и переподготовка специалистов относятся к системе дополнительного профессионального образования и имеют целью реализацию сотрудниками права на образование для наиболее эффективного исполнения служебных обязанностей в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации. Повышение квалификации является видом дополнительного профессионального образования, который реализуется сотрудниками с целью расширения кругозора, приобретения новых знаний, навыков и умений и способствует должностному росту сотрудника органа безопасности.

Таким образом, рассмотрев вопросы правового регулирования элементов системы подготовки специалистов служебной кинологии в отдельных федеральных органах исполнительной власти на примере органов безопасности, можно сделать вывод о том, что подготовка специалистов служебной кинологии имеет свою внутреннюю систему.

Системообразующими признаками подготовки специалистов служебной кинологии являются: наличие единых требований ко всем сотрудникам и наличие специфических требований к специалистам узкого профиля; централизация подготовки специалистов, наличие правовой основы для образования; наличие содержания деятельности; наличие полномочий.

К основным элементам системы подготовки специалистов служебной кинологии для федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего безопасность государства, автор предлагает относить:

- политику руководства органа власти в области подготовки кадров;
- организационные технологии, применяемые в процессе подготовки специалистов служебной кинологии;

— кадровую работу по подготовке специалистов служебной кинологии;

— повышение квалификации и переподготовку специалистов служебной кинологии.

## Литература

1. Гурдин В.В. Служебная кинология в системе сил и средств обеспечения национальной безопасности [Текст]. Научно-практическое пособие / В.В. Гурдин. М.: УЦ «Перспектива», 2013. 108 с.
2. Дедов Ю.Ф., Туганов Ю.Н. Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы [Текст] / Ю.Ф. Дедов, Ю.Н. Туганов // Вестник Екатеринбургского института. 2015. № 3. С. 77.
3. Дмитриев Ю.А. Административное право [Текст]. Учебник / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. М.: Эксмо, 2009. 419 с.
4. Коваленко О.О. Приоритетные направления программы развития служебной кинологии пограничных органов (2013–2015 гг.) и перспективы их практической реализации [Текст]. Материалы межведомственного научно-практического семинара «Актуальные вопросы совершенствования правоохранительной деятельности специалистов-кинологов органов федеральной службы безопасности» / О.О. Коваленко. М.: МПИ ФСБ России, 2014. 168 с.
5. Крылова Л.Н. Особенности формирования профессиональных компетенций специалистов среднего звена [Текст] / Л.Н. Крылова // Инновации в образовании. 2014. № 3. С. 54–64.
6. Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации [Текст]. Дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Кудашкин. М.: РАГС, 2003. 398 с.
7. Миронченко С.Ю. Проблемы реформирования системы подготовки органов внутренних дел [Текст] / С.Ю. Миронченко // Адвокат. 2009. № 2.
8. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право [Текст]. Учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2009. 573 с.
9. Тихомиров Ю.В. Актуальные проблемы обеспечения безопасности объектов социальной инфраструктуры [Текст] / Ю.В. Тихомиров // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 5. С. 23–26.
10. Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) [Текст]. Монография / Ю.Н. Туганов. Чита: ЧитГУ, 2007. 413 с.
11. Туганов Ю.Н., Журавлев С.И., Демьянов В.А. Профессиональная подготовка специалистов в интересах кадрового обеспечения безопасности государства [Текст]. Монография / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев, В.А. Демьянов. М.: Граница, 2015. С. 34.
12. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации [Текст]. Монография / Ю.Н. Туганов. Чита: ЧитГУ, 2010. 373 с.
13. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики [Текст]. Учебное пособие / В.В. Черепанов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 575 с.

<sup>16</sup> Дедов Ю.Ф., Туганов Ю.Н. Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы // Вестник Екатеринбургского института. 2015. № 3. С. 77.



## ОБ ЭЛЕМЕНТАХ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В МОБИЛИЗАЦИОННОМ ЛЮДСКОМ РЕЗЕРВЕ\*

Орловская Анна Игоревна,  
юрисконсульт  
OrlovskayaAnna@yandex.ru

*Статья посвящена раскрытию элементов правового статуса лиц, находящихся в мобилизационном людском резерве.*

**Ключевые слова:** правовой статус, элементы статуса, содержание статуса, статус, резервист, мобилизационный людской резерв.

### On Elements of the Legal Status of Persons being in the Mobilization Human Reserve

Orlovskaya Anna I.,  
Legal Adviser

*The article is devoted to disclosing elements of the legal status of persons being in the mobilization human reserve.*

**Key words:** legal status, elements of the status, content of the status, status, reservist, mobilization human reserve.

Изучение и совершенствование теоретико-правовых вопросов правового статуса военнослужащего в условиях проведения военно-правовой реформы в Российской Федерации имеет большое значение не только для теории права в целом, но и для теории военного права в частности, в том числе для практической деятельности государственных органов по совершенствованию военного законодательства в данной области.

Необходимость научного осмысления теоретико-правовых основ статуса военнослужащих, в том числе и правового статуса резервистов, в условиях формирования нового облика российской армии обусловлена следующими факторами:

— во-первых, качественные преобразования, происходящие во всех сферах жизнедеятельности государства, в том числе в силовых структурах, нацелены на формирование и функционирование правового государства;

— во-вторых, возрастающий объем правовых норм в военно-социальном законодательстве, устанавливающих права, обязанности и компенсации военнослужащих, снижает качество правоприменения по различным причинам;

— в-третьих, объективное отсутствие правовых основ, регламентирующих общественные отношения, возникающие в связи с реализацией правового статуса резервиста.

Указанные факторы порождают необходимость проведения анализа складывающейся нормативной правовой базы, а также существующих теоретических воззрений на вопросы содержания правового статуса резервиста в целях научного осмысления и определения конкретных предложений, направленных на совершенствование института правового статуса лиц, находящихся в мобилизационном людском резерве (резервистов).

О своевременности проводимого исследования и его актуальности говорят и многие ученые. Так, по мнению В.М. Корякина<sup>1</sup>, постепенное уменьшение количества войск постоянной готовности приводит к увеличению мобилизационных потребностей и в то же время к сокращению базы подготовки военно-обученного запаса (резерва). Это приводит к определенным проблемам, связанным с обеспечением своевременного пополнения личным составом воинских частей и подразделений до установленных норм и с быстрым обновлением средств вооруженной борьбы, совершенствованием способов ведения военных действий, глубокой специализацией и разделением труда, возникновением новых военных профессий и другими обстоятельствами, характерными для современного этапа. Задача состоит в разработке методики обучения граждан, пребывающих в запасе, которая обеспечила бы соотношение уровня подготовки личного состава запаса организаци-

\* Рецензент — Туганов Ю.Н., заслуженный юрист РФ, д.ю.н., доцент.

<sup>1</sup> Военная администрация. Учебник / под общ. ред. В.М. Корякина. М.: Российская академия правосудия; РОД «За права военнослужащих», 2012. Вып. 130. С. 18.



онному и техническому совершенствованию Вооруженных Сил Российской Федерации.

Чтобы наиболее полно охарактеризовать положение резервиста как субъекта права, отразить все основные стороны его интересов, потребностей, взаимоотношений с государством, трудовую и общественно-политическую деятельность, социальные притязания и их удовлетворение, в законодательстве и в юридической литературе употребляют понятие «правовой статус».

При определении правового статуса личности отмечается несколько подходов, связанных с включением в его структуру различного набора элементов.

Так, В.А. Кучинский включает в юридический статус также юридическую ответственность<sup>2</sup>. Другие включают в него общую правоспособность и гарантии<sup>3</sup>, гражданство<sup>4</sup> и другие элементы.

Некоторые выделяют следующие элементы структуры правового статуса: права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность<sup>5</sup>.

С.И. Журавлев, рассматривая статус резервиста, помимо вышеперечисленных элементов предлагает включить гарантии и компенсации<sup>6</sup>.

По мнению Е.А. Лукашевой, для характеристики того или иного субъекта права необходимо ограничивать понятие правового статуса категориями прав, свобод и обязанностей, которые позволяют четко выделить его структуру<sup>7</sup>.

Г.В. Мальцев считает права и обязанности основными элементами правового статуса. «Система прав и обязанностей — сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»<sup>8</sup>.

Справедливой представляется точка зрения Н.В. Витрука, который правовой статус личности определяет как совокупность прав, свобод, обязанностей и законных интересов личности, признаваемых

и гарантированных государством<sup>9</sup>. В понятие «законные интересы» Н.В. Витрук включает интересы личности, которые непосредственно не охватываются содержанием установленных законом прав и свобод, но подлежат защите со стороны государства, охраняются законом<sup>10</sup>. Считая, что интерес предшествует правам и обязанностям, Н.В. Витрук не включает его в качестве самостоятельного элемента в правовой статус, а рассматривает его только как дополнительный элемент<sup>11</sup>.

Юридические обязанности, как элемент правового статуса личности, являются необходимым компонентом оптимального взаимодействия государства и личности. Связь свободы и обязанностей раскрывается в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие личности». В Международном пакте о гражданских и политических правах также зафиксировано, что «отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит». Государство, принимая на себя обязательства по обеспечению прав граждан, имеет право требовать от них правомерного поведения, которое соответствовало бы эталонам, зафиксированным в юридических нормах. В этих целях государство формулирует свои требования в системе обязанностей и устанавливает меры юридической ответственности за их невыполнение.

Под юридической обязанностью понимается установленная законом мера должного, общественно необходимого поведения, а также вид (линия) поведения<sup>12</sup>. Н.В. Витрук под юридической обязанностью понимает социально необходимую необходимость определенного поведения личности, установленную государством<sup>13</sup>. Автору близко мнение Г.В. Мальцева: «юридическая обязанность есть не только должное, но и возможное в человеческом поведении»<sup>14</sup>. «Обязанность есть возможность поведения, имеющая необходимый характер, т.е. возможное в поведении одновременно является и необходимым»<sup>15</sup>.

Неоднозначно решается вопрос о включении в структуру правового статуса в качестве самостоятель-

<sup>2</sup> См.: Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 115.

<sup>3</sup> См., напр.: Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 21–26; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 30–31.

<sup>4</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. С. 76; Воеводин Л.Д. Там же.

<sup>5</sup> Шветова К.Г. Ограничения и запреты в структуре правового статуса военнослужащих // Военное право: электронный журнал. 2014. Вып. 3. URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5439>.

<sup>6</sup> Журавлев С.И., Кременский Д.А. Основные вопросы прохождения службы в мобилизационном людском резерве // Военное право: электронный журнал. 2013. Вып. 1. URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5008>.

<sup>7</sup> См.: Общая теория прав человека / авт. кол. под рук. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 30.

<sup>8</sup> См.: Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 50.

<sup>9</sup> См.: Витрук Н.В. Основы правового положения личности в социалистическом государстве. М., 1979. С. 29.

<sup>10</sup> См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 11.

<sup>11</sup> См.: Общая теория прав человека / авт. кол. под рук. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 30; Багай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М., 1998. С. 156.

<sup>12</sup> См.: Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 1997. С. 269.

<sup>13</sup> См.: Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 11.

<sup>14</sup> Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). М., 1968. С. 71.

<sup>15</sup> Там же. С. 74.



ного элемента ответственности. Как уже было отмечено ранее, Е.А. Лукашева относит ее ко вторичным элементам по отношению к основным (права, свободы и обязанности) и не включает в структуру правового статуса. Л.Д. Воеводин включает элемент ответственности в содержание правового статуса граждан<sup>16</sup>.

Характеризуя ответственность, Н.И. Матузов указывает на неразрывную связь ответственности и свободы: «Ответственность — такая же объективная необходимость, как и свобода»<sup>17</sup>.

Ранее юридическую ответственность в качестве отдельного элемента в правовой статус включал В.А. Кучинский<sup>18</sup>.

Автор поддерживает точку зрения А.В. Кудашкина, в соответствии с которой ответственность не является самостоятельным элементом правового статуса личности и в то же время может входить в структуру правового статуса конкретного субъекта правового общения<sup>19</sup>. Так, например, в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих (ст. 1).

