



ВОЕННО-ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

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

№ 3



Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Редакционный совет:

Дугенец Александр Сергеевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор

Иванеев Сергей Васильевич,
кандидат юридических наук

Ковалев Олег Геннадьевич,
доктор юридических наук, профессор

Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор

Макаров Андрей Владимирович,
доктор юридических наук, профессор

Трунцевский Юрий Владимирович,
доктор юридических наук, профессор

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

Фоков Анатолий Павлович,
доктор юридических наук, профессор

Хабибуллин Алик Галимзянович,
доктор юридических наук, профессор

Главный редактор:
Кочешев Сергей Петрович,

кандидат юридических наук

Ответственный редактор:
Бабенко Т.Д.

Главный редактор
Издательской группы «Юрист»:

Гриб В.В., доктор юридических наук,
профессор

Заместители главного редактора
Издательской группы «Юрист»:

Бабкин А.И., 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;
«Каталог российской прессы» — 24273;
«Объединенный каталог» — 24782.

Также можно подписаться на сайтах:
www.gazety.ru; www.lawinfo.ru
Печ. л. 4,0. Тираж 2000 экз.

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37.

Подписано в печать 16.02.2018.
Выход в свет 15.03.2018.

ISSN 2070-2108. Цена свободная.

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Вавилин М.В. Законодательство Российской Федерации
в сфере патриотического воспитания:
практика прокурорского надзора 3

Иванеев С.В., Колобаев Д.В.
Применение БАД при проведении спортивных
мероприятий в Вооруженных Силах
Российской Федерации: правовой аспект 9

Туганов Ю.Н., Леунова У.В.
Понятие и содержание экспертной деятельности
подразделений органов Федеральной
службы безопасности 13

Сурманидзе И.Н., Кирилловых А.А.
Должностные лица государственной службы:
проблемы понятийного аппарата
и правового положения 19

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Королькова Е.Е. Правовое регулирование деятельности
частных военных и охранных компаний в США,
нанимаемых по контрактам с Министерством обороны 23

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Гребенкин А.Н. Организационно-правовые аспекты
формирования системы военно-учебных заведений
Российской империи в XVIII — первой четверти XIX в. 28

Журнал включен в базу данных
Российского индекса научного цитирования
(РИНЦ)

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



MILITARY JURIDICAL JOURNAL

No. 3

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



Founder: Publishing Group «JURIST»

Editorial Board:

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

Ivaneev Sergey Vasil'evich,
candidate of legal sciences

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

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
doctor of juridical sciences, professor

Makarov Andrey Vladimirovich,
doctor of juridical sciences, professor

Truntsevskij Yuriy Vladimirovich,
doctor of juridical sciences, professor

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

Fokov Anatolij Pavlovich,
doctor of juridical sciences, professor

Khabibulin Alik Galimzyanovich,
doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief:

Kocheshev Sergey Petrovich,
candidate of juridical sciences

Responsible editor:

Babenko T.D.

**Editor in Chief
of Publishing Group «JURIST»:**

Grib V.V.,
doctor of juridical sciences, professor

**Deputy Editors in Chief
of Publishing Group «JURIST»:**

Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,
Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A.,
candidate of juridical sciences

Tel./fax: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Editorial Subscription Centre:

(495) 617-18-88 (multichannel).

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial / Publisher Office Address:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
115035, Moscow.

Subscription in Russia:

Rospechat — 20887;

Catalogue of the Russian press — 24273;

Unified Catalogue — 24782.

www.gazety.ru; www.lawinfo.ru

Printer's sheet 4,0.

Circulation 2000 copies.

Printed by "National Polygraphic Group".

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37.

Passed for printing 16.02.2018.

Edition was published 15.03.2018.

ISSN 2070-2108. Free market price.

CONTENTS

RELEVANT ISSUES OF MILITARY SERVICE

- Vavilin M.V.** The Laws of the Russian Federation
in the Patriotic Upbringing Sector:
Prosecutorial Supervision Practice 3
- Ivaneev S.V., Kolobaev D.V.** Usage of BAAs
in Sports Competitions Held in the Armed Forces
of the Russian Federation: Legal Aspects..... 9
- Tuganov Yu.N., Leunova U.V.** The Notion and Content
of Expert Activities of Subdivisions
of the Federal Security Service Bodies..... 13
- Surmanidze I.N., Kirillovykh A.A.** Public Service Officials:
Issues of Conceptual Framework and Legal Position 19

INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Korolkova E.E.** Legal Regulation of the Activities
of Private Military and Security Companies in the USA
Hired under Agreements with the Department of Defense..... 23

HISTORICAL JOURNEY

- Grebenkin A.N.** Organizational and Legal Aspects
of Establishment of a System of Military Educational
Institutions in the Russian Empire in the XVIII
to the First Quarter of the XIX Century..... 28

*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**



ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ: ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

*Вавилин Михаил Владимирович,
член экспертно-консультативного совета
Комитета Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации по конституционному
законодательству и государственному строительству,
эксперт Правительства Российской Федерации,
соискатель Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
vavilinprok@mail.ru*

Природа произвела Россию только одну. Она соперниц не имеет.

Кто любит свое Отечество, тот подает лучший пример любви к человечеству.

А.В. Суворов, русский полководец

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования патриотического воспитания в Российской Федерации. Автор приходит к мнению о том, что «патриотическое воспитание» — это сложное комплексное понятие. Отсутствие его в законодательстве затрудняет реализацию государственных программ в сфере патриотического воспитания молодежи. Тем не менее, на основании проведенного мониторинга регионального законодательства сделан вывод о том, что ряд представительных органов субъектов Российской Федерации приняли законы о патриотическом воспитании молодежи. За основу они взяли понятие патриотического воспитания, приведенное в Модельном законе о патриотическом воспитании. Автор отмечает важную роль прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи, в совершенствовании системы патриотического воспитания. В статье содержится анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи. Рассмотрен опыт городских и районных прокуратур субъектов Российской Федерации по пресечению нарушений требований законодательства в сфере увековечения памяти о Великой Отечественной войне, охраны культурного наследия, совершенствования работы по патриотическому воспитанию молодежи в населенных пунктах, а также в сфере противодействия искажению исторических фактов.

Ключевые слова: прокурорский надзор, патриотическое воспитание, система патриотического воспитания, предмет прокурорского надзора за исполнением законов, субъекты патриотического воспитания, прокуратура Российской Федерации.

The Laws of the Russian Federation in the Patriotic Upbringing Sector: Prosecutorial Supervision Practice

Vavilin Mikhail V.

Member of the Expert Advisory Board of the Council of the Federation Committee on Constitutional Legislation and State-Building of the Federal Assembly of the Russian Federation, Expert of the Government of the Russian Federation, Degree-Seeking Student of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

The article consist analysis of legal regulation of object prosecutor's supervision for patriotic education. He writes about the definition of patriotic education in the legislation. Author defines the role of prosecutorial supervision over implementation of laws on patriotic education of youth in improving the system of patriotic education. He adduces the practice of prosecutorial supervision over execution of laws on education.

Keywords: prosecutor's supervision, patriotic education, system of patriotic education, object prosecutor's supervision over patriotic education, subjects of patriotic education, prosecutor's office of the Russian Federation.



Активные антироссийские информационные кампании, развернутые США и странами Европы, оказывают все большее воздействие на национальную безопасность нашей страны.

Тревожной тенденцией является увеличение количества уголовных дел по ст. 275 Уголовного кодекса Российской Федерации («Государственная измена»). Так, только по открытым данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2014 г., по ст. 275 Уголовного кодекса Российской Федерации в России было осуждено 15 человек, для сравнения: в 2013 г. — только 4 человека¹.

Данные обстоятельства ставят под угрозу исполнение конституционной обязанности по защите Отечества (ст. 59 Конституции Российской Федерации)².

Обеспокоенность вызывают и результаты опросов, проведенных Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Согласно результатам опроса от 16 сентября 2016 г., среди тех, кто готов покинуть Родину ради лучшей жизни, 36% составляет молодежь³. Опрос, проведенный ВЦИОМ в июне 2017 г., показал, что 10% россиян хотят покинуть страну: в основном это молодежь, среди которой 18–24-летних — 25%, 25–34-летних — 16%⁴.

В то же время молодежь — это стратегический потенциал общества. Ее главная роль заключается прежде всего в воспроизводстве ресурсов и инноваций. Исторический опыт показывает, что там, где молодому поколению уделяется недостаточное внимание, оно становится фактором угрозы стабильности и безопасности страны.

Современными исследователями молодежь рассматривается как важный участник социальных действий⁵. В условиях системной трансформации современного общества реализация правовой и патриотической культуры молодежи предопределяет тренды политического, экономического и социального развития страны.

Среди причин, негативно влияющих на духовную сферу подрастающего поколения, можно выделить деградацию системы традиционных ценностей, снижение уровня культуры, навязывание через Интернет и СМИ инородных российскому обществу духовных

ценностей, попытки искажения российской истории и культуры, традиций Отечества.

На сегодняшний день важно исследовать формирующуюся в государстве систему патриотического воспитания в целях определения наиболее эффективных социальных механизмов, позволяющих превратить потенциал молодежи в двигатель позитивного развития общества.

В качестве основной цели государственной политики в сфере воспитания предлагается рассматривать воспитание гражданина — патриота своей страны.

Актуальность проблем патриотического воспитания молодежи подтверждает внимание к ней руководства государства. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно в своих выступлениях подчеркивал важность работы по патриотическому воспитанию молодежи. На встрече с активом клуба «Лидер» он заявил, что патриотизм — это национальная идея России⁶.

Еще в 2003 году на заседании Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей была одобрена Концепция патриотического воспитания граждан Российской Федерации⁷. В указанном документе было отмечено, что патриотическое воспитание — это составная часть единого воспитательного процесса. Оно должно осуществляться систематически и целенаправленно. Обязанность по реализации этой работы должна быть возложена на органы государственной власти, общественные организации, а ее целью должно стать формирование у граждан патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины.

Недостаточное уделение внимания патриотизму может привести к ослаблению социально-экономических, духовных и культурных основ развития общества и государства. В связи с этим работа по патриотическому воспитанию молодежи является очень важной.

Законодательное регулирование вопросов патриотического воспитания приобретает все большую актуальность. Палаты российского парламента активно подключились к этому процессу. Так, 21 мая 2015 г. в Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера состоялся круглый стол на тему «Опыт субъектов Российской Федерации по военно-патриотическому воспитанию молодежи», в рамках которого были сформулированы основные проблемы организации работы по патриотическому

¹ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2883> (дата обращения: 27.12.2017).

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

³ Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115866> (дата обращения: 27.12.2017).

⁴ Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116299> (дата обращения: 27.12.2017).

⁵ Зубок Ю.А., Чупров В.И., Певцова Е.А. Права молодежи. Состояние и проблемы реализации // Сайт отдела социологии молодежи Института социально-политических исследований РАН. URL: <http://socyouthran.ru/module1.php?do=3&text=22> (дата обращения: 27.12.2017).

⁶ Официальный сайт Информационного агентства России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/politika/2636647> (дата обращения: 27.12.2017).

⁷ Концепция патриотического воспитания граждан Российской Федерации (одобрена на заседании Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (протокол от 21.05.2003 № 2(12)-П4) // СПС «КонсультантПлюс».



воспитанию молодежи⁸. Парламентские слушания и круглые столы по вопросам патриотического воспитания были проведены и в Государственной Думе Российской Федерации⁹.

В настоящее время реализуется государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы»¹⁰, координатором которой является Федеральное агентство по делам молодежи. Объем финансирования программы составляет более 1,6 млрд руб.

Идея закрепления в федеральном законодательстве принципа патриотизма была сформулирована Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко в ее выступлении, опубликованном 11 августа 2016 г. в «Парламентской газете»¹¹. Она предложила внедрить в законодательную работу экспертизу законов на предмет соответствия историческим и национальным ценностям России. Обязательность проведения такой экспертизы она предложила закрепить в регламенте Совета Федерации.

Усиление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи является важным инструментом реализации государственной политики в сфере безопасности страны.

Еще в 2010 году в Генеральной прокуратуре Российской Федерации было проведено совместное заседание коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства обороны, Министерства образования и науки, Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации на тему «О состоянии законности при исполнении законодательства о военно-патриотическом воспитании молодежи и дополнительных мерах по повышению эффективности работы в данной сфере»¹².

В своем выступлении Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка отметил необходимость повышения эффективности работы органов прокуратуры на данном направлении прокурорского надзора. В качестве ориентира в воспитании молодежи он призвал руководствоваться лучшими воинскими традициями российского народа¹³.

⁸ Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/56831/> (дата обращения: 27.12.2017).

⁹ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://komitet8.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya/item/348574/> (дата обращения: 27.12.2017).

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.01.2016. № 2 (ч. 1). Ст. 368.

¹¹ Официальный сайт «Парламентской газеты». URL: <https://www.pnp.ru/newspaper/issue/188/> (дата обращения: 27.12.2017).

¹² Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/events/news-65537/> (дата обращения: 27.12.2017).

¹³ Там же.

Тенденции увеличения в судебной практике количества уголовных дел по ст. 275 Уголовного кодекса Российской Федерации («Государственная измена»)¹⁴, роста числа желающих покинуть страну и числа оппозиционно настроенных граждан, коррелируют с низким состоянием законности в указанной сфере.

Анализ практики прокурорского надзора, приведенный на сайтах городских, районных и специализированных прокуратур, позволяет сделать вывод о том, что прокурорские проверки исполнения требований законов в сфере патриотического воспитания населения проводятся систематически.

На сегодняшний день в России специализированный орган надзора в сфере организации патриотического воспитания не создан. Федеральное агентство по делам молодежи, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 1493, является лишь координатором по реализации программы патриотического воспитания граждан Российской Федерации на 2016–2020 гг.¹⁵ Таким образом, агентство лишь координирует указанную деятельность.

В силу части 1 статьи 14 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» обязанность систематически проводить работу по военно-патриотическому воспитанию граждан возложена на Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Указанная работа должна проводиться совместно с Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, в которых настоящим федеральным законом предусмотрена военная служба, и должностными лицами организаций¹⁶.

В связи с государственной важностью рассматриваемой проблематики, надзор за исполнением законов вышеуказанными органами, осуществляемый органами прокуратуры в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁷, имеет стратегическое значение.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством органам прокуратуры определена важная роль в выявлении, пресечении, устранении и предупреждении нарушений законов о патриотическом воспитании молодежи.

Более 10 лет в органах прокуратуры Российской Федерации действует приказ Генерального прокуро-

¹⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы»» // Там же.

¹⁶ Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.03.1998. № 13. Ст. 1475.

¹⁷ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.



ра Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», п. 9 которого прокурорам предписано периодически проверять исполнение требований закона об обязательной подготовке к военной службе, включающей и патриотическое воспитание, осуществлять надзор за соблюдением законности в деятельности военно-патриотических молодежных и детских объединений и др.¹⁸.

В связи с этим следует отметить особое внимание руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации к необходимости осуществления постоянного надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи, что еще раз подтверждает актуальность существующих проблем в указанной сфере правоотношений.

Анализ практики прокурорского надзора за исполнением требований законов в сфере патриотического воспитания молодежи показывает, что требования нормативных актов в сфере патриотического воспитания поднадзорными организациями зачастую не исполняются должным образом. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации прокурорами были выявлены нарушения требований законодательства в сфере организации работы, направленной на получение гражданами начальных знаний об обороне государства, о воинской обязанности, а также обучении навыкам в области гражданской обороны.

В ряде случаев невысоким остается методическое и материально-техническое обеспечение работы по военно-патриотическому воспитанию молодежи, особенно в рамках реализации образовательных программ общего образования. Так, прокуратура Суксунского района Пермского края проверила соблюдение законодательства в сфере подготовки несовершеннолетних к основам военной службы. Проверка проводилась в МОУ «Суксунская общеобразовательная школа № 1» и МОУ «Тисовская средняя общеобразовательная школа»¹⁹. В ходе проверки были установлены факты недостаточной оснащенности материально-технической базы школ для соответствующего обучения несовершеннолетних: отсутствовали предметные кабинеты, электронные стрелковые тренажеры, массогабаритные макеты автомата Калашникова, наборы соответствующих обучающих плакатов, приборы радиационной и химической разведки, бытовые дозиметры, манекены — тренажеры для реанимационных мероприятий и другое. Указанные нарушения не позволяют учащимся образовательных организаций получать знания и навыки, предусмотренные государственными образовательными стандартами. В связи с этим прокурор района обратился в Суксунский районный суд с иском к руководству указанных

школ, в котором потребовал устранить выявленные нарушения: усовершенствовать необходимый перечень методических пособий и оснащение спортивно-подготовительной базы. Нарушения были устранены добровольно.

Не менее серьезной проблемой, многократно снижающей эффективность работы по патриотическому воспитанию, остается разобщенность, низкий уровень взаимодействия субъектов военно-патриотического воспитания. Так, многие действующие военно-патриотические объединения не имеют единой скоординированной программы работы. При этом они распределены по субъектам Российской Федерации неравномерно и не полностью охватывают своей деятельностью молодежь региона.

Помимо указанных проблем, в некоторых субъектах вообще до последнего времени отсутствовали специализированные центры военно-патриотического воспитания и подготовки молодежи к военной службе.

Так, прокуратурой Ленинградской области была проведена проверка исполнения законодательства в сфере призыва граждан на военную службу и подготовки граждан (молодежи) к военной службе. Проверка проводилась в комитете правопорядка и безопасности Ленинградской области. Установлено, что в указанном субъекте Российской Федерации не был своевременно создан центр допризывной подготовки граждан²⁰, вопреки Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 134-р (с учетом распоряжения от 20.09.2012 № 1742-р)²¹.

По итогам проверки заместителем прокурора области на имя вице-губернатора Ленинградской области было внесено представление. По результатам его рассмотрения функции по созданию и организации деятельности центра допризывной подготовки граждан к военной службе возложены на комитет по молодежной политике Ленинградской области.

Распоряжением правительства Ленинградской области от 23 декабря 2014 г. № 701-р «О создании государственного бюджетного учреждения Ленинградской области «Центр военно-патриотического воспитания и подготовки граждан (молодежи) к военной службе «Патриот»» центр создан в структуре комитета по молодежной политике Ленинградской области. В бюджете Ленинградской области утверждено финансирование в размере 10 млн руб. для обеспечения деятельности созданного центра.

Важное внимание необходимо уделять разработке региональных и муниципальных программ и планов

¹⁸ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» // Журнал «Законность». 2008. № 2.

¹⁹ Официальный сайт Прокуратуры Пермского края. URL: <http://www.prokuror.perm.ru/news/2015/03/18/8763/> (дата обращения: 27.12.2017).

²⁰ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-566296/> (дата обращения: 27.12.2017).

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 134-р «О Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 15.02.2010. № 7. Ст. 772.



организации работы по патриотическому воспитанию молодежи. В ходе прокурорских проверок значительную выявляется отсутствие соответствующих программ в муниципальных образованиях.

Так, согласно федеральному законодательству²² органы местного самоуправления должны организовать работу по военно-патриотическому воспитанию. Однако в ходе прокурорской проверки, проведенной прокуратурой Гавриловского района Тамбовской области в органах местного самоуправления поселений, было установлено, что фактически работа по военно-патриотическому воспитанию населения сводилась лишь к проведению культурно-досуговыми центрами праздничных мероприятий к Дню Победы и Дню защитника Отечества. Какие-либо программы, планы работы администрациями сельсоветов района не принимались²³.

В то же время, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴, к вопросам местного значения поселения относятся организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении, обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения.

По результатам проверки прокуратурой главам советов сельских поселений района были внесены представления с требованиями принять конкретные меры по устранению указанных нарушений закона, которые были рассмотрены и удовлетворены.

В ходе проверок, проведенных прокуратурой Усмановского района Липецкой области, установлено, что в более чем 20 сельских поселениях не была организована работа по патриотическому воспитанию молодежи²⁵.

Данный факт негативно сказывался на качестве подготовки молодежи к военной службе. В связи с тем что администрации муниципальных образований своевременно не приняли меры к организации работы по военно-патриотическому воспитанию граждан, прокурор района предъявил в суд иски о признании администрации муниципальных образований разработать и принять муниципальные программы, предусматривающие проведение систематических мероприятий по военно-патриотическому воспитанию несовершеннолетних и молодежи.

²² Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.03.1998. № 13. Ст. 1475.

²³ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-591066/> (дата обращения: 27.12.2017).

²⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

²⁵ Официальный сайт Прокуратуры Липецкой области. URL: <http://www.lipprok.ru/press/news/?id=27453> (дата обращения: 27.12.2017).

В июне — июле 2016 года иски прокурора района были удовлетворены, решения вступили в законную силу.

Важным составляющим элементом в патриотическом воспитании является сохранение памяти о героях, погибших при защите Отечества.

Так, Старорусской межрайонной прокуратурой Новгородской области в ходе проведения надзорных мероприятий было установлено, что объект культурного наследия — воинское захоронение «Братская могила советских воинов, погибших в годы Великой Отечественной войны» в д. Борисово Старорусского района находится в запущенном состоянии: мемориальные плиты с именами воинов-освободителей расколоты, а сами списки не соответствуют данным Министерства обороны Российской Федерации²⁶.

По итогам проверки межрайонная прокуратура направила в суд исковое заявление об обязанности администрации Старорусского района Новгородской области провести реконструкцию воинского захоронения.

Иск прокурора в декабре 2016 г. судом удовлетворен.

Резонансным событием в Тюменской области стало восстановление по иску прокурора Нижнетавдинского района Тюменской области памятника воинам и участникам Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. «Слава павшим Героям» в с. Велижаны, который по устному указанию главы сельского поселения был демонтирован в 2015 г., что вызвало волну возмущения среди жителей села²⁷.

Районный суд в удовлетворении иска прокурора об обязанности органов местного самоуправления восстановить памятник отказал. Не согласившись с решением суда, прокурор обжаловал его в вышестоящую судебную инстанцию. Решением Тюменского областного суда, вынесенным в октябре 2015 г., апелляционное представление прокурора было удовлетворено, иск — обеспечен.

Активную работу проводят прокуроры в сфере борьбы с искажением исторических фактов. Так, Славянский межрайонный прокурор Краснодарского края направил в суд административное исковое заявление к администрации муниципального образования «Славянский район» о признании бездействия незаконным и обязанности демонтировать мемориальную доску и барельеф атаману Вячеславу Науменко²⁸. Как было установлено в ходе прокурорской проверки, в годы Великой Отечественной войны генерал Науменко сотрудничал с фашистской Германией и лично принимал участие в фор-

²⁶ Сайт информационного агентства «ВеликийНовгород.ру». URL: http://velikiynovgorod.ru/news/citizens/prokuratura_potrebovala_otremontirovat_voinskoe_zakhoronenie_v_starorusskom_rayone/ (дата обращения: 27.12.2017).

²⁷ Официальный сайт Прокуратуры Тюменской области. URL: <https://proctmo.ru/press-center/news/118915985623/> (дата обращения: 27.12.2017).

²⁸ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1095446> (дата обращения: 27.12.2017).



мировании 15-го казачьего кавалерийского корпуса СС. Героизация Науменко является оскорбительной для людей, пострадавших от фашизма в годы Второй мировой войны и не способствует патриотическому воспитанию молодежи. Данный факт является нарушением требований Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной Войне 1941–1945 годов»²⁹. Ранее прокурор обращался с представлением по тому же вопросу, но оно осталось без удовлетворения.

Решением Славянского районного суда от 10 февраля 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Краснодарского краевого суда от 16 февраля 2016 г., административное исковое заявление прокурора было удовлетворено.

Успешной законодательской практикой является принятие представительными органами субъектов региональных законов о патриотическом воспитании. Так, в июне 2015 года депутатами Республики Алтай была одобрена законодательная инициатива прокурора указанной республики и на заседании сессии Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай шестого созыва принят Закон Республики Алтай «О патриотическом воспитании в Республике Алтай»³⁰.

Законопроект внесен прокурором Республики Алтай в связи с необходимостью закрепления на законодательном уровне комплекса мер, направленных на патриотическое воспитание граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Алтай. Прокурор руководствовался тем, что патриотическое воспитание граждан, как один из важнейших принципов государственной политики, является основой жизнеспособности и важным элементом в деле укрепления обороноспособности государства.

В законе были определены цели, задачи, принципы патриотического воспитания, понятийный аппарат, установлены полномочия органов государственной власти Республики Алтай в указанной сфере правоотношений, правовая основа их взаимодействия с муниципальной властью, а также определены основные направления деятельности в сфере патриотического воспитания граждан в Республике Алтай.

В части совершенствования нормативной базы на федеральном уровне на сегодняшний день необходимо внести изменения в ст. 14 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» с целью включения Общероссийской общественно-государственной организации

«Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» (далее — ДОСААФ России) в перечень субъектов, осуществляющих ведение вопросов патриотического (военно-патриотического) воспитания граждан.

Так, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 г. № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России»» на общероссийскую общественно-государственную организацию «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» возложена государственная задача по патриотическому (военно-патриотическому) воспитанию граждан³¹. В этом же постановлении предусмотрены рекомендации высшим представительным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления оказывать содействие и поддержку (в том числе финансовую) ДОСААФ России в реализации возложенных на эту организацию государственных задач. Однако данная норма носит рекомендательный характер и не в полной мере создает руководство к действию органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые руководствуются ст. 14 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». При этом указанная статья не относит ДОСААФ России к субъектам совместного ведения вопросов военно-патриотического воспитания граждан.

В результате этого региональные отделения ДОСААФ России зачастую не встречают понимания и содействия со стороны органов власти различного уровня субъектов Российской Федерации и не имеют возможности в полной мере исполнять государственную задачу по патриотическому (военно-патриотическому) воспитанию граждан.

Помимо указанного, законодательной регламентации требуют вопросы роли, места, правового статуса, задач и функций спортивных и физкультурных организаций как составных элементов единой системы патриотического воспитания.

На сегодняшний день назрела необходимость шире освещать вопросы подготовки по военно-учетным специальностям, условий прохождения военной службы в средствах массовой информации в целях повышения ее престижа. Правовое просвещение, организуемое органами прокуратуры, также должно затрагивать вопросы призыва на военную службу. Необходима массовая правовая пропаганда среди призывников и их родителей.

Актуальными остаются вопросы усиления надзорных полномочий органов прокуратуры в сфере

²⁹ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной Войне 1941–1945 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.05.1995. № 21. Ст. 1928.

³⁰ Закон Республики Алтай от 7 июля 2015 г. № 40-РЗ «О патриотическом воспитании в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2015. Июнь. Ч. 1. № 124 (130). С. 157.

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2009 г. № 973 «Об Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.12.2009. № 49 (ч. II). Ст. 5969.



патриотического воспитания молодежи как гарантии исполнения конституционной обязанности по защи-

те Отечества. В связи с их обширностью они подлежат рассмотрению в отдельной публикации.

Литература

1. Зубок Ю.А. Права молодежи. Состояние и проблемы реализации / Ю.А. Зубок, В.И. Чупров, Е.А. Певцова // Сайт отдела социологии молодежи Института социально-политических исследований РАН. URL: <http://socyouthran.ru/module1.php?do=3&text=22> (дата обращения: 27.12.2017).