Существует две взаимоисключающие точки зрения о включении гарантий в содержание правового статуса личности. Одни считают, что гарантии не входят составным элементом в правовой статус на том основании, что гарантии, прежде всего по отношению к правам и свободам, выступают в виде внешней стороны или внешних условий их реализации, т.е. выходят за пределы правового статуса<sup>20</sup>. Поскольку Конституция РФ гарантирует права и свободы человека и гражданина, автор согласен с мнением ученых, включающих гарантии в структуру правового статуса личности<sup>21</sup>.

Таким образом, на основе проведенного теоретико-правового анализа научной литературы и действующего российского законодательства можно прийти к следующим выводам:

— понятие «содержание правового статуса резервиста» шире понятия «элементы правового статуса резервиста»;

— элементы правового статуса резервиста составляют права, свободы и обязанности, закрепленные Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами, получившие развитие и конкретизированные в законодательстве Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актах;

— права и свободы не могут быть реализованы без таких составляющих правового статуса, как юридическая обязанность, юридическая ответственность и правовые гарантии, которые составляют содержание правового статуса резервиста;

— изучение содержания правового статуса резервиста в целостном, системном виде открывает пути для дальнейшего его совершенствования.

## Литература

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации [Текст]. Учебник / М.В. Баглай. М.: Инфра-М, 1998. 741 с.
2. Витрук Н.В. Конституционный статус личности в СССР [Текст]. Учебник / Н.В. Витрук, В.А. Масленников, Б.Н. Топорнин. М.: Юрид. лит., 1980. 256 с.
3. Витрук Н.В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе [Текст]. Монография / Н.В. Витрук. М.: Наука, 1979. 229 с.
4. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР [Текст]. Монография / Н.В. Витрук. М.: Юрид. лит., 1985. 176 с.
5. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России [Текст]. Учебное пособие / Л.Д. Воеводин / отв. ред. Н.А. Богданова. М.: Моск. ун-т, Норма, Инфра-М, 1997. 304 с.
6. Корякин В.М. Военная администрация [Текст]. Учебник / В.М. Корякин [и др.]. М.: Российская академия правосудия; За права военнослужащих, 2012. Вып. 130. С. 18.
7. Кудашкин А.В. Военная служба Российской Федерации: теория и практика правового регулирования [Текст]. Монография / А.В. Кудашкин. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 374.
8. Кучинский В.А. Личность, свобода, право [Текст]. Монография / В.А. Кучинский. М.: Юрид. лит., 1978. 208 с.
9. Конституция Российской Федерации. Комментарий [Текст] / под ред. Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова, Б.Н. Топорина. М.: Юрид. лит., 1994. 624 с.
10. Лукашева Е.А. Общая теория прав человека / Е.А. Лукашева [и др.]. М.: Норма, 1996. 520 с.
11. Мальцев Г.В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность [Текст] / Г.В. Мальцев // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 50.
12. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. Теоретические вопросы [Текст] / Г.В. Мальцев. М.: Юрид. лит., 1968. 143 с.
13. Теория государства и права [Текст]. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 269.
14. Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) [Текст]. Монография / Ю.Н. Туганов. Чита: ЧитГУ, 2007. С. 38–39.
15. Туганов Ю.Н. Институт дисциплинарной ответственности и его развитие в военном праве России [Текст] // Рос. судья. 2005. № 9. С. 42–48.

<sup>16</sup> См.: Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 39–44.

<sup>17</sup> См.: Теория государства и права. Указ. соч. С. 242.

<sup>18</sup> См.: Кучинский В.А. Указ. соч. С. 115. О юридической ответственности военнослужащих писал в своих работах и Ю.Н. Туганов. См.: Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект). Монография. Чита: ЧитГУ, 2007. С. 48–49; Он же. Институт дисциплинарной ответственности и его развитие в военном праве России // Рос. судья. 2005. № 9. С. 42–48.

<sup>19</sup> Кудашкин А.В. Военная служба Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 374.

<sup>20</sup> См.: Общая теория прав человека. С. 30.

<sup>21</sup> См., напр.: Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 36–37; Кудашкин А.В. Указ. соч. С. 375.



# МЕСТО, РОЛЬ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Дедов Юрий Федорович,  
научный сотрудник Центра исследования проблем  
российского права «Эквитас»  
avtor@lawinfo.ru*

*В любом федеральном органе исполнительной власти трудно переоценить деятельность подразделений кадров, которая представляет собой кадровую работу. Так, автором в данной статье рассматриваются аспекты организации кадровой работы в системе обеспечения военной службы, которая представляет собой совокупность форм, методов и технологий работы с кадрами (персоналом), что, в свою очередь, является практической деятельностью по реализации полномочий органа управления в системе органов государственной власти.*

**Ключевые слова:** *кадровая работа, военная служба, подготовка (переподготовка), нормативные правовые акты, органы безопасности.*

## Place, Role and Legal Regulation of Certain Elements of Staff Management in the Military Service System

*Dedov Yuriy F.,  
Research Scientist of Equitas Center for Research of the Russian Law Problems*

*In any federal enforcement authority it is difficult to overestimate activity of divisions of the staff which represents personnel work. So the author in given article considers aspects of the organization of personnel work on system of maintenance of military service which represents set of forms, methods and technologies of work on the staff (personnel), that in turn is practical activities on realization of powers of controls in system of bodies of the government.*

**Key words:** *personnel work, military service, preparation (retraining), normative legal certificates, security service.*

Под кадровой работой принято понимать деятельность органов управления, кадровых служб и должностных лиц, содержанием которой является практическая реализация целей, задач и принципов кадровой политики<sup>1</sup>.

В деятельности федеральных органов исполнительным законодательством установлены отдельные элементы кадровой работы. Например, ст. 44 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> установлено содержание кадровой работы, которое одновременно в законе названо функциями кадровой работы; Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 55-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>3</sup> установлены только отдельные мероприятия кадровой работы, такие как назначение на воинские должности, присвоение воинских званий, аттестация, переводы и перемещения военнослужа-

щих и т.п.; Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»<sup>4</sup> установлены также отдельные мероприятия кадровой работы и отдельные кадровые технологии, в остальном делается отсылка на подзаконные акты. Положение о порядке прохождения военной службы<sup>5</sup> детализирует содержание кадровой работы, установленное федеральным законодательством, при этом отдельные элементы кадровой работы устанавливаются ведомственными нормативными актами: инструкциями, наставлениями, руководствами и т.п. Отдельные аспекты подготовки специалистов в интересах кадрового обеспечения безопасности государства исследовались Ю.Н. Тугановым, С.И. Журавлевым, В.А. Демьяновым и др.<sup>6</sup> авторами.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>5</sup> Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4590.

<sup>6</sup> См., напр.: Туганов Ю.Н., Журавлев С.И., Демьянов В.А. Профессиональная подготовка специалистов в интересах кадрового обеспечения безопасности государства. Монография. М.: Граница, 2015. 142 с.; Дедов Ю.Ф., Туганов Ю.Н.

<sup>1</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 410.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1464.



При рассмотрении работы подразделения кадров органа безопасности вопрос формирования резерва для замещения воинских должностей сейчас стоит наиболее остро. Переход к решению новых задач по обеспечению безопасности государства требует подготовки управленческих кадров новой формации, способных по своим профессиональным качествам управлять разнородными силами и средствами. Поэтому кадровый резерв для замещения воинских должностей, особенно управленческого звена, как социальная категория должен соответствовать не только предъявляемым требованиям, но и быть интегрированной трудоспособной частью кадрового потенциала, имеющего не только специальное образование, подготовку и квалификацию, но и желание и способности решить поставленные задачи.

Некоторые ученые<sup>7</sup> выделяют резерв руководящего состава как особый слой военнослужащих, обладающих наивысшими профессиональными и интеллектуальными качествами. Организация и обеспечение конкурсов на замещение вакантных должностей, как элемент кадровой работы, способствует отбору среди кандидатов, с одной стороны, наиболее опытных, подготовленных работников, с другой — позволяет предоставить молодым сотрудникам возможность показать свои способности при назначении их на воинские должности. Порядок организации и проведения конкурсов на замещение вакантных должностей осуществляется на основе приказа федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба<sup>8</sup>.

Военнослужащие, изъявившие желание участвовать в конкурсе, представляют в соответствующий орган военного управления необходимые документы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами<sup>9</sup>: рапорт с просьбой о замещении вакантной должности на конкурсной основе; соб-

ственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы; автобиографию; характеристику; послужной список; документы об образовании и другие документы.

При проведении конкурса аттестационная комиссия, утвержденная приказом руководителя органа безопасности, оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, о прохождении военной службы, характеристик и других документов. При проведении конкурса могут использоваться: индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей, и иные не противоречащие действующему законодательству методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов.

Решение аттестационной комиссией принимается в отсутствие кандидата тайным или открытым голосованием простым большинством голосов. При равенстве голосов членов аттестационной комиссии решающим является голос ее председателя. Результаты голосования оформляются приказом, который подписывает руководитель, уполномоченный назначать военнослужащих на воинские должности, замещаемые на конкурсной основе.

Оформление документов для назначения на должность и присвоение воинских званий (далее — оформление документов) производится подразделением кадров в соответствии с приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности государства<sup>10</sup>. Документы подшиваются в личное дело военнослужащего.

Подготовка и реализация нормативных актов по кадровой работе, как элемент кадровой работы, являются необходимым атрибутом деятельности любого кадрового подразделения.

Подготовка проекта приказа по кадровой работе возложена на руководителя подразделения кадров, которому делегированы полномочия соответствующего руководителя. Работа над проектом приказа по кадровой работе представляет собой целостную систему, каждый элемент и этап которой дополняет, конкретизирует или развивает предыдущий, служит основой для работы на последующих этапах. Соблюдение всех необходимых условий этой работы призвано обеспечивать полноту, целостность, завершенность текста и в конечном счете «работоспособность» приказа, его эффективность.

16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы».

<sup>10</sup> Об утверждении Инструкции о порядке присвоения воинских званий отдельным категориям военнослужащих, граждан при поступлении на военную службу в органы федеральной службы безопасности. Приказ ФСБ России от 11 декабря 2007 г. № 695 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 5.

Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы // Вестник Екатеринбургского института. 2015. № 3. С. 72–77 и др.

<sup>7</sup> Кужилин В.Ф. Социология в военном кадроведении // Военная социология. 2007. № 4. С. 22–23.

<sup>8</sup> Приказ ФСБ России от 23 января 2006 г. № 20 «Об утверждении Перечня воинских должностей органов Федеральной службы безопасности, которые могут замещаться гражданским персоналом»; Приказ Минобороны России от 6 мая 2000 г. № 230 «О конкурсном замещении офицерами некоторых категорий воинских должностей»; Приказ МЧС России от 13 марта 2007 г. № 133 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» и др.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Ч. 3. Ст. 43; подп. «в» п. 10 ст. 11 Указа Президента Российской Федерации от



По мнению А.П. Любимова, огромное значение при подготовке проекта нормативного акта имеет системный, профессиональный подход к юридической технологии, следование соответствующим правилам, что помогает достичь максимальной четкости выражения позиций, мысли и цели субъекта законодательства. Соблюдение всего комплекса требований к нормативному акту является одной из предпосылок выполнения норм закона. Работа над проектом нормативного акта сводится только к использованию правил и приемов юридической техники. Нормативный правовой акт должен отражать единство содержания, внутренней и внешней формы. Неукоснительное соблюдение требований, предъявляемых к юридической деятельности, поможет поднять авторитет нормативного акта на более высокий уровень<sup>11</sup>.

Следующий элемент кадровой работы, который необходимо рассмотреть, — это профессиональная подготовка (переподготовка) и повышение квалификации сотрудников органов безопасности. Сегодня данный элемент в деятельности подразделений кадров является составной частью кадровой работы.

Профессиональная подготовка (переподготовка) и повышение квалификации сотрудников органов безопасности осуществляются в соответствии с федеральными законами и подзаконными актами<sup>12</sup>. При этом нормативными актами различаются виды подготовки сотрудников в зависимости от своего юридического значения.