ПРИМЕНЕНИЕ БАД ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*Иванеев Сергей Васильевич,
исполняющий обязанности заведующего
кафедрой конституционного и международного права Университета «Синергия»,
президент некоммерческой организации
«Ассоциация граждан XXI века за развитие светскости и гуманизма»,
кандидат юридических наук
sivaneev@yandex.ru*

*Колобаев Денис Владимирович,
аспирант Московского государственного
юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
supervindex@yandex.ru*

Применение БАД в спортивной практике при проведении спортивных мероприятий в Вооруженных Силах Российской Федерации сопряжено со значительными рисками, хотя, согласно пункту 37 Инструкции о проведении спортивных мероприятий в Вооруженных Силах Российской Федерации, при проведении соревнований и сборов спортсмены обеспечиваются медикаментами, биологически активными добавками (БАД) и изделиями медицинского назначения.

Ключевые слова: БАД, Вооруженные Силы Российской Федерации, БАД в спортивной практике, антидопинговые правила, ответственность спортсменов и других субъектов.

Usage of BAAs in Sports Competitions Held in the Armed Forces of the Russian Federation: Legal Aspects

*Ivaneev Sergey V.
Acting Head of the Department of Constitutional and International Law of the Synergy University
President of the Non-Profit-Making Organization Association of Citizens
of the XXI Century for the Development of Secularism and Humanism
Candidate of Legal Sciences*

*Kolobaev Denis V.
Postgraduate Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

The use of dietary supplements in sports practice in the conduct of sporting events in the Armed Forces of the Russian Federation entails significant risks, although according to paragraph 37 of the Instruction on the holding of sporting events in the Armed Forces of the Russian Federation, during competitions and gatherings athletes are provided with medicines, biologically active additives) and medical products.

Keywords: dietary supplements, Armed forces of the Russian Federation, dietary supplements in sports practice, anti-doping rules, responsibility of athletes and other subjects.



Спортивный арбитражный суд не удовлетворил апелляции 45 российских спортсменов и двух тренеров на недопуск до Олимпийских игр в Пхенчхане. CAS отказался считать отстранение россиян Международным олимпийским комитетом (МОК) санкцией, назвав его «правомерным решением». «Несмотря на то что Олимпийский комитет России (ОКР) дисквалифицирован, МОК предоставил отдельным российским спортсменам право выступить на Играх при условии выполнения определенных правил. Данная процедура позволила МОК защитить свои интересы в деле борьбы с допингом и интересы отдельных российских спортсменов» — гласит заявление на сайте CAS. Несмотря на все сложности, провокации, предвзятое отношение мировых спортивных чиновников, лишение флага и национального гимна, российские военные спортсмены открыли счет своим медалям на Олимпиаде в Южной Корее. Исходя из этого, авторы сделали попытку проанализировать правовой аспект применения БАД в спортивной практике при проведении спортивных мероприятий в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В России сформировался рынок биологически активных добавок (далее — БАД). Отсутствие четких этических и правовых норм и правил на нем привело к активному, иногда даже агрессивному продвижению БАД, а также внедрению новых схем продвижения этих продуктов в различные целевые группы (врачи, тренеры, педагоги и др.).

Легальное понятие БАД закреплено в ст. 1 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (далее — Закон о качестве и безопасности пищевых продуктов).

Под биологически активными добавками понимают природные (идентичные природным) биологически активные вещества, предназначенные для употребления одновременно с пищей или введения в состав пищевых продуктов.

Из определения, закрепленного в федеральном законе, можно сделать следующие выводы.

Биологически активные добавки — это разновидность пищевых продуктов; вещества природного происхождения либо идентичные природным; вводятся в организм как самостоятельно, так и в составе других пищевых продуктов.

В пункте 9 ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» биологически активные добавки перечисляются в ряду продовольственных товаров (т.е. продуктов в натуральном или переработанном виде, находящихся в обороте и употребляемых человеком в пищу).

Следовательно, биологически активные добавки — это обособленная группа продовольственных товаров (а именно пищевых продуктов), обладающих высокой активностью.

Основу БАД (их действующее начало) составляют вещества, обладающие даже в небольших количествах высокой физиологической активностью. Фактически это продукты, в которых в концентрированном виде

содержатся отдельные вещества, важные для жизнедеятельности организма.

Высокая активность веществ, содержащихся в БАД, сближает их с продуктами (товарами), которые уже не являются пищевыми, а их оборот осуществляется по специальным правилам¹.

Так, некоторые биологически активные вещества могут быть использованы и в БАД, и в лекарственных препаратах для медицинского применения. Рынок знает примеры, когда один и тот же продукт в зависимости от его конъюнктуры присутствует на нем одновременно либо поочередно в качестве БАД и в качестве лекарственного препарата. Главным образом это относится к биологически активным добавкам к пище, содержащим ингредиенты, включенные в государственную фармакопею.

В специальной литературе неоднократно затрагивалась проблема сходства БАД и лекарственных препаратов для медицинского применения².

Специальные продукты питания, в т.ч. и биологически активные добавки в силу их потенциальных возможностей, стали активно вводиться в рацион спортивного питания.

Так, В.Н. Рылова и А.С. Самойлов пишут: «Современные тенденции рационального питания диктуют необходимость использования наряду с традиционной пищей пищевых продуктов с заданными свойствами (функциональных, для спортивного питания) и биологически активных добавок (БАД)»³.

А.Л. Алешин, А.П. Исаев и А.В. Ненашева заявляют следующее: «Многолетний опыт наблюдений позволяет сказать, что, по крайней мере, последние два поколения ведущих конькобежцев России особое значение в достижении высокого спортивного результата придают не методике занятий или психофизиологической подготовке — а именно применению различных фармакологических средств и БАД»⁴.

Среди основных задач адепты БАД в спортивном питании называют: повышение общей и специальной работоспособности; ускорение восстановления и профилактики перенапряжения после нагрузок; ускорение климато-поясной адаптации и нормализацию биоритмов при перемещениях на большие расстояния; стабилизацию иммунитета спортсменов и профилактику

¹ См., например: Федеральный закон РФ от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

² См.: Сугробов Д.В. Правовое регулирование обращения биологически активных добавок на потребительском рынке России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15; Туровская К.А. Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обращения биологически активных добавок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. С. 9–10.

³ Рылова В.Н., Самойлов А.С. Современные тенденции в организации питания спортсменов // Лечение и профилактика. 2013. № 3. С. 85.

⁴ Алешин А.Л., Исаев А.П., Ненашева А.В. Опыт использования спортивных биологически активных добавок (БАД) — «ЗМА» (цинк, магний и пиридоксин) в конькобежном спорте // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2012. № 21. С. 20.



возникновения иммунодефицитных состояний; регуляцию массы тела; поддержание оптимального режима гидратации и обмена основных минералов⁵.

В частности, в Инструкции о проведении спортивных мероприятий в Вооруженных Силах Российской Федерации от 17 сентября 2005 г. № 385 указана возможность применения БАД в процессе спортивных мероприятий. Согласно пункту 37, при проведении соревнований и сборов спортсмены обеспечиваются медикаментами, биологически активными добавками (БАД) и изделиями медицинского назначения.

Несмотря на отмеченные потенциальные преимущества БАД в спортивной практике, нельзя не учитывать также и возможные риски применения некоторых из них.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее — Закон о физической культуре и спорте) закрепляет круг субъектов физической культуры и спорта в Российской Федерации, а также их права и обязанности.

Так, пунктом 2 ч. 2 ст. 24 Закона о физической культуре и спорте на спортсменов возлагается обязанность по соблюдению антидопинговых правил⁶.

Тренеры, специалисты по спортивной медицине, иные специалисты в области физической культуры и спорта в силу ч. 4 ст. 26 Закона о физической культуре и спорте не должны в своей работе допускать нарушений антидопинговых правил.

Допингом в спорте признается нарушение антидопингового правила, в том числе использование или попытка использования субстанции и (или) метода, включенных в перечни субстанций⁷ и (или) методов, запрещенных для использования в спорте.

Всемирное антидопинговое агентство WADA трактует термин «допинг» как применение запрещенных фармакологических препаратов, методов и процедур, используемых с целью стимуляции физической и психической работоспособности и достижения благодаря этому высоких спортивных результатов⁸. Отдельные экзогенно введенные вещества способны усиливать различные обменные процессы в организме, психическую и физическую активность человека, следовательно, влиять на показатели спортсмена⁹.

⁵ Португалов С.Н. Специализированные биологически активные и пищевые добавки в спортивном питании. С. 18–19.

⁶ См.: Приказ Министерства спорта РФ от 18 июня 2015 г. № 638 «Об утверждении Общероссийских антидопинговых правил».

⁷ См.: Приказ Министерства спорта РФ от 16 февраля 2015 г. № 128 «Об утверждении Перечней субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте» // Официальный интернет-портал правовой информации. 17 марта 2015 г.; Запрещенный список Всемирного антидопингового агентства на 2016 год // Официальный интернет-сайт Российского антидопингового агентства «Русада».

⁸ Колобаев Д.В. Проблемы современного спорта // Научно-аналитический журнал «Обозреватель-Observer». 2009. Т. 236. № 9. С. 111–115.

⁹ См. подробнее: Медицинское право России : учебник для бакалавров / отв. ред. А.А. Мохов. М., 2015. С. 232–233.

Каталог возможных нарушений антидопинговых правил закреплен в ч. 3 ст. 26 Закона о физической культуре и спорте.

К ним, в частности, относятся: использование или попытка использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода; наличие запрещенных субстанций либо их метаболитов или маркеров в пробе, взятой в соревновательный период или во внесоревновательный период из организма спортсмена.

Закон о физической культуре и спорте в качестве одной из мер по предотвращению допинга в спорте устанавливает ответственность спортсменов, тренеров, иных специалистов в области физической культуры и спорта за нарушение антидопинговых правил.

Спортсмены могут быть дисквалифицированы, т.е. отстранены от участия в спортивных соревнованиях на определенный срок, а тренеры, специалисты по спортивной медицине, иные специалисты в области физической культуры и спорта — привлечены к административной ответственности по ст. 6.18 КоАП РФ (предусмотрена санкция в виде дисквалификации на срок от года до трех лет).

Биологически активные добавки в своем составе, как показывает практика, могут содержать запрещенные для спортсменов вещества.

Например, БАД — экстракт герани содержит диметиламинамин (метилгексанамин, диметилпентиламин, геранаминамин, фортан). Эта биологически активная добавка активно продвигается на рынке как средство психофизической стимуляции, повышения работоспособности, сжигания жиров.

Во многих странах, включая Россию, требования к БАД не являются строго специфичными.

В соответствии с Законом о качестве и безопасности пищевых продуктов биологически активные добавки:

- должны быть зарегистрированы в установленном порядке;

- не должны причинять вред жизни и здоровью человека¹⁰;

- должны сопровождаться информацией для потребителя о пищевой ценности, назначении и условиях применения, условиях хранения, дате изготовления и дате упаковки.

Для сравнения: в соответствии с ч. 3 ст. 17 Закона о качестве и безопасности пищевых продуктов при изготовлении продуктов детского питания и продуктов диетического питания не допускается использовать продовольственное сырье, изготовленное с использованием кормовых добавок, стимуляторов роста животных (в том числе гормональных препаратов), отдельных видов лекарственных средств, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений.

¹⁰ См. подробнее: Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.3.2.1290-03 «Гигиенические требования к организации производства и оборота биологически активных добавок к пище (БАД)»: утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 17 апреля 2003 г.



В соответствии с ч. 2 ст. 10 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» информация о товарах (работах, услугах) в обязательном порядке должна также содержать сведения об основных потребительских свойствах товаров (работ, услуг), в отношении продуктов питания сведения о составе (в том числе наименование использованных в процессе изготовления продуктов питания пищевых добавок, биологически активных добавок, информацию о наличии в продуктах питания компонентов, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов, в случае если содержание указанных организмов в таком компоненте составляет более девяти десятых процента), пищевой ценности, назначении, об условиях применения и хранения продуктов питания, о способах изготовления готовых блюд, весе (объеме), дате и месте изготовления и упаковки (расфасовки) продуктов питания, а также сведения о противопоказаниях для их применения при отдельных заболеваниях¹¹.

¹¹ См.: Перечень товаров, информация о которых должна содержать противопоказания для применения при отдель-

Следовательно, обязанность указывать наименование некоторых веществ в БАД связывается с процентным содержанием отдельных веществ в продукте, а также с наличием противопоказаний для их применения при отдельных заболеваниях.

С учетом изложенного, выяснить подлинный полный состав БАД неспециалисту исключительно на основе обязательной для данного товара информации, сопровождающей продукт, весьма затруднительно.

Поэтому во избежание конфликтов между различными субъектами правоотношений в сфере спорта (спортсменами и тренерами; медицинскими спортсменами и медицинскими работниками; спортсменами и контролирующими органами и их должностными лицами) применение БАД спортсменами должно осуществляться только по назначениям специалистов и под их контролем.

ных видах заболеваний : утв. Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. № 481.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 150.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1815.
5. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Российская газета. 07.04.1992.
6. Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 16 февраля 2015 г. № 128 «Об утверждении Перечней субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте» // Официальный интернет-портал правовой информации. 17.03.2015.
7. Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 18 июня 2015 г. № 638 «Об утверждении Общероссийских антидопинговых правил». Текст приказа официально опубликован не был.
8. Приказ министра обороны Российской Федерации от 17 сентября 2005 г. № 385 (ред. от 24.07.2009) «О порядке проведения спортивных соревнований и учебно-тренировочных сборов, материального обеспечения их участников в Вооруженных Силах Российской Федерации».
9. Запрещенный список Всемирного антидопингового агентства на 2016 год // Официальный интернет-сайт Российского антидопингового агентства «Русада».
10. Алешин А.А. Опыт использования спортивных биологически активных добавок (БАД) — «ЗМА» (цинк, магний и пиридоксин) в конькобежном спорте / А.А. Алешин, А.П. Исаев, А.В. Ненашева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2012. № 21. С. 20–21.
11. Медицинское право России : учебник для бакалавров / отв. ред. А.А. Мохов. М. : Норма, ИНФРА-М, 2015. 336 с.
12. Португалов С.Н. Специализированные биологически активные и пищевые добавки в спортивном питании / С.Н. Португалов // Вестник спортивной науки. 2006. № 1. С. 18–22.
13. Рылова Н.В., Самойлов А.С. Современные тенденции в организации питания спортсменов / Н.В. Рылова, А.С. Самойлов // Лечение и профилактика. 2013. № 3. С. 85–91.
14. Сугробов Д.В. Правовое регулирование обращения биологически активных добавок на потребительском рынке России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Сугробов. М., 2008. 26 с.
15. Туровская К.А. Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обращения биологически активных добавок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.А. Туровская. Хабаровск, 2012. 22 с.



ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ

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

*Леунова Ульяна Владимировна,
соискатель ученой степени кандидата юридических наук,
сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквита»
jc-aequitas@mail.ru*

В статье рассмотрены вопросы экспертной деятельности подразделений органов Федеральной службы безопасности, сформулированы понятия данной деятельности и определено ее содержание, отражены общие задачи и объекты судебно-экспертных исследований.

Ключевые слова: экспертиза, судебно-экспертная деятельность, экспертная деятельность, содержание, эксперт, экспертные подразделения, задачи, объекты.

The Notion and Content of Expert Activities of Subdivisions of the Federal Security Service Bodies

*Tuganov Yury N.
Professor of the Russian Customs Academy
Honored Lawyer of the Russian Federation
Member of the Russian Academy of Natural Sciences
Doctor of Law
Professor*

*Leunova Ulyana V.
Applicant for the degree of Candidate of Legal Sciences
Employee of the Equitas Center for Russian Law Research*

In the article the questions of expertise of the departments of the Federal security service, articulated concepts of this activity and determined its content reflects the mission and objects of forensic research.

Keywords: examination, forensic expert activity, expert activity, content, expert, expert of the unit, objectives, objects.

Говоря о понятии и содержании экспертной деятельности подразделений органов Федеральной службы безопасности, заметим, что однозначного общего понятия экспертной деятельности и ее содержания до настоящего времени ученые не сформулировали. И.В. Пирог правомерно замечает, что в литературе встречаются различные определения — «экспертная деятельность», «судебно-экспертная деятельность», «экспертно-криминалистическая деятельность», «деятельность экспертно-криминалистических подразделений», содержание которых учеными трактуются по-разному¹. Отсутствие однозначности в теории является след-

ствием возникновения проблемных вопросов в практике деятельности различных учреждений, к компетенции подразделений которых относится проведение экспертных исследований (в части определения видов, форм экспертных исследований и др.), и подразделения органов службы безопасности не являются исключением. Вопросам исследования экспертной деятельности посвящены работы многих юристов-правоведов².

¹ Пирог И.В. О понятии судебно-экспертной деятельности. URL: <http://www.jurnal.org/articles/2014/uri85.html> (дата обращения: 22.12.2017).

² Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Настольная книга судьи. Судебная экспертиза. М.: Проспект, 2011. С. 34–35; Туганов Ю.Н., Колобова С.В. Организационные и процессуальные проблемы назначения и производства судебной строительно-технической экспертизы в уголовном и гражданском судопроизводстве // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 4. С. 88–96; Шадрин В.В. Правовой статус судебного эксперта по новому



Кроме того, анализ литературы по судебной экспертизе проводит и Министерство юстиции РФ³. Была проанализирована и судебная практика по данному вопросу⁴.

Обратившись к Философской энциклопедии⁵, следует признать, что с точки зрения философии деятельность вообще — это специфическая человеческая форма активного отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование; это объединенные общей направленностью на достижение результата процессы.

В своем исследовании И.В. Пирог обращает внимание, что понятие «экспертиза» происходит от понятия «эксперт», означающего «опытный, знающий» (в переводе с латинского). Экспертиза определяется как проведенное на основе профессиональных знаний исследование. Экспертиза связана с широким спектром разных сфер деятельности человека. Результат экспертных исследований — это формируемые на базе исследования выводы, сделанные специальными субъектами, владеющими специальными знаниями. Цель экспертной деятельности — полное, объективное, всестороннее комплексное исследование объектов, в результате чего формируются и предоставляются научно обоснованные выводы о тех или иных свойствах объектов исследования, возможность существования определенных фактов, целесообразности принятия, внедрения и использование отдельных программ и другие вопросы. То есть экспертная деятельность — это специфический вид человеческой деятельности, основывающейся на теоретических и практических научных знаниях. Экспертная деятельность носит исследовательский, познавательный характер, может проводиться в различных сферах общественной деятельности, использует методики и методы, не противоречащие закону и моральным нормам, и основываются на современных достижениях науки.

В результате исследования И.В. Пирог делает вывод, что экспертная деятельность — это специфический вид человеческой деятельности, основанной на научных знаниях, содержанием которой является исследование определенных объектов, процессов, явлений специальными методами с целью получения научно обоснованных выводов⁶. По нашему мнению, вывод достаточно убедительный и может являться наиболее общим.

Руководствуясь данным подходом, вполне возможно экстраполировать понятие экспертной деятельности в юридическую плоскость, тем самым заключив, что экспертной деятельностью с юридической точки зрения является деятельность специализированных организаций и частных экспертов,

Уголовно-правовому кодексу и Закону о государственной судебно-экспертной деятельности // Адвокат. 2002. № 7; и др.

³ Библиографический указатель литературы по судебной экспертизе за 2015 год / сост. Н.В. Фетисенкова. М.: ФБУ РФЦСЭ при Минюсте России, 2016. 138 с.: ил.

⁴ О судебной экспертизе по уголовным делам: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 г. № 28 // Рос. газета. 30.12.2010.

⁵ Философская энциклопедия. URL: <http://iph.ras.ru/elib/0933.html> (дата обращения: 21.12.2017).

⁶ Пирог И.В. Указ. соч.

обладающих необходимым опытом, знаниями и квалификацией, которая направлена на получение научно обоснованных выводов.

Одними из важных условий такой деятельности является компетентность и независимость экспертов. Большое значение имеют полнота и объективность экспертного исследования, соответствие требованиям законодательства порядка проведения и выводов экспертов, соответствие экспертных исследований современному уровню научных, технических и информационных знаний.

Понятие судебно-экспертной деятельности, очевидно, несколько уже понятия экспертной деятельности.

По мнению ученых, судебно-экспертную деятельность от экспертной деятельности отличает ряд признаков⁷:

— подготовка материалов на экспертизу, ее назначение и проведение с соблюдением специального регламента, определяющего как процедуру проведения экспертизы, так и права и обязанности эксперта, субъекта, назначившего экспертизу, участников гражданского, арбитражного, административного и уголовного процессов;

— проведение исследования, основанного на использовании специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства или ремесла;

— дача заключения, имеющего статус источника доказательств.

Учитывая это, можно сделать вывод, что деятельность экспертных подразделений органов Федеральной службы безопасности необходимо отнести к судебно-экспертной деятельности.

Заметим, что законодательство Российской Федерации не содержит легального определения понятий «судебно-экспертная деятельность» или «государственная судебно-экспертная деятельность», хотя и включает положения о задачах, правовой основе экспертной деятельности и др.

Например, согласно ст. 1 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» государственная судебно-экспертная деятельность осуществляется в процессе судопроизводства государственными судебно-экспертными учреждениями и государственными судебными экспертами и состоит в организации и производстве судебной экспертизы.

Исходя из действующего законодательства о судебной экспертизе, государственной судебно-экспертной деятельности и процессуального законодательства, а также с учетом собственной следственно-судебной и экспертной практики И.А. Ефремов делает вывод, что судебно-экспертная деятельность может быть определена как деятельность специально созданных государственных судебно-экспертных учреждений и подразделений и негосударственных организаций, а также лиц, обладающих специальными знаниями в процессе судопроизводства по оказанию содействия лицам

⁷ Россинская Е.Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе / Е.Р. Россинская. М.: Норма, 2006. С. 29.

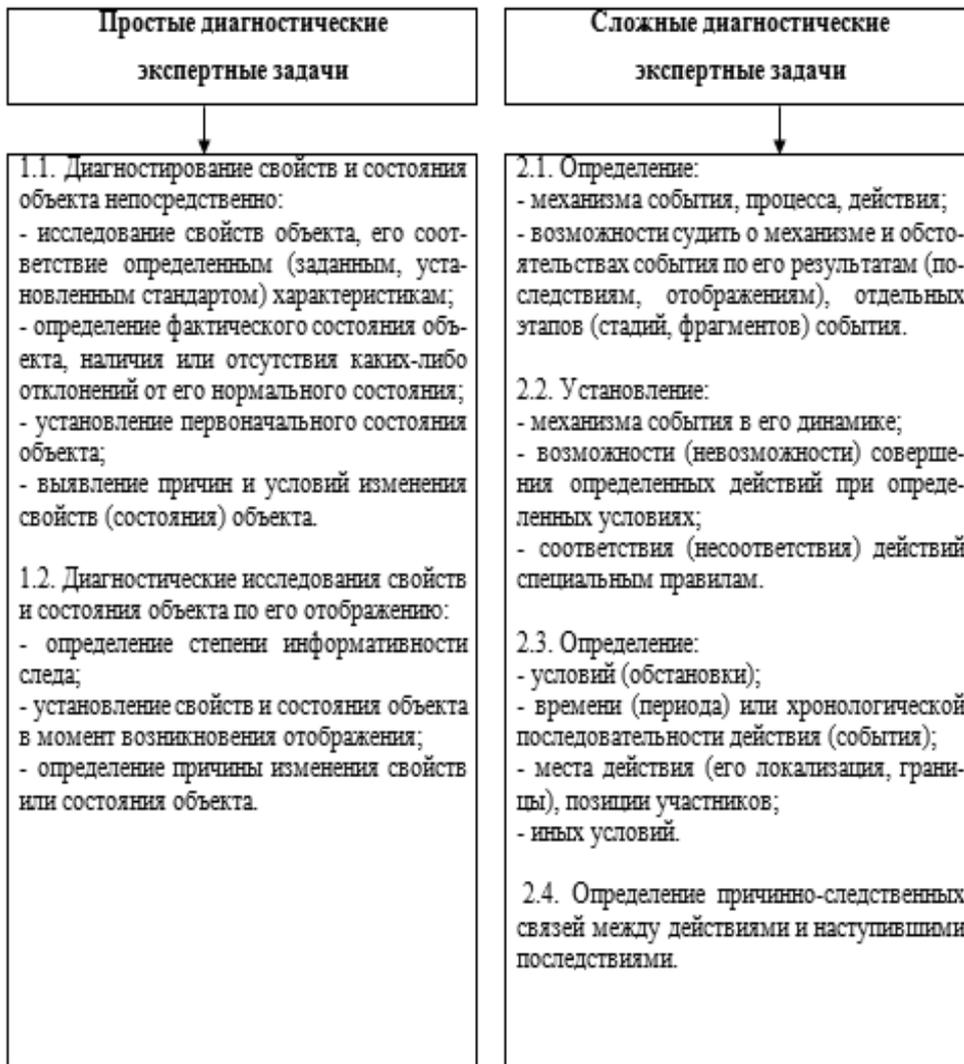


Рис. 1. Диагностические экспертные задачи (классификация по степени сложности)

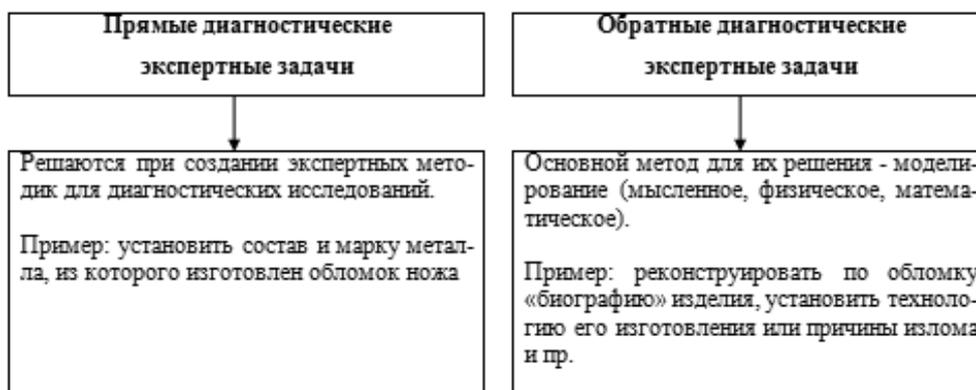


Рис. 2. Диагностические экспертные задачи (классификация в зависимости от направления поиска решения от причины к следствию или от следствия к причине)

и органам, производящим расследование и/или рассмотрение дел в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, путем производства судебных экспертиз и иного участия при решении вопросов, требующих специальных знаний⁸.

Принимая во внимание существующие точки зрения ученых, по нашему мнению, под экспертной (судебно-экспертной) деятельностью подразделений органов Федеральной службы безопасности следует понимать особый вид деятельности данных подразделений (экспертов), основанный на научных знаниях, заключающийся в исследовании определенных объектов, процессов или явлений специальными методами с целью получения научно обоснованных выводов, необходимых для решения задач, поставленных перед экспертом, в рамках действующего законодательства.

Исследование определенных объектов, процессов или явлений специальными методами с целью получения научно обоснованных выводов, необходимых для решения задач, поставленных перед экспертом, в рамках действующего законодательства является содержанием судебно-экспертной деятельности подразделений органов Федеральной службы безопасности (в узком смысле).

Основными задачами, решаемыми в рамках проведения судебно-экспертных исследований, являются:

⁸ Ефремов И.А. Судебная экспертиза : краткое научно-практическое пособие для адвокатов // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.12.2017).