Так, под подготовкой сотрудников понимают выполнение обязательной программы обучения по военным и специальным дисциплинам в соответствии с утвержденной учебной программой.

Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специали-

стов<sup>13</sup> установлено, что повышение квалификации представляет собой обновление теоретических и практических знаний сотрудников в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения современных методов решения задач, стоящих перед пограничными органами.

Профессиональная переподготовка определяется как расширение квалификации сотрудников в целях их адаптации к новым экономическим и социальным условиям и ведения новой профессиональной деятельности, в том числе с учетом международных требований и стандартов.

В отличие от повышения квалификации государственных гражданских служащих (ст. 62 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>14</sup>), в системе нормативных актов, регулирующих вопросы повышения квалификации сотрудников органов безопасности, не предусмотрена стажировка (за исключением личной стажировки профессорско-преподавательского состава военных учебных заведений высшего профессионального образования).

Стажировка представляет собой самостоятельную теоретическую подготовку, приобретение профессиональных и организационных навыков, непосредственное участие в планировании и работе органа управления, выполнение функциональных обязанностей должностных лиц и т.д. В процессе практической деятельности стажировка профессорско-преподавательского состава часто совмещается с руководством стажировкой курсантов (слушателей).

Кроме того, профессорско-преподавательский состав может направляться самостоятельно на стажировку в орган безопасности с целью повышения квалификации и выполнения самостоятельных заданий, связанных с преподаванием данным педагогом конкретной учебной дисциплины. Стажировка профессорско-преподавательского состава имеет много положительных моментов, так как ее результаты предоставляют возможность обучать курсантов (слушателей) с использованием передового опыта органов безопасности, применения свежих примеров из их практической деятельности, использования статистических данных и т.п.

Поэтому мы считаем необходимым внести дополнения в ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 53-ФЗ «О статусе военнослужащих», касающиеся введения обязательной стажировки профессорско-преподавательского состава военных образовательных учреждений профессионального образования не реже одного раза в течение пяти лет. Дополнения относительно обязательной стажировки требуют и соответствующие приказы федераль-

<sup>11</sup> Любимов А.Н. Качество подготовки проекта нормативного акта субъектом права // Российская юстиция. 2006. № 2. С. 12.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 53-ФЗ «О статусе военнослужащих» (по состоянию на 2010 г.) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 г. № 78 «О порядке обучения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (за исключением офицеров), в гражданских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования и на подготовительных отделениях (курсах) указанных образовательных учреждений»; Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2003 г. № 251 «О внесении изменений в федеральную программу «Реформирование системы военного образования в Российской Федерации на период до 2010 г.»»; Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2005 г. № 288 «О внесении изменений в Типовое положение о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 г. № 650» и др.

<sup>13</sup> Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 610.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.



ных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба<sup>15</sup>.

Таким образом, профессиональная подготовка (переподготовка) и повышение квалификации сотрудников органов безопасности относятся к системе дополнительного профессионального образования и имеют целью реализацию сотрудниками права на образование для наиболее эффективного обеспечения исполнения служебных обязанностей в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации. Повышение квалификации является видом дополнительного профессионального образования, который реализуется сотрудниками с целью расширения кругозора, приобретения новых знаний, навыков и умений и способствует должностному росту сотрудника. Стажировка выступает условием повышения квалификации сотрудников и связана с практической деятельностью органов безопасности. Кроме того, стажировка может быть как частью профессиональной переподготовки, повышения квалификации, так и самостоятельным видом дополнительного профессионального образования.

Основанием для получения дополнительного профессионального образования является, с одной стороны, желание сотрудника (например, рапорт о направлении его на курсы повышения квалификации, стажировку и т.д.); с другой стороны, приказ соответствующего руководителя о направлении сотрудника для повышения квалификации (переподготовки) в случаях, установленных в нормативных правовых актах. При этом в последнем случае сотрудник не вправе отказаться от повышения квалификации, так как она является частью его функциональных обязанностей. В этом случае наличие дополнительного образования должно являться преимущественным основанием для замещения сотрудником воинской должности и выдвижения его в резерв для замещения вышестоящих должностей.

С этой целью сотрудники осуществляют повышение квалификации по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет<sup>16</sup>. Кроме того, замещение воинской должности или включение в резерв выдвижения сотрудника для замещения вышестоящей должности может требовать как повышения квалификации, так и профессиональной переподготовки, если это предусмотрено решением аттестационной комиссии. При этом основанием для дополнительного образования является изменение правового

положения сотрудника, связанное с его служебным ростом.

В пределах каждого уровня профессионального образования основной задачей дополнительного образования является непрерывное повышение квалификации рабочего, служащего, специалиста в связи с постоянным совершенствованием образовательных стандартов.

Кроме того, нормативные правовые акты предписывают проходить переподготовку и повышение квалификации в образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию. К таковым относятся образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, имеющие право на выдачу своим выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования, на пользование печатью с изображением Государственного герба Российской Федерации, а также право на включение в схему централизованного государственного финансирования. Свидетельство о государственной регистрации подтверждает уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. Поэтому получение дополнительного образования в учреждениях, имеющих государственную аккредитацию, нацелено на качественное повышение уровня государственных служащих и эффективное обеспечение ими государственных полномочий.

Место прохождения переподготовки и повышения квалификации законами жестко не регламентировано. Переподготовку и повышение квалификации можно проходить как в государственных органах, так и в иных организациях. Закон четко не связывает прохождение указанных мероприятий именно в государственных организациях, что дает основания для вывода о возможности стажировки в любых негосударственных организациях.

У военнослужащих органов безопасности часто вызывает вопросы положение ст. 19 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» о возможности получения военнослужащим профессионального образования в вузах по так называемым «невоенным» специальностям. Для его полноценной реализации сегодня не требуется разрешение командира воинской части (органа управления), однако командир (руководитель) обязан соблюдать правила поддержания боевой готовности части (управления) и не имеет возможности отпустить всех военнослужащих в учебный отпуск, что часто порождает негативную реакцию командира (руководителя), который находится между двумя огнями: он не имеет права запретить военнослужащему учиться и в то же время не имеет права отпустить военнослужащих сверх установленного лимита в учебные отпуска.

<sup>15</sup> Аналогичная норма уже предусмотрена приказом Минобороны России от 12 марта 2003 г. № 80 «Об утверждении Руководства по организации работы высшего военного учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации».

<sup>16</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 805 «О внесении изменений в федеральную программу «Реформирование системы военного образования в Российской Федерации на период до 2010 года».



Период времени, в течение которого военнотрудовой обязан получать дополнительное профессиональное образование, ничем не ограничен и является периодом всего прохождения им военной службы. Вопрос об освобождении военнотрудового от служебных обязанностей на период получения дополнительного образования решается в каждом конкретном случае руководителем.

Не получили четкого определения в законе виды, формы и продолжительность получения дополнительного профессионального образования. Поэтому данный пробел сегодня регулируется ведомственным нормативным актом руководителя, который издается в зависимости от представленных на утверждение учебных программ и служебной необходимостью и целесообразностью. Кроме того, руководитель органа безопасности устанавливает эти параметры в зависимости от группы и категории должности военнотрудовых, прибывших для получения дополнительного образования. В свою очередь, порядок, процедура этого вида деятельности представителя нанимателя определяются правительством Российской Федерации и Министерством образования и науки Российской Федерации<sup>17</sup>. Мы поддерживаем мнение ученых<sup>18</sup> о применении в государственной службе положения о государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих. Сегодня данное положение определяется ст. 63 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>19</sup>.

Государственный заказ включает в себя заказ на профессиональную переподготовку государственных служащих, с одной стороны, и необходимость смены места работы государственного служащего — с другой.

Первая часть заказа призвана обеспечить структурно-организационные изменения органов власти, динамику механизма государства, в процессе которых происходит неизбежное перемещение государственных служащих с одной должности на другую, в том числе в порядке карьерного роста. Подобный

процесс требует от всех государственных служащих быстрого освоения новых для них полномочий, новых способов и технологий обеспечения данных полномочий. Все это требует оперативного овладения новыми формами и методами обучения.

Государственный заказ на профессиональную подготовку военнотрудовых должен выполнить задачу по профессиональной переподготовке граждан, уволенных с военной службы, с целью их социальной адаптации. При этом после профессиональной переподготовки гражданин, уволенный с военной службы, должен иметь право на трудоустройство преимущественно в органах власти. Поэтому государственный заказ на профессиональную переподготовку военнотрудовых должен опираться на прогнозы возможных реорганизаций государственного аппарата, реформ власти, изменений функций государства и т.п. Государство не должно тратить денежные средства федерального бюджета на подготовку кадров для коммерческих структур.

Вторая часть государственного заказа, применительно к военной организации государства, должна отражать стабильность профессионального развития военнотрудовых и сотрудников, возможность их исполнять служебные обязанности по родственной специальности не только в процессе военной службы, но и после ее окончания (например, при увольнении военнотрудового и переходе его на государственную гражданскую службу по родственной или иной специальности). Эта часть заказа включает повышение квалификации и стажировку. Данные виды дополнительного образования предусматривают прохождение службы как в одном и том же государственном органе, так и в ином органе государственной власти. Часть данных предложений уже реализована<sup>20</sup>.

Право на реализацию государственного заказа, в соответствии с нормативными актами, имеют образовательные учреждения, отвечающие двум условиям: они должны иметь лицензию на проведение профессиональной переподготовки и повышения квалификации военнотрудовых; иметь государственную аккредитацию<sup>21</sup>. Решение о размещении государственного

<sup>17</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 610 «Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов»; Приказ Минобрнауки Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 2749 «Об утверждении Примерного положения о структурных подразделениях дополнительного профессионального образования специалистов, организуемых и образовательных учреждениях высшего в среднего профессионального образования»; Приказ Минобрнауки Российской Федерации от 6 сентября 2000 г. № 2571 «Об утверждении Положения о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов».

<sup>18</sup> Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. Учебник. М.: Дашков и К<sup>0</sup>, 2004. С. 587.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>20</sup> Приказ ФСБ России от 26 января 2009 г. № 22 «О порядке и условиях реализации военнотрудовыми органами федеральной службы безопасности, проходящими военную службу по контракту, права на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 12.

<sup>21</sup> Приказ Минобрнауки Российской Федерации от 6 сентября 2006 г. № 355 «О порядке и условиях направления военнотрудовых — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей»; Приказ Минобрнауки Российской Федерации от 12 марта 2003 г. № 80 «Об утверждении Руководства по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации».



заказа принимается федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба. При размещении государственного заказа руководитель федерального органа исполнительной власти должен руководствоваться функциями, осуществляемыми государственным органом, и потребностями в профессиональном образовании лиц, замещающих должности военнослужащих.

Таким образом, рассмотрев вопросы правового регулирования размещения государственного заказа на профессиональную подготовку военнослужащих (переподготовку, повышение квалификации и стажировку), можно сделать вывод о том, что законодательством о государственной гражданской службе предусмотрено размещение государственного заказа в учебных заведениях высшего профессионального образования. Необходимо разработать систему мер по подготовке дополнений и изменений в нормативные правовые акты, регулирующие порядок прохождения военной службы, в части, касающейся размещения государственного заказа на профессиональную подготовку лиц, уволенных с военной службы, но желающих проходить государственную гражданскую службу в том же федеральном органе исполнительной власти. Размещение заказа должно проходить в военных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих лицензию на дополнительное образование.

Кадровая работа и подготовка (переподготовка) кадров в системе кадрового обеспечения органов безопасности, по мнению автора, должна быть направлена на решение следующих задач:

- выявление военнослужащих, обладающих лучшими деловыми и морально-психологическими качествами, с целью формирования резерва для замещения вакантных воинских должностей;
- организация и обеспечение конкурсов на замещение вакантных должностей;
- оформление, ведение и хранение документов по кадровой работе;
- осуществление переводов и перемещений военнослужащих и сотрудников, оформление приостановления военной службы;
- подготовка и реализация нормативных актов по кадровой работе;
- обеспечение проведения аттестации сотрудников (военнослужащих);
- организация и руководство профессиональной подготовкой (переподготовкой) сотрудников (военнослужащих);
- консультирование сотрудников (военнослужащих) по кадровым вопросам и иные направления деятельности.

Таким образом, рассмотрев вопросы правового регулирования системы кадрового обеспечения военной службы в федеральных органах исполнительной власти (на примере органов безопасности), можно сделать

вывод о том, что в настоящее время федеральным законодательством урегулированы отдельные элементы кадрового обеспечения, однако в процессе совершенствования норм права, регулирующих кадровое обеспечение федеральных органов исполнительной власти, изменения структуры государственного управления, возникла объективная необходимость введения новых кадровых технологий, реализации новых элементов кадровой работы, совершенствования подготовки (переподготовки) личного состава органов власти.

## Литература

1. Алексеев С.С. Теория государства и права [Текст] / С.С. Алексеев. М., 2005. С. 145.
2. Апоницкий С.В. Источники правового обеспечения высшего профессионального образования [Текст] / С.В. Апоницкий. М., 2009.
3. Вишнякова С.М. Профессиональное образование. Словарь. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика [Текст] / С.М. Вишнякова. М., 1998.
4. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право [Текст]. Учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М.: Дашков и К<sup>о</sup>, 2004. 620 с.
5. Горшков А.С. О дополнительном профессиональном образовании государственных служащих в Северо-Западном федеральном округе [Текст] / А.С. Горшков // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 1. С. 25–39.
6. Дедов Ю.Ф., Туганов Ю.Н. Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы [Текст] / Ю.Ф. Дедов, Ю.Н. Туганов // Вестник Екатеринбургского института. 2015. № 3. С. 72–77.
7. Ильина Ю.В. Правовое регулирование дополнительного профессионального образования государственных служащих [Текст] / Ю.В. Ильина // Управленческое консультирование. 2010. № 4. С. 48.
8. Кязимов К.Г. Педагогические основы профессиональной подготовки и переподготовки незанятого населения [Текст]. Дис. ... д-ра пед. наук / К.Г. Кязимов. М.: МГПУ, 1991. С. 241.
9. Нестеров А.Г. О практике применения кадровых технологий в системе государственной гражданской службы [Текст] / А.Г. Нестеров // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2010. № 1. С. 4–13.
10. Ноздрачев А.Ф. Правовое регулирование государственного контроля [Текст]. Монография / А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.
11. Савинова Л.Ф. Проектирование современной системы профессиональной переподготовки педагога [Текст]. Дис. ... д-ра пед. наук / Л.Ф. Савинова. Волгоград, 2003.
12. Туганов Ю.Н., Журавлев С.И., Демьянов В.А. Профессиональная подготовка специалистов в интересах кадрового обеспечения безопасности государства [Текст]. Монография / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев, В.А. Демьянов. М.: Граница, 2015. 142 с.



## СОВРЕМЕННАЯ НАРКОСИТУАЦИЯ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ

*Харабет Константин Васильевич,  
профессор Военного университета  
Министерства обороны Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
harabet@mail.ru*

*Статья посвящена анализу наркоситуации в Вооруженных Силах на современном этапе.*

*Ключевые слова: Вооруженные Силы РФ, наркоситуация.*

### The Present Drug Situation in the Armed Forces

*Kharabet Konstantin V.,  
Professor of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation,  
Candidate of Legal Sciences*

*The article focuses on the drug situation in the Armed forces at the present stage.*

*Key words: Armed forces of the Russian Federation, the narcosituation.*

Многолетний мониторинг криминальной ситуации, связанной с наркотизмом в Вооруженных Силах РФ<sup>1</sup>, свидетельствует об ослаблении социально-правового контроля за данной группой правонарушений, что может негативно сказаться на состоянии правопорядка в армии и на флоте в целом.

I. Комплексный анализ наркоситуации в армии и на флоте (показателей наркотизма и наркопреступности среди военнослужащих российской армии и флота), а также состояния антинаркотического законодательства и существующих мер противодействия позволил выделить следующие ее существенные характеристики: 1) наркотизм и наркопреступность, в том числе групповые формы, охватили все категории военнослужащих Вооруженных Сил во всех округах (флотах) и регионах страны; 2) наркотизация военнослужащих все более тесно связывается с деятельностью организованной региональной и межрегиональной наркопреступности; 3) в структуре преступности и судимости неуклонно возрастает удельный вес военнослужащих, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, из числа проходящих службу по контракту, в том числе офицеров; 4) наркотизм как детерминирующий фактор общеуголовных и «воинских» преступлений военнос-

лужащих на статистическом уровне проявляется в следующих основных формах: совершение под влиянием немедицинского употребления наркотиков дезертирства (самовольного оставления части) (ст. 337 и 338 УК РФ), преимущественно в целях праздного провести время; совершение уклонения от военной службы иным способом путем аггравации (ст. 339 УК РФ); наркопотребление в качестве способа уклонения от призыва на военную службу применительно к гражданам призывного возраста; совершение в состоянии наркоопьянения общеуголовного и «воинского» преступлений, предусмотренных соответственно ст. 264 УК РФ (нарушение правил техники безопасности) и ст. 350 УК РФ (нарушение правил владения и эксплуатации боевых машин) в состоянии наркоопьянения; совершение, в том числе в состоянии наркоопьянения, хищений чужого имущества в целях получения средств для приобретения наркотиков; совершение под влиянием употребления ПАВ преступлений насильственной мотивации, в т.ч. предусмотренных ст. 105, 111, 335 УК РФ; 5) рост наркотизма военнослужащих (немедицинского потребления психоактивных веществ — ПАВ) и преступлений, совершаемых в состоянии наркоопьянения, а также преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (далее — НОН) может рассматриваться в качестве устойчивого признака (элемента) криминологической характеристики преступлений военнослужащих, совершаемых в условиях военного времени и боевой обстановки; 6) наркотизация военнослужащих выступает одной из основных причин иных фоновых явлений преступности, прежде всего суицидов, пьянства и алкоголизма; 7) первичная наркотизация и вовлечение в наркокультуру в период прохождения службы

<sup>1</sup> Автор настоящей статьи изучает криминологические аспекты наркоситуации в Вооруженных Силах страны на протяжении более чем 25 лет, по данной тематике им опубликовано свыше 170 научных работ, в том числе монографии «Армия и наркотики» (2000), «Противодействие наркотизму в военной организации государства» («За права военнослужащих», 2010), «Социально-правовые и криминологические основные противодействия наркотизму и наркопреступности среди военнослужащих» (изд-во «Наука» РАН, 2013).



превратились в самостоятельный фактор, оказывающий влияние на наркоситуацию в стране; 8) на федеральном и ведомственном уровне разработаны и приняты нормативные правовые акты, определившие систему мер по противодействию наркотизации военнослужащих, при этом отсутствует системный характер при их реализации.

По данным наших исследований (2013), основная форма наркотизма (т.е. немедицинского потребления наркотиков и иных ПАВ и совершение в связи с этим правонарушений, не относящихся к категории преступлений) военнослужащих заключается в потреблении наркотиков каннабисной группы (более 85%), опиатов (16–20%), а также иных ПАВ, не отнесенных к наркотикам (18–20%), примерно в 20–23% случаев имеет место злоупотребление несколькими видами ПАВ.

В период с 1999 по 2005 год в Вооруженных Силах на уровне официальной статистики отмечалась «стабилизация» основных показателей преступности в сфере НОН с последующим их **всплеском** в период 2006–2015 годов. Удельный вес указанных преступных посягательств в общей структуре преступности среди военнослужащих колебался в указанный период времени в границах от 0,85 до 5,7%. Подавляющее большинство (более 90%) преступлений в сфере НОН в войсках вызвано немедицинским потреблением наркотиков и квалифицируется органами предварительного расследования и судами как незаконное приобретение и хранение наркотических средств (ст. 228 и 228.1 УК РФ); наибольшее количество случаев потребления наркотиков отмечено в воинских частях Южного округа, Сухопутных войск, Северного флота.

По результатам проведенного нами анкетирования уголовных дел, расследованных в отношении военнослужащих, совершивших преступления, предусмотренные ст. 228–229 УК РФ (2013), основными каналами проникновения наркотиков в армейскую среду являлись: приобретение наркотиков у розничных наркоторговцев в населенных пунктах по месту прохождения службы (преимущественно бесконтактным путем — при помощи организации «закладок» и оплаты посредством интернет-платежей типа «Яндекс. Деньги»); доставка наркотиков военнослужащими из мест проведения отдыха, командировок, в том числе с использованием почтовых отправок; сбор и переработка произрастающих в местах дислокации воинских частей наркосодержащих растений; изготовление синтетических наркотиков кустарным способом.

В структуре осужденных военными судами военнослужащих доля лиц, привлеченных к уголовной ответственности за преступления в сфере НОН, за последние 10 лет стабильно составляет 1–2% и имеет следующие показатели (в среднем за период 2005–2012 гг.): офицеры — около 11% от общего

количества осужденных; прапорщики — около 9%; контрактники — около 30%, доля данного контингента среди наркоправонарушителей ежегодно возрастает; гражданский персонал и иные лица — менее 10%; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, — около 41%. Изучение практики назначения уголовных наказаний свидетельствует о том, что начиная с 2004–2005 годов произошло (как на законодательном уровне, так и на практике) ужесточение применяемых судами санкций с уменьшением доли осужденных к лишению свободы с применением ст. 73 УК РФ (условно); к данной мере наказания (условно) по ст. 228, ч. 1 ст. 228.1 УК РФ осуждалось ежегодно (в среднем за 2005–2012 гг.) 33% лиц, тогда как к лишению свободы (за аналогичный период) — 42% осужденных; к направлению в дисциплинарную воинскую часть — 6% осужденных и к штрафу — 16%.

На эмпирическом уровне подтверждается взаимосвязь наркотизма и иных видов правонарушающего поведения военнослужащих, так называемых фоновых явлений преступности, что важно в интересах разработки мер комплексной профилактики и предупреждения правонарушающего поведения в войсках. Так, значительное количество лиц, вовлеченных в наркотизацию, склонно к суицидальному поведению (покушение на лишение себя жизни либо изъяснение соответствующего намерения); существует прямая корреляционная связь между наркотизацией военнослужащих и пьянством (алкоголизмом) в армейской среде; выявлена высокая прямая корреляция между наркотизмом военнослужащих и их склонностью к правонарушающему (девиантному) поведению лиц; наркотизм военнослужащих имеет корреляционную связь с рискованным сексуальным поведением, он в 90-е годы прошлого века являлся главным фактором распространения ВИЧ среди военнослужащих; установлена прямая взаимосвязь между табакокурением и немедицинским потреблением военнослужащими наркотиков и иных ПАВ, включая алкоголь.

II. Криминогенные детерминанты наркотизма имеют комплексный и нелинейный характер. Наркотизм является результатом взаимодействия большого количества экономических, социальных, психофизических, психологических, социокультурных и других факторов, которые необходимо учитывать в профилактической работе. В основе причинной обусловленности наркотизма находится отчуждение как социальное противоречие, характеризующее состояние современного общества, которое постоянно воспроизводит отчужденную личность, готовую к использованию любых средств и способов ухода от действительности, что научно обосновано Т.А. Боголюбовой и другими исследователями проблем наркотизма, а также «поиск удовольствия» (мотив гедонизма) и др. В настоящее время в ми-



ровой науке не существует единых подходов к изучению феноменов наркотизма и наркомании, что обусловлено исключительным разнообразием их проявлений<sup>2</sup>.

В качестве факторов, обуславливающих наркотизм и наркотизацию, выделяются духовно-нравственные, медико-социальные, психологические, а также иные условия, явления и процессы, что обосновывает необходимость **многофакторного системного** подхода при их анализе. Рассматриваемые факторы либо непосредственно приводят к потребности употребления ПАВ, либо формируют данную потребность у конкретной личности и у общества в целом, либо отражают функционально-обуславливающую взаимосвязь соответствующих явлений с наркотизацией населения и нами условно подразделяются на объективные и субъективные, что позволяет выработать предложения по ослаблению (минимизации) криминогенных детерминант, обуславливающих наркотизм.