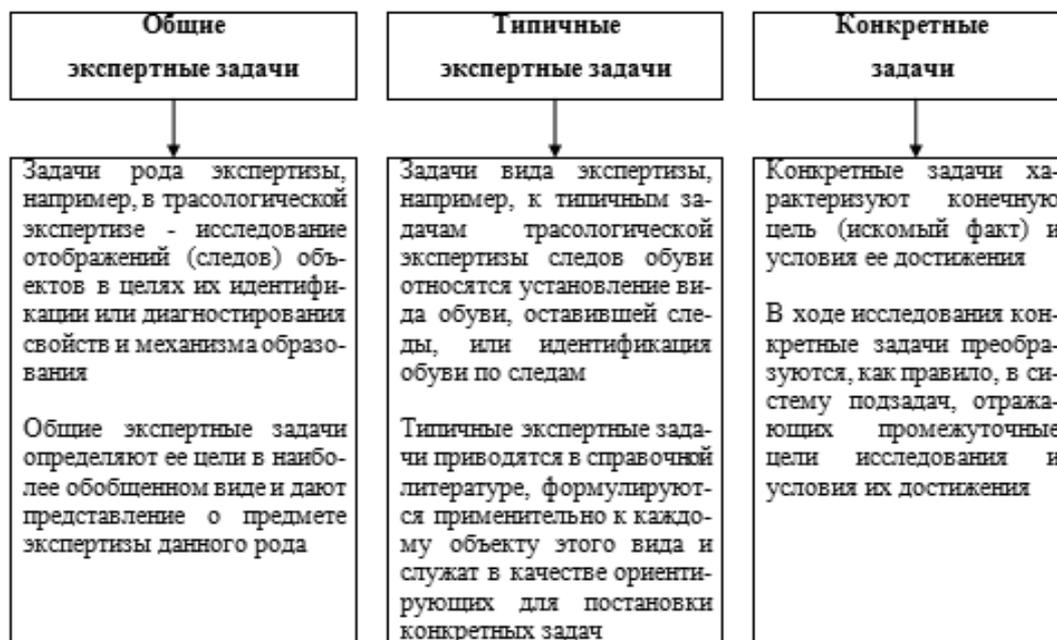


Рис. 3. Экспертные задачи (классификация по степени общности)

1) идентификационные — направлены на отождествление объекта по его отображениям;

2) диагностические — состоят в выявлении механизма события; времени, способа и последовательности действий, событий, явлений, причинных связей между ними; природы, качественных и количественных характеристик объектов, их свойств и признаков, не поддающихся непосредственному восприятию, и т.д.

В теории существуют различные классификации экспертных задач (по разным основаниям): по степени сложности (см. рис. 1); задачи прямые (от причины к следствию) и обратные (от следствия к причине) (см. рис. 2); по степени общности (см. рис. 3), а также по иным основаниям.

Ведя речь об объектах судебной экспертизы, отметим, что объектом судебно-экспертного исследования является материальный объект, который содержит информацию, необходимую для решения экспертной задачи.

К объектам судебной экспертизы ст. 10 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» относит: вещественные доказательства, документы, предметы, животных, трупы и их части, образцы для сравнительного исследования, материалы дела, по которому производится судебная экспертиза. Исследования проводятся также в отношении живых лиц⁹.

Как отмечают ученые, объект экспертного исследования в общей теории судебной экспертизы рассматривается в качестве сложной динамической системы, состоящей из трех элементов¹⁰ (см. рис. 4).

⁹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

¹⁰ Латыпов В.С. Оптимизация судебно-экспертной деятельности в России: уголовно-процессуальный аспект // Исторические, философские, политические и юридические

При осуществлении идентификационных экспертных исследований выделяют:

— идентифицируемые объекты (их отождествление составляет задачу идентификации): люди; материальные предметы; животные и растения; участки местности, помещения и др.;

— идентифицирующие объекты (с их помощью решается задача идентификации): следы рук, ног, зубов и других частей тела человека, предметов его одежды, обуви, орудий взлома, частей оружия на пулях и гильзах; копии этих следов в виде слепков, отпечатков, фотоснимков; документы, где производится отождествление печатей и штампов, например, по оттиску, лиц по почерку и др.; участки местности; части каких-то предметов.

Объекты судебных экспертиз классифицируют по разным основаниям¹¹ (отдельные классификации представлены на рис. 5 и 6, могут быть и иные).

В понятие содержания судебно-экспертной деятельности исследователи, как правило, включают организацию исследований в области судебной экспертизы, научно-методическое и организационное обеспечение судебной экспертизы, подбор кадров, их профессиональное обучение, образование, подтверждение компетентности, повышение квалификации, делая вывод, что судебно-экспертная деятельность состоит из организации, производства

науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов : Грамота, 2015. № 2 (52). С. 121–124.

¹¹ Россинская Е.Р. Настольная книга судьи. Судебная экспертиза: теория и практика, типичные вопросы и нестандартные ситуации: судебно-экспертные учреждения, назначение экспертизы в суде, типичные экспертные ошибки, заключение эксперта, порядок проведения экспертиз / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. М. : Проспект, 2015. 464 с.

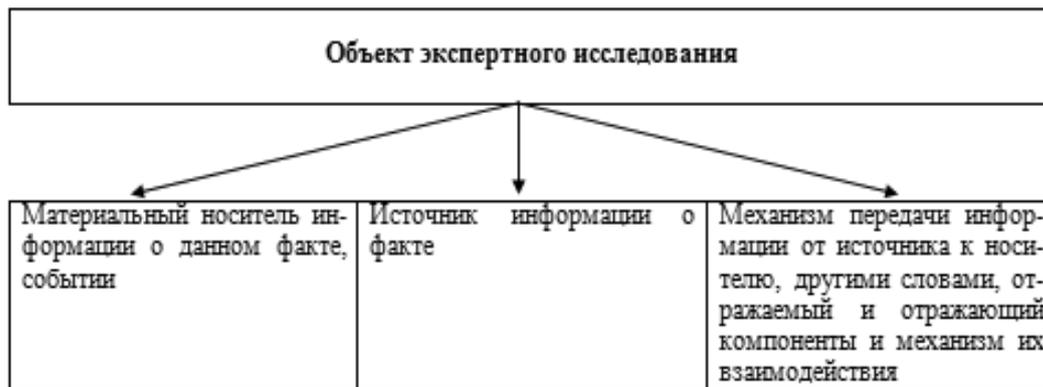


Рис. 4. Элементы объекта экспертного исследования

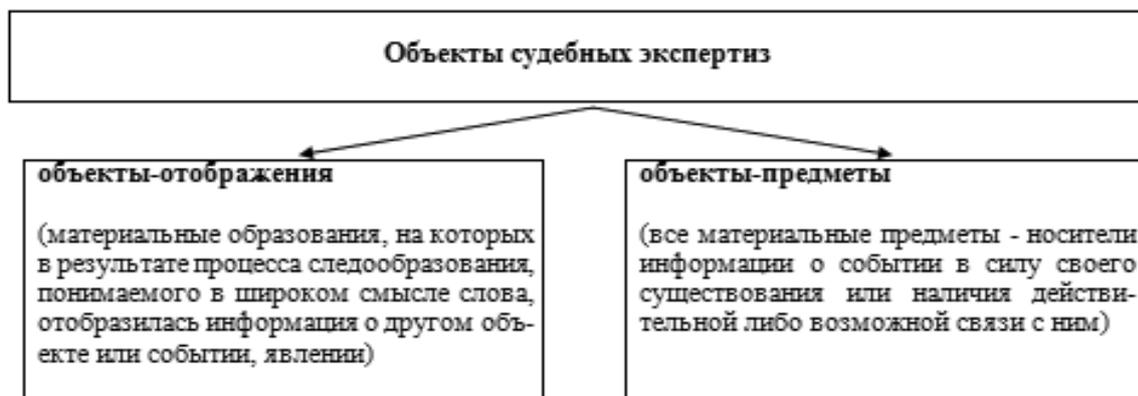


Рис. 5. Объекты судебных экспертиз (классификация по виду носителя информации)

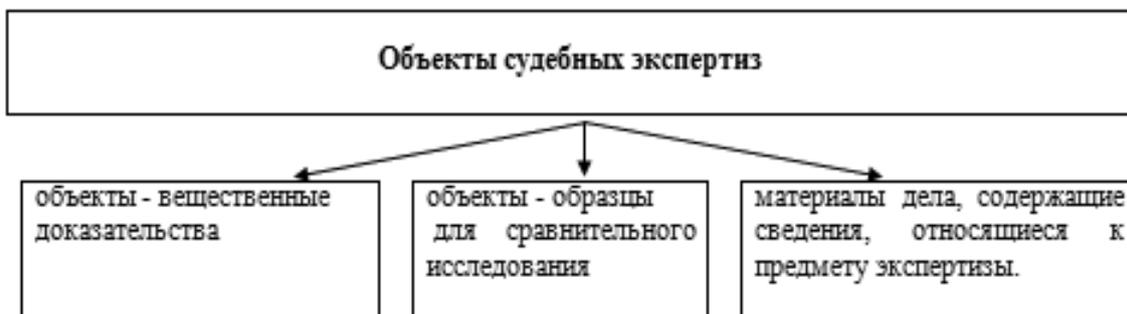


Рис. 6. Объекты судебных экспертиз (классификация по процессуальному назначению)

судебной экспертизы и ее научно-методического обеспечения¹².

Заметим, как в научной литературе, так и в законодательстве однозначного общепринятого определения содержания экспертной деятельности или судебно-экспертной деятельности нет.

С нашей точки зрения, под содержанием судебно-экспертной деятельности в ее общем смысле (применительно к деятельности всех уполномоченных органов и учреждений) следует понимать организацию деятельности всех уполномоченных в проведении

¹² Латыпов В.С. Оптимизация судебно-экспертной деятельности в России: уголовно-процессуальный аспект // Там же. С. 121–122.

данной деятельности органов и учреждений, проводимые научно-экспертные исследования, научно-методическое обеспечение производства судебной экспертизы, а также организацию профессиональной подготовки и переподготовки экспертов.

Судебные экспертизы в полномочных подразделениях органов Федеральной службы безопасности проводятся в соответствии с приказом Федеральной службы безопасности РФ от 23 июля 2011 г. № 277 «Об организации производства судебных экспертиз в экспертных подразделениях органов Федеральной службы безопасности» (в ред. 15.06.2015)¹³, которым

¹³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 40.



утверждена Инструкция по организации производства судебных экспертиз в экспертных подразделениях органов федеральной службы безопасности (Приложение № 1) (далее также — Инструкция).

Согласно данной Инструкции, действующей в настоящее время, к подразделениям Федеральной службы безопасности РФ, которые уполномочены проводить экспертные исследования, относятся: Институт криминалистики Центра специальной техники ФСБ России; Управление информационных технологий Центра информационной безопасности ФСБ России; Пограничный научно-исследовательский центр ФСБ России; экспертные подразделения территориальных органов безопасности.

Экспертные исследования в подразделениях органов Федеральной службы безопасности производятся для органов дознания, предварительного следствия, судов и других органов и должностных лиц РФ, которые вправе назначать экспертизы. В приоритетном порядке экспертизы в названных подразделениях проводятся на основании постановлений следователей органов Федеральной службы безопасности и по делам, затрагивающим жизнь и здоровье граждан.

Экспертизы проводятся сотрудниками экспертных подразделений, которые в установленном порядке прошли аттестацию на право самостоятельного производства экспертизы в качестве государственных судебных экспертов.

Экспертные подразделения органов Федеральной службы безопасности взаимодействуют с экспертными подразделениями других уполномоченных государственных органов, а также соответствующих учреждений и органов иностранных государств.

Инструкцией регламентирована деятельность экспертных подразделений по организации и производству экспертиз. Из Инструкции следует, что основанием для производства экспертизы является постановление или определение о назначении экспертизы органа или лица, имеющих право назначения экспертиз; обязательным условием принятия экспертизы к производству — представление объектов исследований и материалов дела, необходимых для проведения исследований и дачи заключения эксперта.

Приложением № 2 к приказу Федеральной службы безопасности России от 23 июля 2011 г. № 277 «Об организации производства судебных экспертиз в экспертных подразделениях органов федеральной службы безопасности» утвержден Перечень родов (видов) су-

дебных экспертиз, выполняемых в экспертных подразделениях органов федеральной службы безопасности, согласно которому к родам (видам) судебных экспертиз, выполняемых в экспертных подразделениях органов Федеральной службы безопасности, относятся следующие экспертизы: автороведческая; баллистическая; биологическая; ботаническая; взрывотехническая; геммологическая; дактилоскопическая; компьютерная; лингвистическая; материаловедческая; микробиологическая; почерковедческая; психофизиологическая; специальная техническая экспертиза документов; технико-криминалистическая экспертиза документов; токсикологическая; трасологическая; фонографическая; фото- и видеотехническая экспертиза; фотопортретная; химико-токсикологическая; экспертиза криминалистических идентификационных препаратов; экспертиза специальных технических средств негласного получения информации; экспертиза холодного оружия; психолого-лингвистическая экспертиза.

На базе Института криминалистики Центра специальной техники и Московского института новых информационных технологий ФСБ России действуют экспертно-квалификационные комиссии, которые в экзаменационном порядке определяют уровень профессиональной подготовки экспертов и осуществляют их аттестацию на право самостоятельного производства экспертиз в качестве государственных судебных экспертов и на продление этого права.

Научно-методическое обеспечение производства экспертиз в экспертных подразделениях органов Федеральной службы безопасности осуществляется Институтом криминалистики Центра специальной техники, управлением информационных технологий Центра информационной безопасности ФСБ России и Пограничным научно-исследовательским центром ФСБ России в рамках их компетенции.