К основным *объективным* факторам относятся: климатические условия для культивирования основных наркосодержащих растений — каннабисной группы и опиатов; геополитическое расположение страны, граничащей с мировыми центрами производства наркотиков (например, Афганистан) либо крупными транзитно-пересыльными центрами (в частности, Таджикистан); активное действие ОПГ в сфере наркобизнеса; распространенность среди широких слоев населения традиций наркотической субкультуры; масштабная алкоголизация страны и некоторые другие. В числе основных факторов *субъективного* характера выделяют следующие: недостаточная эффективность государственной антинаркотической политики, включая неэффективность профилактики немедицинского потребления ПАВ, мер криминологической профилактики наркотизма и наркопреступности и мер по пресечению НОН; идейно-политическая и духовная обезоруженность населения, господство в информационном обществе установок на гедонистический характер поведения в социуме, в т.ч. через индустрию развлечений; недостаточная пропаганда здорового образа жизни, антикриминальной и антинаркотической идеологии, дефекты правового воспитания; коррупционное давление; диссонанс между конституционным признанием человека как главной ценности (ст. 2 Конституции РФ) и фактической необеспеченностью безопасности человека, в том числе незащи-

щенностью его от преступных посягательств; необоснованные массовые миграционные процессы, межнациональные явления, обуславливающие совершение преступлений; падение авторитета закона в силу его неполноты, противоречивости, неисполнимости и волюнтаризма и некоторые другие.

Наркотизм в структуре социальных отклонений является «нарушителем» одновременно норм права и морально-нравственных норм. Размывание системы традиционных (в т.ч. религиозных) ценностей в современном западном обществе влечет уменьшение (сужение) запретительно-осуждающей, сдерживающей социальной основы всех социальных отклонений, а также повышение уровня толерантности в обществе к наркопотреблению и иным девиациям.

Общность феноменологии и факторов причинного комплекса наркотизма и преступности дополнительно свидетельствует в пользу научной и практической обоснованности разработки **единой концепции предупреждения преступности и ее фоновых явлений** (как в масштабах страны, так и ее Вооруженных Сил).

Автором еще в 1995–1996 годах был изучен комплекс *универсальных* криминогенных факторов, обуславливающих распространение наркотизма среди военнослужащих Вооруженных Сил (снижение медико-социального и морально-нравственного уровня и «качества» призывного контингента, призыв (поступление) на военную службу лиц с психическими отклонениями, допускавшими правонарушающее, в том числе аддиктивное, поведение; обусловленный организационным строением высокий уровень сплоченности и одновременно изолированности воинских коллективов; нахождение военнослужащих под постоянным воздействием комплекса стрессовых ситуаций, влияние БПТ; влияние наркотической субкультуры, наркотизма и наркопреступности среди несовершеннолетних и молодежи)<sup>3</sup>. Дальнейшие исследования «армейского» наркотизма (Мурашкин И.А., 1999 г.; Медус А.И., 2002 г.; Косован О.А., 2003 г. и др.) на новом эмпирическом материале лишь подтвердили обоснованность такого подхода.

Также представляется продуктивной авторская гипотеза о научной обоснованности изучения (в рамках единой теории наркотизма) как наркотической, так и алкогольной форм аддиктивного поведения применительно к предшествовавшим историческим этапам развития социума, т.е. связанных с потреблением наркотических средств, психотропных веществ, а также алкоголя и других ПАВ, в целях получения более точных данных о генезисе наркотизма. Так, например, многожанровая древнерус-

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Сидоров П.И. Наркологическая превентология. Архангельск, 2012. С. 21–43; Федоров А.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые, криминологические, историко-правовые и международно-правовые аспекты. Сборник статей. М.: ИГ «Юрист», 2013. 595 с.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Харabet К.В. Причины и предупреждение наркотизма в Вооруженных Силах (криминологическое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 1996. С. 57–84.



ская литература (включая летописи), классическая литература, правовые акты прошлого, являясь «зеркалом» отражения богатой отечественной истории, достаточно точно передают многие аспекты социально-правовой «характеристики» общественного устройства страны во все периоды ее существования<sup>4</sup>. Необходимо постоянное изучение и внедрение в отечественную военно-правовую систему лучшего зарубежного опыта в части противодействия наркотизму и наркопреступности в вооруженных силах, прежде всего американского и китайского.

III. Представляется актуальной постановка следующих задач, направленных на противодействие наркотизму и наркопреступности в современных условиях функционирования Вооруженных Сил: формирование мотивации на формирование у военнослужащего здорового образа жизни, уменьшение потребления (полного отказа) от приема любых ПАВ (1); развитие мотиваций в духе соблюдения требований законов и уставов (2); формирование мотивов и потребностей в традициях высокой нравственности и духовности (3); формирование знаний и навыков в области личной и коллективной нетерпимости и активного противодействия употреблению и распространению наркотиков и иных ПАВ (4). Необходима активизация межведомственного взаимодействия органов военного управления (командования, органов воспитательной работы, военно-медицинской службы, структур военной полиции), органов военной юстиции (военной прокуратуры, военных следственных отделов, военных судов), органов военной безопасности в войсках с Государственным антинаркотическим комитетом, ФСКН, МВД РФ, пограничными органами ФСБ РФ при координирующей роли военных прокуроров в рамках координационных совещаний различных уровней. Заслуживает современного прочтения и использования дореволюционный опыт борьбы с пьянством в русской армии, в том числе с активным привлечением духовно-нравственного фактора — участия Русской православной церкви — в процессе повседневной профилактики, воздействия на правонарушающее поведение различных групп военнослужащих (дисциплинарные проступки, преступления) с позиции девиза «За формирование здорового образа жизни»<sup>5</sup>.

IV. Представляется актуальной разработка «Программы противодействия наркотизму и наркопреступности в Вооруженных Силах, других воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба» в качестве раздела соответствующей

щей государственной антинаркотической программы, к концептуальным положениям которой следует отнести:

— установление системы антинаркотических барьеров на допризывном этапе и этапе поступления (призыва) на военную службу;

— раннее выявление групп риска из числа лиц, призванных (поступивших) на военную службу, проведение с ними адресной предупредительной работы;

— организация комплекса мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни по каждой из категорий военнослужащих (антиалкогольные, антинаркотические, антитабачные мероприятия), особое внимание должно быть обращено курсантам (слушателям) военных вузов;

— нейтрализация (снижение) факторов, детерминирующих наркотизм и наркопреступность в воинских коллективах, особое внимание необходимо уделить пресечению каналов поступления наркотиков в воинские подразделения;

— организация межведомственного взаимодействия органов военного командования, военной юстиции и ГАК, ФСКН, МВД, ФСБ, Минздрава и других ведомств по вопросам антинаркотической деятельности;

— проведение эффективной дисциплинарной и уголовно-правовой антинаркотической практики в целях обеспечения задач общей и частной превенции, основное направление уголовно-правовых репрессий должно быть нацелено не на наркопотребителя, а на сбытчиков наркотиков;

— на регулярной основе проведение мониторинга наркоситуации, по его результатам — прогнозирование и корректировка профилактической деятельности;

— организация комплексной системы выявления, учета и (при необходимости) лечения, реабилитации военнослужащих, допускающих немедицинское потребление наркотиков и иных ПАВ.

## Литература

1. Сидоров П.И. Наркологическая превентология. Архангельск, 2012. С. 21–43.
2. Федоров А.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые, криминологические, историко-правовые и международно-правовые аспекты. Сборник статей. М.: ИГ «Юрист», 2013. 595 с.
3. Харabet К.В., Духанина Ю.В. Очерк истории отечественной военной девиантологии (XIX — 1917 г.). Монография. М.: Норма, 2008. 93 с.
4. Харabet К.В. Преступление и наказание, Закон и правопорядок в русской классической литературе XIX века. Монография. М.: РИПОЛ Классик, 2012. 431 с.
5. Харabet К.В. Причины и предупреждение наркотизма в Вооруженных Силах (криминологическое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 1996. С. 57–84.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Харabet К.В. Преступление и наказание, Закон и правопорядок в русской классической литературе XIX века. Монография. М.: РИПОЛ Классик, 2012. 431 с.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Харabet К.В., Духанина Ю.В. Очерк истории отечественной военной девиантологии (XIX — 1917 г.). Монография. М.: Норма, 2008. 93 с.



## **К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕЛЕМЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ (ВОЕННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

*Ефремов Андрей Александрович,  
старший научный сотрудник Научно-исследовательского центра  
Военно-медицинской академии имени С.М. Кирова  
Министерства обороны Российской Федерации  
efrandrew@gmail.com*

*Петров Сергей Владимирович,  
начальник научно-исследовательской лаборатории  
Научно-исследовательского центра Военно-медицинской академии имени С.М. Кирова  
Министерства обороны Российской Федерации,  
кандидат медицинских наук  
inquire@mail.ru*

*Долгов Владимир Владимирович,  
старший научный сотрудник  
Научно-исследовательского центра Военно-медицинской академии имени С.М. Кирова  
Министерства обороны Российской Федерации,  
кандидат медицинских наук  
dolgovvv@peterstar.ru*

*Проведен анализ современной нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в системе телемедицины. Показано, что, несмотря на активное внедрение телемедицины в систему государственного и ведомственного здравоохранения, нормативного ее обеспечения фактически нет. Адекватный механизм правового регулирования телемедицинских услуг отсутствует. Для решения указанной проблемы предложено использовать научно обоснованный подход к формированию механизма правового регулирования и нормативного обеспечения телемедицинских услуг. Реализация подхода требует привлечения юристов, специалистов по организации здравоохранения и представителей экспертного сообщества.*

*Ключевые слова:* государственная система здравоохранения, телемедицина, телемедицинские услуги, правовое регулирование, единое информационное пространство.

---

### **Revisiting the Mechanism of Legal Regulation of Telemedicine Services (Military Legal Research)**

*Efremov Andrey A.,  
Senior Research Scientist of the Research Center at S.M. Kirov  
Military Medical Academy of the Ministry of Defense of the Russian Federation*

*Petrov Sergey V.,  
Head of the Research Laboratory of the Research Center at S.M. Kirov  
Military Medical Academy of the Ministry of Defense of the Russian Federation,  
Candidate of Medical Sciences*

*Dolgov Vladimir V.,  
Senior Research Scientist of the Research Center at S.M. Kirov Military Medical  
Academy of the Ministry of Defense of the Russian Federation, Candidate of Medical Sciences*

*The analysis of modern normative legal base governing the relations in telemedicine system is carried out. It is shown that in spite of active implementation of telemedicine into the system of state and institutional health care its regulatory and normative maintenance is absent in practice. Adequate mechanism of legal regulation of telemedicine healthcare services is also absent. To solve this problem scientifically based approach to the formation of*



*the mechanism of legal regulation and normative maintenance is proposed. The implementation of this approach requires the involvement of lawyers, specialists in health organization and representatives of expert community.*

**Key words:** state health care system, telemedicine, telemedicine healthcare services, legal regulation, consolidated information area.

Успешное развитие отечественного здравоохранения невозможно без обеспечения непрерывного и всестороннего научного и аналитического сопровождения. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»<sup>1</sup> (далее — Постановление) определяет в качестве одного из наиболее актуальных направлений развития государственной системы здравоохранения внедрение в ее повседневную деятельность информационно-телекоммуникационных технологий (далее — ИТТ). Постановление подчеркивает недостаточное использование современных информационных технологий в медицинских организациях и необходимость создания достаточного количества автоматизированных рабочих мест, позволяющих повысить точность и объективность диагностических исследований, снизить количество рутинных операций в деятельности медицинских работников, повысить достоверность и оперативность передачи медицинской информации, в том числе между разными медицинскими организациями<sup>2</sup>.

Одним из наиболее перспективных направлений развития ИТТ в здравоохранении являются телемедицинские технологии. При этом механизм правового регулирования предоставления телемедицинских услуг в настоящий момент не выработан. На федеральном и ведомственном уровне отсутствуют нормативно-правовые документы, регулирующие применение телемедицинских технологий, и единая терминологическая база для государственной системы здравоохранения и системы **военного здравоохранения**, как ее составной части.

Главный внештатный специалист Минздрава России по внедрению современных информационных систем в здравоохранении отмечает: «Сложилась парадоксальная ситуация: телемедицинские центры и консультации есть, а нормативного обеспечения нет»<sup>3</sup>.

С момента зарождения телемедицины исследованием ее возможностей и особенностей занимались как медицинские, так и технические специалисты: В.А. Дюк, В.И. Кувакин, Ю.И. Сенкевич,

Р.М. Юсупов, Р.И. Полонников и др.<sup>4</sup> Однако правовые вопросы применения телемедицины в системе здравоохранения в данных исследованиях практически не затрагивались, хотя они занимают важное место в непрерывно развивающихся механизмах организации здравоохранения и информационного права. Необходимо отметить, что телемедицинские системы не выделялись как самостоятельный класс медицинских информационных систем (далее — МИС), несмотря на то что вопросами классификации МИС с конца XX века занимались многие видные ученые и организаторы здравоохранения. Таким образом, до настоящего времени остается целый ряд открытых вопросов, в том числе ставящих под сомнение законность предоставления телемедицинских услуг в государственной и ведомственных системах здравоохранения.

Важным аспектом при анализе правовых основ информатизации государственной системы здравоохранения является закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип верховенства международного права. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора<sup>5</sup>.

С целью обеспечения в государствах — участниках СНГ правовых оснований для оказания телемедицинских услуг в условиях защищенности прав и законных интересов граждан и юридических лиц, участвующих в процессах оказания телемедицинских услуг, Постановлением № 35-7 от 28 октября 2010 г. на 35-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ принят Модельный закон «О телемедицинских услугах»<sup>6</sup> (далее — Закон). В настоящее время данный Закон является правовой базой для развития телемедицинских услуг в Российской Федерации.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Зарубина В.Т. Основные направления информатизации здравоохранения России на современном этапе / В.Т. Зарубина // Федеральный справочник «Здравоохранение России». 2014. Т. 15. С. 355–360.

<sup>4</sup> См., напр.: Келлер А.А., Кувакин В.И. Медицинская экология. СПб.: Петроградский и К°, 1999. 256 с.; Юсупов Р.М., Полонников Р.И., Дюк В.А. [и др.]. Развитие телемедицины на Северо-Западе России / Р.М. Юсупов, Р.И. Полонников, В.А. Дюк, А.К. Блажис, В.И. Кувакин, А.Ю. Иванов, О.В. Воробьев, А.Д. Сотников // Труды СПИИРАН. 1:1 (2002). 27–48.

<sup>5</sup> Конституция (Основной закон) Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.

<sup>6</sup> Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 28 октября 2010 г. № 35-7.



Важной проблемой телемедицины является отсутствие единой терминологической базы и нормативно-правовых документов, регулирующих применение телемедицинских технологий. Так, внедрение и активное применение телемедицинских технологий на практике, как справедливо отмечает А.П. Столбов<sup>7</sup>, сегодня сдерживается тем, что в действующих нормативных документах не определено понятие «телемедицинская услуга» и телемедицинские услуги не включены в Номенклатуру медицинских услуг<sup>8</sup>. Это отрицательно влияет на развитие телемедицины в государственной системе здравоохранения и, соответственно, затрудняет внедрение телемедицинских технологий в деятельность военной медицины. Таким образом, по мнению авторов, возникает необходимость ведомственного регулирования разработки и использования телемедицинских систем в военном здравоохранении.

Ведомственное регулирование данного вопроса становится возможным благодаря Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>9</sup>. Этот закон устанавливает, что операторами информационных систем являются уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, организации, назначенные указанными органами, а также органы управления Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования в части, касающейся персонализированного учета в системе обязательного медицинского страхования.

Порядок ведения информационных систем, в том числе порядок и сроки представления в них первичных данных о медицинской деятельности, согласно вышеуказанному закону, устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Помимо этого, для успешного совершенствования правового регулирования предоставления телемедицинских услуг в системе военного здравоохранения необходимо понимать особенности данной системы и пути ее информатизации.

Для повышения эффективности функционирования органов военного управления за счет совершенствования информационной поддержки процессов

управления ВС РФ в 2004 году начальником Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации — первым заместителем министра обороны Российской Федерации была утверждена Концепция Единого информационного пространства Вооруженных Сил Российской Федерации<sup>10</sup>.

Указанный документ определил единое информационное пространство ВС РФ, в широком смысле — как специальным образом упорядоченную совокупность всей информации, имеющейся в Вооруженных Силах Российской Федерации, а в узком — как совокупность информационных ресурсов ВС РФ, упорядоченную по единым принципам и правилам формирования, формализации, хранения, распространения.

Кроме того, с целью повышения эффективности информационного обеспечения системы военного здравоохранения необходимо сопряжение медицинского сегмента единого информационного пространства ВС РФ с единой государственной информационной системой в сфере здравоохранения, представляющей собой совокупность информационно-технологических и технических средств, обеспечивающих информационную поддержку методического и организационного обеспечения деятельности участников системы здравоохранения<sup>11</sup>.

Медицинская служба ВС РФ, являясь частью государственной системы здравоохранения, должна придерживаться цели, принципов, общей архитектуры, основных этапов создания информационной системы в сфере здравоохранения, а также ориентироваться на механизм управления и ресурсного обеспечения ее создания и сопровождения.

Отсутствие механизма правового регулирования является препятствием к развитию предоставления телемедицинских услуг в государственной и ведомственных системах здравоохранения.

В целях упорядочения общественных отношений и обеспечения справедливого удовлетворения интересов субъектов в сфере телемедицины авторы считают необходимым использовать научно обоснованный юридический подход к разработке механизма ее правового регулирования.

Правовое регулирование любой сферы общественной деятельности в процессе своего осуществления складывается из соответствующих элементов и определенных этапов, обеспечивающих движение интересов субъектов к ценности. Приведенное опре-

<sup>7</sup> Столбов А.П. Об определении и классификации телемедицинских услуг / А.П. Столбов // Врач и информационные технологии. 2015. № 2. С. 12–28.

<sup>8</sup> Номенклатура медицинских услуг. Утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 27 декабря 2011 г. № 1664н (в ред. приказа Минздрава России от 28 октября 2013 г. № 794н).

<sup>9</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>10</sup> Концепция единого информационного пространства Вооруженных Сил Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. Официально опубликована не была.

<sup>11</sup> Приказ Минздравсоцразвития России от 28 апреля 2011 г. № 364 «Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения» // Режим доступа: <http://www.rosminzdrav.ru/documents/7200-prikaz-minzdravsotsrazvitiya-rossii-364-ot-28-aprelya-2011-g> (дата обращения: 11.02.2016).



деление справедливо и для удовлетворения потребности граждан в охране здоровья.

Процесс движения интересов субъектов к ценности должен обеспечиваться соответствующим механизмом правового регулирования, т.е. системой юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права.

Опираясь на данное определение, Н.И. Матузов и А.В. Малько<sup>12</sup> выделяют основные элементы механизма правового регулирования:

- норма права;
- юридический факт или фактический состав;
- правоотношение;
- акты реализации прав и обязанностей;
- охранительный правоприменительный акт.

Соответственно, каждый основной элемент механизма правового регулирования телемедицинских услуг должен предполагать соответствующий этап и осуществляться исключительно в его рамках.

Для реализации эффективного механизма правового регулирования телемедицинских услуг авторы считают целесообразным проведение комплексного исследования с привлечением профессиональных юристов, специалистов по организации здравоохранения и представителей экспертного сообщества, основанного на следующих этапах:

1. На первом этапе необходимо сформулировать модель, направленную на удовлетворение интересов в сфере телемедицинских услуг и требующих их справедливого упорядочения. При этом необходимо определить круг интересов и, соответственно, правоотношений, в рамках которых их осуществление будет правомерным, а также спрогнозировать препятствия этому процессу и возможные правовые средства их преодоления. На взгляд авторов, данный этап является основным, так как определение юридических фактов, субъективных прав и юридических обязанностей, актов применения и т.п. очень трудоемко и упущения в нем недопустимы.

2. На втором этапе необходимо определить специальные условия, запускающие действия общих программ и позволяющие перейти от общих правил к более детальным.

Таковыми условиями может выступать как юридический факт, так и система юридических фактов (фактический состав) с единственным решающим фактом, используемым как индикатор запуска. Им должен выступать правоприменительный акт, скрепляющий юридические факты в единый состав, придающий им достоверность и влекущий возникновение юридических обязанностей и персональных субъективных прав, создающий возможность для удовлетворения

интересов пациента. Так, для получения телемедицинской консультации акт применения необходим тогда, когда в непосредственном доступе в требуемый срок отсутствует квалифицированный специалист, требующийся пациенту в конкретном случае, с наличием записи об этом в медицинской документации; когда наличествуют показания для проведения телемедицинской консультации, соответствующее назначение лечащего врача и т.д., т.е. когда уже имеются три других юридических факта.

Удовлетворение интересов пациентов будет являться функцией выступающих в качестве правоприменителей специальных субъектов системы здравоохранения, а не пациентов, которые не обладают полномочиями применять нормы права и, следовательно, не смогут обеспечить удовлетворение своих интересов собственными силами. В данном случае лишь правоприменительный орган в состоянии обеспечить выполнение правовой нормы и принять акт, выступающий звеном между нормой и результатом ее действия, составляющим фундамент для нового ряда правовых и социальных последствий и дальнейшего развития общественного отношения, обличенного в правовую форму.

Такое оперативно-исполнительное правоприменение, основанное на позитивном регулировании, призвано воплотить правостимулирующие факторы и развивать социальные связи правовых норм регулирования телемедицинских услуг.

3. Третий этап заключается в установлении конкретной юридической связи с определенным разделением субъектов на обязанных и управомоченных. В случае предоставления телемедицинских услуг четко определено, какая из сторон имеет интерес и соответствующее субъективное право, призванное его удовлетворять (пациент), а какая обязана осуществить известные активные действия в интересах управомоченного либо не препятствовать этому удовлетворению (медицинская организация).

В данном случае правоотношение возникает на основе норм права при наличии юридических фактов и абстрактная программа действий субъектов правоотношений трансформируется в персонифицированное правило поведения для соответствующих субъектов. При предоставлении телемедицинских услуг правоотношение необходимо конкретизировать в степени индивидуализации основного интереса управомоченного лица. Данный интерес выступит критерием распределения прав и обязанностей между противостоящими в правоотношении лицами — пациентом и медицинской организацией. Остальные интересы при этом будут являться вторичными.

4. На четвертом этапе выполняется реализация субъективных прав и юридических обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей, т.е. позволяет интересу субъекта удовлетвориться. Акты реализации субъективных прав и

<sup>12</sup> Матузов Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. 528 с.



обязанностей выступают основным средством, при помощи которого данные права и обязанности превращаются в жизнь, т.е. осуществляются в поведении конкретных субъектов.

5. Пятый этап вступает в действие в случае нарушения норм права субъектами в процессе правореализации. В данном случае на помощь неудовлетворенному интересу субъекта должна прийти соответствующая правоприменительная деятельность.

Возникновение правоприменения в этом случае связывается с обстоятельствами уже негативного характера, выражающимися в наличии либо прямого правонарушения, либо реальной опасности наступления юридического факта правонарушения.

По мнению авторов, при обеспечении продуманной реализации механизма правового регулирования телемедицинских услуг эффективность соотношения между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью будет максимальной, а веро-

ятность возникновения правовых пробелов сведется к минимуму.

## Литература

1. Зарубина В.Т. Основные направления информатизации здравоохранения России на современном этапе / В.Т. Зарубина // Федеральный справочник «Здравоохранение России». 2014. Т. 15. С. 355–360.
2. Келлер А.А., Кувакин В.И. Медицинская экология. СПб.: Петроградский и К°, 1999. 256 с.
3. Матузов Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. 528 с.
4. Столбов А.П. Об определении и классификации телемедицинских услуг / А.П. Столбов // Врач и информационные технологии. 2015. № 2. С. 12–28.
5. Юсупов Р.М., Полонников Р.И., Дюк В.А. [и др.]. Развитие телемедицины на Северо-Западе России / Р.М. Юсупов, Р.И. Полонников, В.А. Дюк, А.К. Блажис, В.И. Кувакин, А.Ю. Иванов, О.В. Воробьев, А.Д. Сотников // Труды СПИИРАН. 1:1 (2002). С. 27–48.