Таким образом, под содержанием экспертной деятельности (судебно-экспертной деятельности) уполномоченных подразделений органов Федеральной службы безопасности (в широком смысле), с нашей точки зрения, следует понимать производство всех проводимых данными подразделениями научно-экспертных исследований, организацию профессиональной подготовки и переподготовки экспертов, научно-методическое обеспечение производства экспертных исследований, а также общую организацию деятельности экспертных подразделений органов Федеральной службы безопасности.

Литература

1. Библиографический указатель литературы по судебной экспертизе за 2015 год / сост. Н.В. Фетисенкова. М. : ФБУ РФЦСЭ при Минюсте России, 2016. 138 с.
2. Ефремов И.А. Судебная экспертиза: краткое научно-практическое пособие для адвокатов // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.12.2017).
3. Латыпов В.С. Оптимизация судебно-экспертной деятельности в России: уголовно-процессуальный аспект / В.С. Латыпов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов : Грамота, 2015. № 2 (52). С. 121–124.
4. Пирог И.В. О понятии судебно-экспертной деятельности. URL: <http://www.jurnal.org/articles/2014/uri85.html> (дата обращения: 22.11.2017).
5. Россинская Е.Р. Настольная книга судьи. Судебная экспертиза: теория и практика, типичные вопросы и нестандартные ситуации: судебно-экспертные учреждения, назначения экспертизы в суде, типичные экспертные ошибки, заключение эксперта, порядок проведения экспертиз / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. М. : Проспект, 2015. 464 с.



6. Россинская Е.Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе / Е.Р. Россинская. М. : Норма, 2006. 626 с.
7. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Настольная книга судьи. Судебная экспертиза / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. М. : Проспект, 2011. С. 34–35.
8. Туганов Ю.Н., Колобова С.В. Организационные и процессуальные проблемы назначения и производства судебной строительно-технической экспертизы в уголовном и гражданском судопроизводстве / Ю.Н. Туганов, С.В. Колобова // Вестник Екатеринбургского института. 2014. № 4. С. 88–96.
9. Философская энциклопедия. URL: <http://iph.ras.ru/elib/0933.html> (дата обращения: 21.12.2017).
10. Шадрин В.В. Правовой статус судебного эксперта по новому Уголовно-правовому кодексу и Закону о государственной судебно-экспертной деятельности / В.В. Шадрин // Адвокат. 2002. № 7. С. 58–63.

ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА И ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ

*Сурманидзе Илья Нодариевич,
заведующий кафедрой правового обеспечения
государственной и муниципальной службы,
кафедрой государственно-правовых дисциплин
Кировского филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
ily6897@yandex.ru*

*Кирилловых Андрей Александрович,
доцент кафедры конституционного,
административного права и правового обеспечения
государственной службы Вятского государственного университета,
кандидат юридических наук
kirillovykh2014@yandex.ru*

Статья посвящена анализу категории «должностное лицо», видам должностных лиц и особенностям их правового положения на различных видах государственной службы, а также отдельным аспектам административно-правового статуса должностного лица.

Ключевые слова: должностное лицо, государственная служба, власть, полномочия, ответственность.

Public Service Officials: Issues of Conceptual Framework and Legal Position

*Surmanidze Ilya N.
Head of the Department of Legal Support of State and Municipal Service,
Department of State and Legal Disciplines of the Kirov Branch
of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Candidate of Legal Sciences
Assistant Professor*

*Kirillovykh Andrey A.
Assistant Professor of the Department of Constitutional, Administrative Law
and Legal Support of State Service of the Vyatka State University
Candidate of Legal Sciences*

The article is devoted to the category of “official”, officials and their legal status in different types of public service, as well as certain aspects of the legal status of administrative officer.

Keywords: official, public service, power, authority, responsibility.



Правовой феномен должностного лица является достаточно дискутируемой правовой проблемой. Еще более сложной данная проблема представляется применительно к государственной службе.

Четкое определение категории должностного лица на государственной службе необходимо как для определения правовых оснований привлечения государственных служащих к административной и иным видам юридической ответственности, так и для обеспечения режима законности на государственной службе.

Начало правовых разработок рассматриваемой правовой категории положили еще правоведы и политологи Российской империи¹. В советский период развития науки административного права и в настоящее время также предпринимались попытки определения категории «должностное лицо»².

Сегодня можно констатировать о наличии достаточного большого накопленного опыта анализа рассматриваемой категории как в части теоретических, так и практических разработок.

Но, несмотря на все предлагаемые юридической наукой и практикой определения категории «должностное лицо», современным законодателем до настоящего времени не выработан оптимальный подход к регламентации данного понятия и его закрепления в нормах служебного права.

Не в последнюю очередь разрешению данной проблемы препятствует различное понимание сущности категории «должностное лицо», которое отражается в нормах отраслевого законодательства.

Уголовный кодекс РФ³ (далее — УК РФ) устанавливает, что должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного само-

управления, государственных и муниципальных учреждений, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Кроме того, УК РФ вводит понятия «иностранное должностное лицо» и «должностное лицо публичной международной организации» (ст. 290).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 2.4 Примечания)⁴ (далее — КоАП РФ) понимает под должностным лицом лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Также согласно КоАП РФ к должностным лицам в части привлечения к административной ответственности приравниваются:

1) руководители и другие работники иных организаций (при совершении административных правонарушений в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций);

2) члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций;

3) лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, бюджетным учреждением, уполномоченным органом;

4) лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Согласно статье 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵ должностное лицо — это лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Следует отметить, что определения должностного лица содержатся и в некоторых иных правовых актах, в частности в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

¹ См., в частности: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1903. С. 7.

² См., в частности: Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы административного права. М., 1949. С. 141; Лазарева Н.С. Дисциплинарная и административная ответственность советских должностных лиц : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1948. С. 65–66; Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 16; Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 95; Петришин А.В. Статус должностного лица : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Петришин. Харьков, 1988. С. 11; Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. 1987. № 2. С. 17; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2. М., 2002. С. 103–104; Бабаева О.Н. О понятии должностного лица в правовой науке и законодательстве России // Юридические записки. Воронеж. 2000. С. 101; Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. 1991. № 11; и др.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 18.

⁵ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.



местного самоуправления в Российской Федерации»⁶, в котором под должностным лицом местного самоуправления понимается выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Несмотря на обозначенный выше различный подход к определению понятия «должностное лицо» в нормах российского служебного законодательства, такое положение дел в некоторой степени оправданно с точки зрения необходимости учета отраслевой специфики, конкретной сферы правоприменения. Различный подход к определению рассматриваемой категории во многом определяется характером правоотношений, в контексте которых используется данное понятие.

Кроме того, известную трудность составляет соотношение понятий «государственный служащий» и «должностное лицо», поскольку, как показывает анализ этих категорий, они являются в некоторых элементах схожими, пересекающимися в содержательном плане понятиями⁷. Как известно, должностное лицо не во всех случаях может состоять на государственной службе (таким может быть лицо, занимающее соответствующую административно-хозяйственную должность в любой, в том числе коммерческой организации). В то же время и государственный служащий не всегда может быть должностным лицом, поскольку круг его функциональных обязанностей может не охватывать полномочия, которыми наделяются соответствующие должностные лица.

В то же время к определению должностного лица нередко предлагаются подходы расширительного порядка, учитывающие не только занятие соответствующей государственной должности, но и осуществление таким лицом функций публичного характера, опосредующих по сути государственные полномочия⁸.

Законодательство о государственной службе не содержит четкого определения должностного лица соответствующего вида государственной службы.

На основании изложенного становится вполне очевидно, что далеко не все государственные служащие, замещающие те или иные должности государственной службы, могут являться должностными лицами. Об этом, в частности, говорит и ст. 288 УК РФ «Присвоение полномочий должностного лица», указывающая на противоправность присвоения государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение

им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций.

Существенными признаками, позволяющими выделить из всего состава государственных служащих должностных лиц, являются:

1) указанные государственные служащие наделены властными полномочиями по отношению к иным государственным служащим по организации деятельности аппарата государственного органа (например, полномочиями по решению вопросов должностного продвижения, присвоения классовых чинов, специальных и воинских званий, применения мер поощрения и дисциплинарного наказания и т.д.). Отмеченный признак подпадает также под категорию «организационно-распорядительные функции»;

2) наделены властными полномочиями в отношении физических и юридических лиц, не находящихся в служебной зависимости от них (например, полномочиями по подписанию индивидуальных или нормативных правовых актов, по применению мер административного принуждения и т.д.), т.е. выполняют функцию представителя власти;

3) могут управлять и распоряжаться денежными и иными активами государственного органа, принимать соответствующие юридически значимые решения в отношении государственного имущества, а также совершать иные юридически значимые действия в отношении указанных объектов, т.е. выполняют административно-хозяйственные функции.

Анализ состава категорий должностей государственной гражданской службы не позволяет отнести к должностным лицам «обеспечивающих специалистов», «специалистов», «помощников (советников)» в связи с отсутствием в полномочиях данных должностей признаков должностного лица. Служащие, замещающие соответствующие вышеперечисленные должности, либо обеспечивают выполнение государственными органами установленных задач и функций, либо оказывают содействие руководителям соответствующих государственных органов или лицам, замещающим государственные должности. Замещение должностей данных категорий не предполагает реализацию властных полномочий как внутри государственного органа, так и вовне его.

Указанные признаки, согласно законодательно установленному делению должностей государственной гражданской службы, присутствуют только у категории должностей «руководители». К данной категории относятся должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений.

Однако и в данной категории не всех лиц, замещающих должности, входящие в ее состав, следует

⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. К вопросу о законодательном закреплении понятий «государственный служащий» и «должностное лицо» // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 27.

⁸ Егорова Н. Управленческие функции специального субъекта преступления (уголовный закон, теория, судебная практика) // Уголовное право. 2007. № 2. С. 45–49.



рассматривать как должностных лиц. К должностным лицам среди всего вышеперечисленного можно отнести лиц, замещающих должности руководителей государственных органов, их территориальных подразделений или представительств.

Руководители структурных подразделений государственных органов не могут рассматриваться как должностные лица в большинстве случаев, однако, если указанные лица возглавляют структурные подразделения, наделенные статусом юридического лица, и обладают полномочиями самостоятельно принимать те или иные юридически властные решения и подписывать соответствующие административные акты, их также можно отнести к должностным лицам.

В отношении государственной службы в правоохранительных органах ситуация отнесения государственных служащих данного вида служебной деятельности к должностным лицам несколько проще, чем на государственной гражданской службе, так как значительное число государственных служащих указанного вида государственной службы наделено внешневластными полномочиями, в том числе полномочиями по применению в отношении физических и юридических лиц мер административного принуждения. Так, к должностным лицам государственной службы в правоохранительных органах можно, в частности, отнести:

1) сотрудников полиции (на основании имеющих у них полномочий по применению мер государственного принуждения, а также реализации иных внешневластных полномочий по отношению к физическим и юридическим лицам в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»);

2) сотрудников Федеральной службы судебных приставов (указанные государственные служащие в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»⁹ также могут реализовывать некоторые виды административного принуждения, в частности, осуществлять привод лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда (судьи) или дознавателя службы судебных приставов; предупреждать и пресекать преступления и правонарушения, а в случае необходимости передавать правонарушителей в органы внутренних дел; осуществлять личный досмотр лиц, находящихся в зданиях, помещениях судов, зданиях и помещениях Федеральной службы судебных приставов, а также досмотр находящихся при них вещей и т.д.).

На военной службе должностных лиц мы можем подразделить на:

1) должностных лиц, имеющих дисциплинарную власть над иными военнослужащими (либо на основании должностного положения, либо на основании воинского звания);

2) должностных лиц, имеющих внешневластные полномочия или выполняющих административно-хозяйственные функции (данные должностные лица в ряде случаев прямо указываются в нормативных правовых актах, регулирующих порядок прохождения и иные вопросы военной службы, в частности в Уставе внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации).

К первой группе должностных лиц можно отнести значительное число военнослужащих. Так, согласно Уставу внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495¹⁰, по своему служебному положению и воинскому званию одни военнослужащие по отношению к другим могут быть начальниками или подчиненными. Начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения. Подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника.

По своему воинскому званию начальниками являются проходящие военную службу: 1) маршалы Российской Федерации, генералы армии, адмиралы флота — для старших и младших офицеров, прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов; 2) генералы, адмиралы, полковники и капитаны 1-го ранга — для младших офицеров, прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов; 3) старшие офицеры в воинских званиях подполковника, капитана 2-го ранга, майора, капитана 3-го ранга — для прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов; 4) младшие офицеры — для сержантов, старшин, солдат и матросов; 5) прапорщики и мичманы — для сержантов, старшин, солдат и матросов одной с ними воинской части; 6) сержанты и старшины — для солдат и матросов одной с ними воинской части.

Старшие по воинскому званию в случае нарушения младшими воинской дисциплины (правил поведения, ношения военной формы одежды, выполнения воинского приветствия и др.) должны требовать от них устранения этого нарушения. Младшие по воинскому званию обязаны беспрекословно выполнять эти требования старших.

Таким образом, как можно видеть, дисциплинарная власть на военной службе имеется не только у военнослужащих, являющихся начальниками, но и у военнослужащих, имеющих более высокое воинское звание.

Учитывая особую роль приказа командира (начальника) на военной службе, неисполнение которого (приказа), отданного в установленном порядке, является преступлением против военной службы, следует заключить, что право его отдачи в отношении более низших по должности или званию военнослужащих, несомненно, дает нам право рассматривать военнослужащих, наделенных статусом командира (начальника), как должностных лиц.

⁹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

¹⁰ СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

Литература

1. Бабаева О.Н. О понятии должностного лица в правовой науке и законодательстве России / О.Н. Бабаева // Юридические записки. Воронеж. 2000. Вып. 12. С. 101–120.



2. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности / Д.Н. Бахрах. Пермь, 1969. 319 с.
3. Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений / Б.В. Волженкин // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 73–81.
4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский. СПб., 1903. 580 с.
5. Деменкова Н.Г., Игнатова М.С. К вопросу о законодательном закреплении понятий «государственный служащий» и «должностное лицо» / Н.Г. Деменкова, М.С. Игнатова // Административное право и процесс. 2010. № 2. С. 25–27.
6. Егорова Н. Управленческие функции специального субъекта преступления (уголовный закон, теория, судебная практика) / Н. Егорова // Уголовное право. 2007. № 2. С. 45–49.
7. Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.И. Кононов. М., 1994. 27 с.
8. Лазарева Н.С. Дисциплинарная и административная ответственность советских должностных лиц : дис. ... канд. юрид. наук / Н.С. Лазарева. М., 1948. 267 с.
9. Петришин А.В. Статус должностного лица : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Петришин. Харьков, 1988. 17 с.
10. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2 / Ю.Н. Стариков. М. : Норма, 2002. 585 с.
11. Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении / А.Т. Усольцев // Правоведение. 1987. № 2. С. 13–19.
12. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате / Ц.А. Ямпольская // Вопросы административного права. М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1949. С. 134–153.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ И ОХРАННЫХ КОМПАНИЙ В США, НАНИМАЕМЫХ ПО КОНТРАКТАМ С МИНИСТЕРСТВОМ ОБОРОНЫ

Королькова Елена Евгеньевна,

аспирант кафедры международного права

Московского государственного института международных отношений (Университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО (У) МИД России)

korolkovaintlaw@gmail.com

Популярность услуг частных военных и охранных компаний (ЧВОК), нанимаемых Министерством обороны США для участия в миссиях ведомства, продолжает расти: 95% федеральных контрактов с ЧВОК приходится на военные нужды. Деятельность сотрудников в вооруженных конфликтах, сопровождающаяся нарушениями прав человека, неопределенность статуса по международному гуманитарному праву стали предметом дискуссий об эффективности их использования для государственных военных нужд. В статье рассматриваются проблемные аспекты регулирования деятельности ЧВОК в США.

Ключевые слова: частные военные и охранные компании, Министерство обороны США, вооруженный конфликт.

Legal Regulation of the Activities of Private Military and Security Companies in the USA Hired under Agreements with the Department of Defense

Korolkova Elena E.

Postgraduate Student of the Department of International Law

of the Moscow State Institute of International Relations (University)

of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University)

The popularity of the services of private military and security companies (PMSCs) hired by the US Department of Defense to participate in the missions continues to grow. About 95% of federal contracts the Department concludes with PMSCs for military needs. Infringements of human rights due to unlawful behavior of PMSC`s personnel, the



ambiguity of the status under international humanitarian law became the subject of discussions about their efficiency. The article examines the problematic aspects of PMSCs and analyses how national legislation regulates their activity.

Keywords: private military and security companies, the US Department of Defense, armed conflict.

После событий 11 сентября 2001 г. ЧВОК участвуют в военных миссиях Министерства обороны США, оказывая услуги по логистике, вооруженной охране объектов и физических лиц, сбору и анализу разведывательных данных, материально-технической поддержке вооруженных сил: «Правительство идет плечом к плечу с подрядчиками. За каждым успехом стоят инициалы контрактного офицера»¹. Статус сотрудников ЧВОК по международному гуманитарному праву остается неопределенным ввиду того, что они осуществляют различную деятельность в вооруженном конфликте в зависимости от условий контракта². Выполнение некоторых услуг схоже с военной деятельностью и может повлечь непосредственное участие в военных действиях.

По сути, федеральный контракт представляет собой договор между «государством-заказчиком и частным капиталом, направленный на удовлетворение государственных потребностей США военного и гражданского назначения»³. К контрактам предъявляются более жесткие нормативные требования по сравнению с коммерческими сделками.

Циркуляр ОМВ-76А от 4 августа 1983 г., принятый Административно-бюджетным управлением США, устанавливает правила заключения контрактов для выполнения услуг для нужд государства. Циркуляром запрещено выполнение исключительно государственных функций частным сектором. Под ними согласно подп. «б» п. 5 циркуляра понимаются функции, которые, будучи тесно связаны с общественными интересами, требуют исполнения только федеральными служащими. Такие функции не выполняются коммерческим сектором⁴. Циркуляр определяет две категории исключительно государственных функций:

— акт правления; уголовное преследование и другие судебные функции; управление правительственными программами; руководство вооруженными силами; военная деятельность; проведение внешней политики и др.;

— валютные операции, налоговые сборы, контроль казначейских счетов и денежной массы, управление публичными трастами.

Примеры коммерческих услуг, которые выполняются частными лицами, приведены в приложении

к циркуляру, среди таковых: техническое обслуживание и ремонт авиационных компонентов, боевых машин, электронного оборудования, оружия; охрана объектов.

Перед заключением федерального контракта Министерство обороны США оценивает эффективность выполнения конкретной задачи частной компанией в сравнении с государственными служащими. После чего назначается конкурс, в ходе которого публикуется заявка с описанием услуги и условиями исполнения. По результатам конкурса федеральный контракт присуждается государственным представителем ведомства, контролирующим его исполнение. Он имеет право вносить изменения и поправки, выдавать разрешение на продление сроков либо аннулирование контракта. В контракте указываются сведения о сроках и условиях оказания услуг; минимальных требованиях к профессиональному стандарту подрядчиков; способы взаимодействия подрядчиков и Министерства обороны США.

После заключения контракта сотрудники компании-подрядчика получают доступ к информации, требуемой для выполнения услуг. За нарушение принципа конфиденциальности, установленного Актом о добросовестности государственных закупок и Актом торговых секретов, подрядчик несет уголовную ответственность. В случае если частная компания оказывает услуги на территории иностранного государства, государственный представитель решает вопрос о размещении вторичной администрации, которая будет непосредственно контролировать подрядчика⁵. Частным компаниям не запрещено привлекать субподрядчиков, однако процедура требует согласования.

Если условия федерального контракта нарушены, Министерство обороны США может аннулировать контракт, обратиться в суд за восстановлением нарушенных прав. Правом подачи иска в суд наделен также генеральный прокурор США, который может обратиться в окружной суд в защиту интересов федерального агентства. Компания-подрядчик вправе обратиться в суд после того, как использует административные средства защиты в Бюро апелляций по контрактам⁶.

Для нужд Министерства обороны США разработана Программа усиления служб тыла граждан-

¹ См.: URL: <https://www.thefreelibrary.com/Dod+E-Business%2FStandard+Procurement+System+Joint+Users%27+Confere nce%3A+...-a0130717491> (дата обращения: 11.01.2018).

² Кулебякин В.Н., Королькова Е.Е. Статус сотрудников частных военных и охранных компаний по международному гуманитарному праву // Московский журнал международного права. 2015. № 4. С. 27–42.

³ Там же.

⁴ См.: URL: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A76/a076.pdf> (дата обращения: 28.12.2017).

⁵ О процессе управления федеральными контрактами подробно изложено в исследовании: Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И. США: Военная экономика (организация и управление) / под общ. ред. П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. М.: Межд. отношения, 2013. С. 124–127.

⁶ Бюро апелляций по контрактам представляет собой своеобразный арбитраж при Министерстве обороны США, в состав которого входят специалисты и эксперты из числа военных и гражданских лиц, имеющих опыт работы с государственными заказами.



скими специалистами (Logistics Civil Augmentation Program)⁷, применяемая при заключении контрактов с ЧВОК, которые именуются «подрядчиками». Подрядчиками являются физические лица, фирмы, корпорации, партнерства, ассоциации и другие негосударственные компании. Информация о заключенных контрактах подлежит размещению в Синхронизированной информационной системе по контрактам (Synchronized Predeployment and Operational Tracker — SPOT). Основным оператором базы данных является Министерство обороны США. Однако другим федеральным агентствам, например Государственному департаменту, также предоставлен доступ к системе. После заключения контракта командующий объединенными силами разрабатывает план взаимодействия военнослужащих с подрядчиками, в котором оцениваются риски их участия в конкретной операции.

Управление конгресса США по бюджету в 2008 г., подводя итоги расходования бюджетных средств на иракскую кампанию за период с 2003 по 2007 г., отметило существенную роль подрядчиков⁸. За указанный период федеральными агентствами заключено контрактов с ЧВОК на 85 млрд долл., из них 76 млрд долл. затрачено на военные операции. Эксперты констатировали, что их услуги обошлись федеральному бюджету дороже по сравнению с оплатой военнослужащим: в 2007 г. сотрудники компаний Blackwater и DynCorp зарабатывали около 1,2 тыс. долл. в день, что составляет около 450 тыс. долл. в год. По сравнению с ними сержант армии зарабатывал в день около 140–190 долл. в день, включая премии и дотации, за год сумма сводилась к 60 тыс. долл.

Согласно Федеральным правилам закупок США (Federal acquisition regulation) правительство может как заключить контракт напрямую с физическими лицами, так и нанять частную компанию. В первом случае на физическое лицо распространяются положения о государственной службе, в последнем случае компания контролирует качество выполнения услуг своими сотрудниками⁹. Федеральные правила закупок также требуют выполнение исключительно государственных функций только правительственными служащими.

В соответствии с инструкцией Министерства обороны США от 20 декабря 2011 г. № 3020.41 (в ред. от 11.04.2017) (далее — Инструкция № 3020.41) ЧВОК могут быть наняты для участия в военных операциях

Министерства обороны США. Согласно Инструкции № 3020.41 они не могут принимать непосредственное участие в военных действиях. Сотрудники ЧВОК признаются гражданскими лицами, следующими за вооруженными силами, о чем выдается идентификационная карта, и на них распространяются положения Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г. Хотя федеральным законодательством США и ведомственными документами Министерства обороны подрядчикам запрещено выполнение исключительно государственных функций, установить, относится ли конкретная услуга к указанной категории, проблематично, ввиду размытости формулировки понятия «исключительно государственная функция», которое может трактоваться достаточно широко.

Порядок привлечения подрядчиков для оказания поддержки вооруженным силам США также регулируется инструкцией Министерства обороны США № 715-9 (далее — Инструкция № 715-9)¹⁰. Инструкция № 715-9 предупреждает о необходимости воздерживаться от вовлечения подрядчиков в непосредственное участие в военных действиях. При заключении контракта установлен ряд ограничений:

- подрядчики не осуществляют командование вооруженными силами, т.к. это признается исключительно военной деятельностью, и не несут ответственность за результаты военной операции;

- не охраняют объекты, информацию и физических лиц в зоне вооруженного конфликта в ситуациях повышенного риска для жизни;

- не оказывают медицинскую помощь, которая традиционно выполняется медицинским военным персоналом;

- не участвуют в разведывательной деятельности и не проводят допросы заключенных. Однако ограничение не распространяется на зоны с минимальным риском для жизни подрядчиков и в случаях их специальной подготовки по этим направлениям;

- уголовное преследование, отправление правосудия, включая запрет на выдачу ордеров на арест, задержание, сбор доказательств, однако возможно оказание технической поддержки при расследовании преступлений;

- обращение и содержание с военнопленными, интернированными гражданскими лицами, задержанными лицами из состава военнослужащих, другими заключенными.

Согласно требованиям подрядчики должны иметь при себе: действующий паспорт, визу, разрешающую въезд в государство места оказания услуг. Если условием контракта предусмотрено выполнение задач, требующих доступа к базам данных Министерства обороны, то они получают такой доступ. Министерство обороны контролирует прохождение медицинского осмотра, а также выдачу средств индивидуаль-

⁷ Army Regulation (AR) 700-137 LOGISTICS CIVIL AUGMENTATION PROGRAM (LOGCAP). URL: <http://usahec.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p16635coll11/id/2350> (дата обращения: 28.12.2017).

⁸ Доклад Управления Конгресса США по бюджету. URL: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/08-12-iraqcontractors.pdf> (дата обращения: 09.01.2018).

⁹ Federal acquisition regulation, § 37.104 — Personal services contracts. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2002-title48-vol1/pdf/CFR-2002-title48-vol1-sec37-104.pdf> (дата обращения: 11.01.2018).

¹⁰ См.: URL: https://www.acq.osd.mil/dpap/ccap/cc/jcchb/Files/FormsPubsRegs/Pubs/uasar715_9.pdf (дата обращения: 13.01.2018).



ной защиты. На время участия в военной операции каждый подрядчик также должен иметь при себе:

— идентификационную карту и персональную идентификационную карту (в отличие от идентификационной карты в ней указываются полное имя подрядчика, номер страховки, группа крови и вероисповедание);

— копии документов, подтверждающих сдачу экзамена по физической подготовке; стоматологическое обследование; получение индивидуальных средств защиты; подтверждение о прохождении обучения; разрешение на ношение оружия (при необходимости); справку об иммунизации и генетической дактилоскопии; рецепт на 180-дневный запас медикаментов (при необходимости);

— данные о регистрации в базе SPOT.

Отсутствие вертикали подчинения подрядчиков военному командующему вызывает проблемы при взаимодействии с ними: подрядчики связаны лишь условиями заключенного контракта. В случаях совершения правонарушений командующий должен сообщить об этом в Министерство обороны государственному представителю, контролирующему исполнение контракта. Ответственность за действия подрядчиков возлагается на компанию, с которой Министерство обороны заключило контракт, поскольку именно компания является непосредственным работодателем. На подрядчиков возлагается обязанность соблюдать законодательство США и следовать Регламенту по совместной этике¹¹.