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА  
«ЮРИСТ»

тел. 953-91-20



# О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ ПО ПОГРАНИЧНЫМ ВОПРОСАМ (НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ)

*Туганов Юрий Николаевич,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доцент,  
академик Российской академии естественных наук  
yurij-tuganov@yandex.ru*

*Вердян Арам Анушаванович,  
сотрудник Центра исследования проблем  
российского права «Эквитас», соискатель  
yurij-tuganov@yandex.ru*

*В статье авторами исследуются международно-правовые основы сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере между Российской Федерацией и Республикой Армения и их учет в обеспечении военной безопасности государства. Делается вывод о том, что устранение или предотвращение появления опасности, конкретных угроз требует принятия комплекса мер, в том числе международно-правовых, в областях правоохранительного сотрудничества, по предотвращению попыток нанести ущерб, нейтрализации опасностей, то есть по обеспечению военной безопасности.*

*Ключевые слова:* военная безопасность государства, международное правоохранительное и пограничное сотрудничество, пограничная безопасность.

## On Necessity of Improving International Legal Regulation of Cooperation between the Russian Federation and Republic of Armenia Regarding Boundary Issues (Certain Issues of Military Safety)

*Tuganov Yuriy N.,  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Doctor of Law, Assistant Professor,  
Member of the Russian Academy of Natural Sciences*

*Verdyan Aram A.,  
Employee of the Equitas Center for Research of the Russian Law Problems,  
External Doctoral Candidate*

*The article examines the international legal basis of cooperation in law enforcement (border) between the Russian Federation and the Republic of Armenia and its consideration in ensuring the military security of the state. It is concluded that the elimination or prevention of appearance of risk, specific threats require the adoption of a package of measures, including international law in the areas of law enforcement cooperation, prevention of attempts to cause damage, neutralization of dangers, i.e., to ensure military security.*

*Key words:* military security of the state, international, law enforcement and border cooperation, border security.

Проблема исследования международно-правовых основ сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере между Российской Федерацией и Республикой Армения и их учет в обеспечении

военной безопасности государства рассматривались рядом ученых<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Колосов Ю.М., Кузнецов В.И. Международное право. М.: БЕК, 2011. С. 108–165; Корякин В.М. Использование



И.И. Лукашук<sup>2</sup> предлагает решение проблем сотрудничества между государствами, исходя из принципа равенства в решении вопросов правоохранительной (в том числе пограничной) сферы, которая имеет многосторонний, многоплановый характер и состоит из совокупности компонентов, находящихся в диалектической связи.

Вместе с тем Ю.М. Колосов видит возможность решения проблемных межгосударственных вопросов в качестве реализации относительно самостоятельных систем с присущими им атрибутами, которые предполагают упорядоченность, взаимообусловленность взаимодействующих элементов.

В механизме образования и функционирования сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере между Российской Федерацией и Республикой Армения имеют место такие элементы системы, как: 1) наличие существенной и органичной связи ее компонентов; 2) преобладание роли внутренней связи компонентов по отношению к внешним воздействиям на них; 3) активно преобразующее воздействие системы на свои компоненты, в результате которого они приобретают новые свойства, необходимые для оптимального функционирования системы; 4) устойчивость свойства системности, обеспечивающего целостность сложноорганизованного объекта в изменившихся условиях.

Сотрудничество в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения является одним из составляющих международного сотрудничества в правоохранительной сфере. Опираясь на исследование различных ученых, в качестве основного метода познания целесообразно использовать системный подход. Его содержанием, по мнению Афанасьева В.Г., в широком смысле слова является онтология систем (их бытие, существование), гносеология систем (познание систем и системность знания о них) и управление системами (обеспечение их функционирования, совершенствования и развития, практика их создания)<sup>3</sup>.

Конкретное выражение идеи и принципы системного подхода находят в системном анализе. Системный анализ позволяет также конкретизировать принципы диалектики применительно к исследованию, выявить закономерности, принципы возникновения и становления системы, оказывать

сознательное управление ею, прогнозировать ее развитие. Системный подход являет собой методологическую ориентацию познания, которая основана на рассмотрении объектов исследования в виде систем, на познании совокупности элементов, взаимодействие которых вызывает появление новых интегративных качеств, не свойственных им, взятым в отдельности, и в силу этого выступающих как единое целое по отношению к окружающей их среде.

Применение такого подхода при анализе сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения, его правовых основ позволяет повысить объективность научного знания и, следовательно, определить более эффективные пути управления изучаемым объектом, т.е. избежать ошибок в выработке решений, касающихся направлений и путей развития сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения, определить оптимальные соотношения в политической, экономической и в пограничной сфере сотрудничества.

Познать систему сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения — значит отразить в определенных категориях, понятиях, теории его внутреннюю природу, характерные черты и особенности, раскрыть его сущность, состав и структуру, исследовать взаимоотношения элементов, взаимодействие системы со средой, определить функции и факторы, обеспечивающие их возникновение, развитие и совершенствование. Реальное правоохранительное (пограничное) сотрудничество двух государств, его отражение в сознании, разработка на основе полученного системного знания практических рекомендаций по правовому обеспечению его развития — такова диалектика объективного и субъективного, теории и практики в системном анализе исследуемой проблемы.

Процесс познания такого явления, как пограничное сотрудничество, требует использования одного из основных принципов теории систем — принципа многоуровневого описания. Как считает В.Н. Цыпичко<sup>4</sup>, он предполагает описание любого объекта, во-первых, как элемента более широкой системы, во-вторых, как целостного явления, в-третьих, как некоей сложной структуры, чье внутреннее строение необходимо представить с подробностью, достаточной для достижения целей исследования.

Из системной картины мира следует, что всякая система существует не сама по себе, не изолированно, а находится в определенной взаимосвязи и взаимозависимости с другими системами, где каждая система является элементом, подсистемой системы более высокого порядка. Из чего исходит

(применение) вооруженных сил на территории иностранного государства: терминологический аспект // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 4 (202). С. 2–4; Лукашук И.И. Международное право (общая часть). М.: БЕК, 2006. 360 с.; Оппенгейм Л.Ф. Международное право. М.: Иностранная литература, 1948. 447 с.; Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М.: Юрист, 2013. С. 183–235 и др.

<sup>2</sup> Лукашук И.И. Указ. соч. С. 15–30.

<sup>3</sup> Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. С. 4.

<sup>4</sup> Цыпичко В.Н. Руководителю о принципах решений. Монография. М.: Проспект, 2003. С. 21–22.



необходимость познания структуры сотрудничества в пограничной сфере, внутренней взаимосвязи его атрибутов, определения их места и роли в системе сотрудничества в пограничной сфере.

Международно-правовые аспекты сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения целесообразно рассматривать на различных уровнях, исходя из принципов структурного анализа. Но структурное исследование системы сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения и его правового обеспечения не позволяет увидеть достаточно полную картину, и прежде всего реакции системы на внешние раздражители, ее взаимодействие со средой. Это вызывает необходимость применения функционального анализа к изучаемому явлению.

Структурно-функциональный подход представляет собой одну из важнейших форм системного анализа. Он предполагает через раскрытие структуры системы сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения выявить конкретное место, значение ее элементов, понять их роль и специфику. Путем определения, соотнесения отношений компонентов к объективно существующим потребностям системы, выявления их значения в ней определяются функциональные зависимости в рамках рассматриваемой системы, их служебная роль по отношению друг к другу и к системе в целом. Информация о внутреннем строении системы сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения мы получаем и посредством анализа его функций, взаимодействия со средой.

Изучение и объяснение сущности и особенностей функционирования системы сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения будут малоэффективны, если их проводить только на абстрактно-теоретическом уровне. Уникальный характер этого явления действительности требует глубокого анализа и учета условий и факторов, определяющих специфику его существования. Поэтому для ее исследования необходим конкретно-исторический подход. Чтобы разобраться в особенностях функционирования, понять генезис системы сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения, как в целом, так и его компонентов, их особенности, которые сочетают в себе элементы прошлого развития, настоящего и зачатки перспектив, нельзя ограничиться анализом системы в застывшем, данном состоянии. Конкретно-исторический подход в сочетании с вышеупомянутыми дает возможность достаточно всесторонне исследовать право-

вые аспекты, причины того или иного строения и функционирования системы сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения и его элементов, тенденции развития. При этом выявляется, что одни элементы теряют свое место и роль в системе сотрудничества в пограничной сфере, другие значимы на настоящий момент, третьи имеют большие перспективы, являются зачатком новой, более современной системы международного сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения. Это позволяет находить оптимальные варианты его перспективного конструирования.

Необходимость применения системного анализа правовых аспектов сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере обусловлена и сложностью объекта исследования, которая проявляется в первую очередь в многоплановости его проявлений, динамизме форм, средств и способов его обеспечения, многообразии условий и факторов его развития. Специфика структуры, функционирования и развития любой конкретной системы пограничного сотрудничества (многостороннего, регионального, двустороннего) обусловлена множеством самых различных внутренних и внешних факторов политического, экономического, военного, правоохранительного, географического, экологического и т.д. плана. Некоторые из них действуют в исторически значительный период времени, другие — в более короткий, одни оказывают значительное влияние на структурные элементы сотрудничества в пограничной сфере, другие — на функциональное его проявление. Большое влияние на систему сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере оказывают и такие воздействия среды, как динамика политических процессов, характер внешних и внутренних угроз, выбор того или иного военно-политического курса, соотношение интересов, сил и средств и т.д. При этом, решая правовые проблемы сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере, их систематизации, приходится сталкиваться с рядом серьезных специфических препятствий. Они обусловлены закрытостью информации по вопросам безопасности, динамичным, порой неустойчивым характером развития военно-политических ситуаций, неадекватностью восприятия информации и ее экспертных оценок, многоплановостью и многоканальностью системы.

Поэтому в исследованиях вопросов сотрудничества в правоохранительной (пограничной) сфере Российской Федерации и Республики Армения следует комплексно использовать аналитические показатели, представляющие собой как условные



качественные характеристики, так и четко фиксированные и количественно выраженные. Употребление качественных характеристик не только существенно, но и необходимо. Их наличие принципиально облегчает изучение правовых аспектов сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере, в том числе оценку эффективности систем.

Вместе с тем введение количественных показателей для решения поставленных вопросов является необходимым условием добывания объективных данных о системе в целом, о состоянии пограничных органов, результатах их приложения, перспективах развития международно-правовых отношений в пограничной области и т.д. Комплексное, научно обоснованное использование разноплановых критериев и показателей оценки сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере является одним из элементов познания изучаемого явления и обеспечивает возможность его научного моделирования и прогнозирования.

В процессе познания международно-правовых основ сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере компоненты системы, их взаимосвязи раскрываются не сразу, а постепенно, по мере проникновения в их сущность, при этом познание одних из них создает условия для познания других. В этом отношении весьма продуктивно объединение в единую систему множества частных решений, получаемых в результате структурно-функционального и конкретно-исторического анализа, что также позволяет конструировать научно обоснованные модели и строить прогнозы.

При этом модель должна отличаться определенной нейтральностью, выступать не просто как заменитель конкретного, а как аналог, отражающий единство многообразного. Имея абстрактную сущность, освобожденную от деталей и второстепенных, случайных связей, модель должна иметь познавательный характер, позволять рассматривать не только наблюдаемые отношения, но и их различные варианты, воспроизводя тем самым многосторонность изучаемых явлений в операционализированном описании, что позволяет достичь поставленных познавательных целей как в теоретическом, так и в практическом планах.

Вместе с тем наиболее полное знание с выходом на управление системой может быть обеспечено только совокупным применением аспектов системного подхода и понятийного аппарата как теоретико-методологического средства познания, что особенно относится к исследованию вопросов сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере.

Юридическая наука выражает исследуемые ею явления и процессы объективной действительности в соответствующих категориях и понятиях, с помощью которых познается их сущность. Именно в них отражены свойства, характеристики, отношения изучаемых предметов.

Являясь основой системы методов исследования, категории и понятия дают реальную перспективу решения вопросов классификации и систематизации, определения внутренней иерархии всех сфер и элементов сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере, наполняют исследование определенным, конкретным содержанием. Среди них такие ключевые общенаучные понятия, как «система», «структура», «элемент», «функции», «источники и движущие силы». Важное значение для воспроизводства реальной действительности при решении правовых аспектов сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере имеют такие категории, как «договор», «право», «политика», «государство». Но наибольший интерес на сегодняшний день представляют менее исследованные, а потому требующие более детального рассмотрения категории, такие как «безопасность», «национальная безопасность», «политическая безопасность», «военная безопасность», «военная политика», «пограничная безопасность», «национальные интересы», «угрозы безопасности», «военное сотрудничество», «сотрудничество в правоохранительной сфере».

Вести разговор по указанным вопросам, не определившись в вышеизложенных категориях, означает освободиться от теоретико-методологических основ исследования, нарушить процедуру системного анализа. Так что же собой представляет безопасность?

Безопасность в современной российской и западной научной литературе трактуется под углом зрения различных подходов<sup>5</sup>. В психологической — как ощущение, восприятие и переживание потребности в защите жизненных интересов людей; в юридической — как система установления законами правовых гарантий защищенности личности и общества, обеспечения их нормальной жизнедеятельности, прав и свобод; в философско-социологической — как состояние, тенденции развития и условия жизнедеятельности социума, его структур, институтов и установлений, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности, оптимальное соотношение свободы и необходимости. Таким образом, понятие «безопасность» определяет ее через состояние защищенности жиз-

<sup>5</sup> Проскурин С.А. Национальная безопасность страны. Сущность, структура, пути укрепления. Монография. М.: Юрайт, 2012. С. 18.



ненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Как научная категория безопасность отражает связь с государством, обществом, личностью и уточняется через такие понятия, как «национальные интересы», «национальная безопасность», «государственная безопасность», «безопасность общества», «безопасность личности», «политическая безопасность», «военная безопасность», «пограничная безопасность» и др. Они прежде всего представляют интерес для нас в рамках нашего исследования и в соотношении с государственными интересами<sup>6</sup>.

Уточняя содержание понятия «национальные интересы», следует отметить, что интерес — реальная причина действий, событий, свершений, стоящая за непосредственными побуждениями (потребностями, мотивами, помыслами, идеями и т.д.) участвующих в этих действиях индивидуумов, социальных групп, классов, государств.

Присоединение к понятию «интерес» термина «национальный» предопределило различные подходы к содержанию этого образования. Один из них, достаточно распространенный в российской и зарубежной литературе, отражает интересы национальной общности как целого, другой к этой категории относит только именно осознанные народом и официально выраженные потребности и только те, которые вытекают из национальных ценностей. Следующий, как отмечают по этому поводу Цыганков П.А. и Цыганков А.П., в значение понятия «национальные интересы» включает высшие потребности всего общества, представляющие собой интересы не только официальных государственных органов и структур, но и интересы гражданского общества, личности, совокупности всех национальностей, входящих в состав государства, сочетание, баланс которых обеспечивает целостность и стабильность государства, его развитие<sup>7</sup>.

Последнее трактование категории «национальные интересы» позволяет более полно охватить сферу связей и отношений в интересующей нас системе, не ограничиваться рамками «осознанных и официально выраженных потребностей», исключая тем самым другие жизненно важные потребности из системы отношений — «национальные интересы — безопасность». Да и в мировой практике употребление слова «национальный» уже прижилось не только в узком, но и в широком смысле слова.

Национальные интересы имеют достаточно сложную структуру и могут классифицироваться по различным основаниям. В качестве таковых исполь-

зуются: степень их важности, социальной значимости (жизненно важные, второстепенные), продолжительность действия (долгосрочные, краткосрочные и т.п.), области проявления (политическая, экономическая, информационная, экологическая и т.д.), направленность (обеспечение выживания, прогрессивного развития личности, общества, государства) и др. Такие подходы, с нашей точки зрения, в целом допустимы и представляют интерес при рассмотрении международно-правовых проблем сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере, однако требуют некоторых пояснений.

Первое: решая правовые проблемы сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере, следует выделять в первую очередь необходимый и достаточный спектр интересов, относящихся к этой области исследования, и соответствующие формы, методы, средства их обеспечения в пространственно-временных границах.

Второе: учитывать, что в зависимости от своих национальных интересов, степени их реализованности государства СНГ по-разному решают вопросы своего участия в сотрудничестве в пограничной сфере.

Третье: необходимо рассматривать проблему комплексно, опираясь на различные основания для классификации. Это позволит строить более гибкую и эффективную систему многостороннего, регионального, двустороннего сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере, оперативно реагировать на изменяющиеся условия, обеспечит широкий маневр, применение прежде всего политических, экономических и (как крайней меры) военных средств в целях защиты национальных интересов Российской Федерации и Республики Армения.

И последнее: нам представляется, что, исходя из предложенного определения содержания национальных интересов, их классификации, возможно более ясно представить их структуру, взаимодействие элементов, функциональные проявления и точнее учитывать взаимосвязь национальных интересов с национальной безопасностью, с сотрудничеством в пограничной сфере двух государств.

Исходя из поставленной задачи, нас прежде всего интересует содержание категорий безопасности в политической, военной и пограничной сферах, которые являются частью общей системы обеспечения национальной безопасности, связанной, в свою очередь, с системами региональной и глобальной безопасности.

Политическая безопасность призвана реализовывать общенациональные интересы и осуществлять деятельность, направленную на достижение общественного благосостояния, поскольку все со-

<sup>6</sup> Политология: Энциклопедический словарь. М.: МКУ, 2003. С. 198; Политологический словарь / под ред. Ю.М. Колосова. М.: Дашков и К°, 2013. Т. 1. С. 168.

<sup>7</sup> Цыганков П.А., Цыганков А.П. Основные слагаемые российской безопасности // Социально-политический журнал. 2002. № 9. С. 4–5.



циальные слои так или иначе связаны с функционированием аппарата власти, поддерживают или противодействуют его деятельности.

Политическая безопасность связана с формированием и практической реализацией в стране законодательно оформленной социальной политики, с выделением на нее соответствующих бюджетных ассигнований и контролем за их использованием; прогнозированием и планированием социальных процессов; выработкой приоритетных направлений деятельности законодательной и исполнительной власти в данной области; созданием институтов социальной защиты населения; выявлением и недопущением социальных опасностей, грозящих обществу; изучением опыта ведущих стран мира в реализации социальной политики и анализом общемировых тенденций в этой сфере, подготовкой соответствующих специалистов<sup>8</sup>.

Военная безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризуемое отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять<sup>9</sup>.

Мировой истории и современной практике известны различные подходы государств к обеспечению своей военной и политической безопасности. Среди них попытки достижения безусловного превосходства над вероятным противником (в том числе путем создания оружия массового поражения), военное сотрудничество на различных уровнях, таких как участие в военно-политических блоках и союзах, различных процессах политической и военной консолидации и интеграции, политика компромиссов, нейтралитета и т.д. Вместе с тем, исходя из анализа, можно сделать вывод, что обеспечение рассмотренных аспектов политической и военной безопасности (прежде всего внешних) предполагает наличие современных вооруженных сил, формирование систем национальной, региональной и глобальной безопасности, учитывающих характер противоречий в международной жизни, степень их напряженности, возможности согласования национальных интересов, уровень, состояние и перспективы возникновения и проявления источников военной опасности и угроз.

В связи с изложенным необходимо разобраться с понятиями «военная угроза» и «военная опасность», которые зачастую трактуются как тождественные. **Военная опасность** — состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений,

характеризуемое совокупностью факторов, при определенных условиях способных привести к возникновению военной угрозы<sup>10</sup>.

На основании этого можно сделать вывод, что и военная опасность, и военная угроза, являясь близкими, но не тождественными понятиями, представляют собой конкретные проявления сложившихся военно-политических отношений, показатели их конкретного состояния и свидетельствуют о степени их напряженности. При этом военная угроза возникает непосредственно из военной опасности и проявляется в относительно большей степени напряженности. Для состояния же военной опасности характерно отсутствие целенаправленного намерения причинения вреда и конкретного противника, который обозначил бы себя.

Интересы государства в пограничной сфере, интегрируя множество отдельных граней всех сфер общественной жизни, актуализируются в направлении, которое связано с обеспечением пограничной безопасности. Основными угрозами интересам и безопасности Российской Федерации в пограничной сфере являются наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы, незавершенность международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с отдельными сопредельными государствами.

Уровень пограничной безопасности как состояние защищенности государственной границы и приграничной территории, жизненно важных интересов личности, общества и государства от всего спектра возможных и реальных внешних и внутренних угроз в пограничной сфере — важный и весьма точный индикатор стабильности государства, тесно связанный с безопасностью границ и обстановкой в пограничном пространстве. По своей сути обеспечение пограничной безопасности — это стержневое, концентрированное выражение пограничной политики государства, формируемой на основе его национальных интересов.

Таким образом, угроза, в том числе пограничная, не абстрактное и отвлеченное понятие. В качестве угроз безопасности следует рассматривать дезорганизующее воздействие конкретных факторов внутренней и внешней среды, направленных на национальные интересы и приоритеты конкретного государства или группы государств.

Устранение или предотвращение появления опасности, конкретных угроз требует принятия комплекса мер, в том числе международно-правовых в областях правоохранительного сотрудничества, по предотвращению попыток нанести ущерб, нейтрализации опасностей, то есть по обеспечению безопасности. Меры и методы по обеспечению без-

<sup>8</sup> Золотарев В.А. Национальная безопасность страны. М.: Норма, 2008. 156 с.

<sup>9</sup> Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. 2014. № 298. 30 дек.

<sup>10</sup> Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976). Там же.



опасности не обязательно могут быть симметричны угрозам, но обязательно должны приводить к их парированию, снижению уровня опасности, в том числе и военной.

Все эти составляющие необходимо учитывать в практике международного сотрудничества Российской Федерации и Республики Армения в правоохранительной (пограничной) сфере.

### Литература

1. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление [Текст] / В.Г. Афанасьев. М.: Политиздат, 1981. С. 4.
2. Золотарев В.А. Национальная безопасность страны [Текст] / В.А. Золотарев. М.: Норма, 2008. 156 с.
3. Колосов Ю.М., Кузнецов В.И. Международное право [Текст] / Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М.: БЕК, 2011. С. 108–165.
4. Корякин В.М. Использование (применение) вооруженных сил на территории иностранного государства: терминологический аспект [Текст] / В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 4 (202). С. 2–4.
5. Лукашук И.И. Международное право (общая часть) [Текст] / И.И. Лукашук. М.: БЕК, 2006. 360 с.
6. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ [Текст] / Н.А. Михалева. М.: Юрист, 2013. С. 183–235.
7. Оппенгейм Л.Ф. Международное право [Текст] / Л.Ф. Оппенгейм. М.: Иностранная литература, 1948. 447 с.
8. Политологический словарь [Текст] / под ред. Ю.М. Колосова. М.: Дашков и К°, 2013. Т. 1. С. 168.
9. Политология: Энциклопедический словарь [Текст]. М.: МКУ, 2003. С. 198.
10. Проскурин С.А. Национальная безопасность страны. Сущность, структура, пути укрепления [Текст]. Монография / С.А. Проскурин. М.: Юрайт, 2012. С. 18.
11. Цыганков П.А., Цыганков А.П. Основные слагаемые российской безопасности [Текст] / П.А. Цыганков, А.П. Цыганков // Социально-политический журнал. 2002. № 9. С. 4–5.
12. Цыпичко В.Н. Руководителю о принципах решений [Текст]. Монография / В.Н. Цыпичко. М.: Проспект, 2003. С. 21–22.

**НАЦИОНАЛЬНАЯ  
ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ  
ГРУППА**

**(4842) 70-03-37**

буклеты • визитки • листовки • постеры  
календари • журналы • книги • брошюры