Деятельность сотрудников ЧВОК в Ираке и Афганистане приобрела негативную общественную огласку. Подрядчики обвинялись в применении пыток к заключенным в Афганистане, незаконном использовании огнестрельного оружия, убийствах и причинении вреда здоровью гражданским лицам в Ираке. В 2010 году власти Афганистана сообщали о том, что сотрудники ЧВОК, охранявшие конвой военнослужащих НАТО, регулярно открывали беспорядочную стрельбу по населенным пунктам¹². Благодаря расследованию конгресса США установлено, что миллионы долларов выплачены ЧВОК полевым командирам для обеспечения безопасности их сотрудников и контингента военнослужащих. Подрядчики предоставляли денежные средства в обмен на беспрепятственное и безопасное прохождение конвоя по территории Афганистана¹³.

Негативные последствия, вызванные участием ЧВОК в военных операциях, привели к дискуссии на

правительственном уровне в США. Появились предложения запретить найм ЧВОК для оказания услуг в зонах повышенного риска. Применение огнестрельного оружия в ходе вооруженного конфликта предлагается разрешить только военнослужащим. Менее жестким вариантом регулирования является ограничение охранных услуг до стационарной охраны, т.к. большинство случаев со смертельным исходом возникли в результате мобильной охраны конвоев. Также предложено нанимать граждан принимающего государства, которые владеют местным языком и знаниями традиций и обычаев местного населения, а не граждан США или других государств.

За период 2014–2015 годов Министерство обороны США заключило несколько контрактов с ЧВОК для оказания услуг на территории Украины. В частности, компании предоставляли услуги по радиочастотному анализу, обслуживали малые БПЛА, участвовали в Программе совместного уменьшения угрозы (Cooperative Threat Reduction Program), проводили обучение военнослужащих и технологическое сопровождение ПЗРК «Патриот»¹⁴. Скандально известная ЧВОК — DynCorp International неоднократно выступала подрядчиком Министерства обороны США. Только в 2017 году заключены контракты на оказание поддержки американским военно-воздушным силам, базирующимся в Косово, Афганистане, Ираке, Германии, Гондурасе, Египте; участие в гуманитарных операциях на Филиппинах. Компания Academi, бывшая Blackwater, заключила контракт с Министерством обороны США на проведение разведки с помощью БПЛА и оказание материально-технической поддержки вооруженным силам до 2022 г. Сотрудники компании проводят контртеррористические учения с военнослужащими ВМФ США. Несмотря на многочисленные нарушения прав человека, совершенные в Афганистане и Ираке, они вновь осуществляют вооруженную охрану объектов в этих странах.

Подводя итог, следует отметить, что в США регулирование деятельности ЧВОК наиболее развито по сравнению с другими государствами. США проводят последовательную политику привлечения ЧВОК для выполнения некоторых государственных функций. Они участвуют в миссиях Министерства обороны и Государственного департамента за рубежом, в том числе в вооруженных конфликтах. Однако их фактическое привлечение для непосредственного участия в военных действиях представляется неправомерным, т.к. законодательство США определяет их как гражданских лиц, следующих за вооруженными силами. Учитывая, что ЧВОК часто нанимаются Министерством обороны, представляется положительной практикой ведомства по регулированию их деятельности инструкциями, которые учитывают специфику военных операций.

Анализ практики заключения и исполнения условий большинства контрактов показывает, что федеральные агентства США практически не контролируют

¹¹ Инструкция Министерства обороны США № DOD 5500.7-R. URL: <http://www.militaryatheists.org/regs/DODD5500-7v1996-JER.pdf> (дата обращения: 11.01.2018).

¹² Abbot, S. Private Guards Anger U.S., Afghans // Associated Press, May 1, 2010.

¹³ Subcommittee on National Security and Foreign Affairs of the House Committee on Oversight and Government Reform. Warlord Inc.: Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan, June 22, 2010; Senate Armed Services Committee. Inquiry into the Role and Oversight of Private Security Contractors in Afghanistan, October 7, 2010.

¹⁴ См.: URL: <https://www.defense.gov/News/Contracts/ContractView/Article/606000/> (дата обращения: 16.01.2018).



ют исполнение условий компаниями, что происходит ввиду ряда причин. Во-первых, национальное законодательство не предусматривает обязательные требования к процедуре отбора, обучения ЧВОК и их сотрудников для выполнения государственных задач, а также механизм контроля их деятельности.

Во-вторых, не установлены критерии, позволяющие определить исключительно государственные функции. В-третьих, остаются без регулирования отношения между субподрядчиком и государством-заказчиком, а сама процедура привлечения субподрядчика носит формальный характер.

Литература

1. Доклад Управления Конгресса США по бюджету. URL: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/08-12-iraqcontractors.pdf> (дата обращения: 09.01.2018).
2. Инструкция Министерства обороны США № DOD 5500.7-R. URL: <http://www.militaryatheists.org/regs/DODD5500-7v1996-JER.pdf> (дата обращения: 11.01.2018).
3. Интервью с представителем Министерства обороны США. URL: <https://www.thefreelibrary.com/>
4. Кулебякин В.Н., Королькова Е.Е. Статус сотрудников частных военных и охранных компаний по международному гуманитарному праву / В.Н. Кулебякин, Е.Е. Королькова // Московский журнал международного права. 2015. № 4. С. 27–42.
5. Официальный сайт Министерства обороны США. URL: <https://www.defense.gov/News/Contracts/Contract-View/Article/606000>
6. Федорович В.А. США: Военная экономика (организация и управление) / В.А. Федорович, В.Б. Муравник, О.И. Бочкарев ; под общ. ред. П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. М. : Межд. отношения, 2013. 618 с.
7. Циркуляр от 4 августа 1983 г. OMB-76A. URL: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A76/a076>
8. Abbot, S. Private Guards Anger U.S., Afghans // Associated Press, May 1, 2010.
9. Army Regulation (AR) 700-137 LOGISTICS CIVIL AUGMENTATION PROGRAM (LOGCAP). URL: <http://usahec.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p16635coll11/id/2350> (дата обращения: 28.12.2017).
10. Federal acquisition regulation, § 37.104 — Personal services contracts. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2002-title48-vol1/pdf/CFR-2002-title48-vol1-sec37-104.pdf> (дата обращения: 11.01.2018).
11. Subcommittee on National Security and Foreign Affairs of the House Committee on Oversight and Government Reform. Warlord Inc.: Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan, June 22, 2010.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВОЕННО-УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII – ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX В.

*Гребенкин Алексей Николаевич,
доцент юридического факультета
Среднерусского института управления — филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
кандидат исторических наук, доцент
angrebyonkin@mail.ru*

Данная статья посвящена анализу организационно-правовых аспектов формирования системы военно-учебных заведений Российской империи и ее руководящих органов в XVIII — 1-й четверти XIX в. Автор дает краткое описание предпринятых в XVIII в. попыток объединения кадетских корпусов в единую систему и приходит к выводу, что они не увенчались успехом из-за немногочисленности военно-учебных заведений, их специализации и выполнения ими функций, не связанных с подготовкой офицеров. Рассматривая развитие военной школы в царствование Александра I, автор приходит к заключению о том, что в начале XIX в. были приняты эффективные меры, направленные на создание централизованного управления военно-учебным ведомством. Образование Непременного совета о военных училищах, во главе которого стоял цесаревич Константин Павлович, стало важным шагом на пути к созданию системы военно-учебных заведений, деятельность которых была бы подчинена единым требованиям. Однако обусловленная комплексом причин невозможность полноценного участия цесаревича в жизни военной школы привела в 1810-е гг. к утрате Непременным советом роли центра управления военно-учебными заведениями, а деятельность главного директора кадетских корпусов не смогла заполнить образовавшийся административный вакуум.

Ключевые слова: управление, система, кадетский корпус, военное образование, Российская империя.

Organizational and Legal Aspects of Establishment of a System of Military Educational Institutions in the Russian Empire in the XVIII to the First Quarter of the XIX Century

*Grebenkin Aleksey N.
Assistant Professor of the Law Faculty of the Central Russian Institute of Management —
Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Candidate of Historical Sciences
Assistant Professor*

This article is devoted to analysis of organizational and legal aspects of formation of system of military schools in Russian Empire and its governing bodies in XVIII — the 1st quarter of XIX cent. Author gives the brief description of attempts of integration of cadet corps into entire system which were undertaken in XVIII cent. and comes to conclusion that they were unsuccessful because of fewness of military schools, their specialization and exercise of their functions which were not connected with officers training. After the consideration of development of military schools under the reign of Alexander I author interferes that the effective measures aimed at creating of centralized administration of military education were took in the beginning of XIX cent. The founding of the Essential Council about military training schools headed by Cesarevitch Konstantin Pavlovich became the serious step to the establishment of system of military schools whose activity would be subordinated to the unified requirements. But the impossibility of proper participation of Cesarevitch in life of military training department caused by complex of reasons lead in 1810s to the loss by the Essential Council the role of control center of military schools. The activity of the Senior director of cadet corps couldn't fill the formed administrative vacuum.

Keywords: administration, system, cadet corps, military education, Russian Empire.

Система отечественного военного образования в настоящее время находится в переходном состоянии.

К сожалению, планируемые и осуществляемые реформы далеко не всегда учитывают масштаб и специфику



задач, стоящих перед военно-учебным ведомством. Начатая в 2009 г. модернизация военно-учебных заведений быстро привела к негативным последствиям, поставившим систему подготовки офицерских кадров на грань краха. Эти обстоятельства побуждают нас обратиться к опыту, накопленному в течение более чем трехвекового функционирования российской военной школы — в том числе и опыту отрицательному. В частности, большой интерес представляет период второй половины XVIII — 1-й четверти XIX в., в течение которого предпринимались неоднократные попытки структурной модернизации военно-учебных заведений. Эти попытки, несмотря на все приложенные усилия, далеко не всегда приводили к ожидаемым результатам. Их изучение необходимо для того, чтобы, модернизируя современную систему военного образования, не повторить ошибок прошлых лет и не нанести серьезный удар по офицерскому корпусу российской армии.

Артиллерийские и инженерные школы и кадетские корпуса, существовавшие в Российской империи в XVIII в., долгое время не имели общего руководства и не образовывали единой системы. Их деятельность не была объединена общей целью — подготовкой офицерского корпуса, так как главным каналом пополнения армии офицерами оставались гвардейские полки. Кадетские же корпуса, открытые далеко не в последней очереди с благотворительными целями (благодаря им недоросли избегали солдатской лямки), по отношению к армии выполняли вспомогательную функцию, служа в первую очередь средством подготовки офицеров специальных родов оружия. Это существенно затрудняло их интеграцию. А.М. Лушников отмечал, что военно-учебные заведения XVIII в. представляли собой «автономные учреждения, созданные в разное время с различной целью и имеющие мало общего», и в результате анализа их деятельности приходил к выводу, что «...все они... имели совершенно разное строение и педагогическое устройство, систему воспитания, предметы обучения, дисциплинарную практику. Каждое заведение функционировало в соответствии с самостоятельно разработанными учебными планами и программами, которые утверждались директорами. Отсутствовала единая законодательная база, общие инструкции и учебные пособия, унифицированный стандарт уровня подготовки выпускников»¹. Разобщенности кадетских корпусов немало способствовала их специализация, закрепленная в названиях (Сухопутный кадетский корпус, Артиллерийский и инженерный кадетский корпус). Кроме того, каждое заведение готовило как гражданских чиновников, так и учителей, что делало учебные планы еще более пестрыми и не поддающимися интеграции.

Следует отметить, что на протяжении XVIII в. как минимум дважды предпринимались попытки сведения военно-учебных заведений в объединен-

¹ Лушников А.М. Армия, государство и общество: система военного образования в социально-политической истории России (1701–1917 гг.). Ярославль, 1996. С. 55.

ную общим руководством систему. В 1741 году генерал-фельдцейхмейстеру принцу Людвигу Вильгельму Гессен-Гомбургскому было вверено начальство над Шляхетным кадетским корпусом, артиллерийской и инженерной школами. Однако принц, не получивший в детстве и юности никакого воспитания и совершенно незнакомый с учебными заведениями, не обладал даже минимальными познаниями в области образования. К тому же он имел «нрав беспокойный, слабый, сварливый»² и являлся более чем посредственным администратором. Военно-учебным ведомством принц Гессен-Гомбургский управлял при помощи репрессий и не внес существенного вклада в его развитие. В 1745 году ему на смену пришел князь В.А. Репнин — просвещенный и гуманный человек, активно содействовавший переходу на военно-учебную службу квалифицированных специалистов. Но уже в 1748 г., после смерти Репнина, общее руководство военно-учебными заведениями было упразднено.

Новая попытка создания системы подготовки офицерских кадров была предпринята при Петре III. И.И. Шувалов разработал план, в соответствии с которым Сухопутный шляхетный кадетский корпус, Морской кадетский корпус и Артиллерийская школа должны были быть объединены в единую структуру. При этом первоначальное обучение кадет предполагалось осуществлять в рамках Сухопутного корпуса, а специальная подготовка, в зависимости от способностей и склонностей кадет, продолжалась либо в одном из трех вышеуказанных военно-учебных заведений (выпускавших, соответственно, офицеров в пехоту, флот или артиллерию), либо в гражданских высших учебных заведениях (Московском университете, Академическом университете и Академии художеств). Таким образом, предусматривалась интеграция не только военных, но и гражданских учебных заведений. В апреле 1762 г. Петр III издал указ, в соответствии с которым на базе Сухопутного, Артиллерийского и Морского кадетских корпусов создавался один корпус, рассчитанный на одновременное обучение 720 человек. Таким образом, вместо системы кадетских корпусов в России появлялся объединенный «корпус-университет». Намеченные Шуваловым ступени военной подготовки в указе отражения не нашли. Так, хотя законодатель констатировал, что «...не все будущие в кадетском корпусе найдутся охотны и способны вступать в морскую службу, но нет и надобности, чтоб в одну только морскую службу все вступали...»³, изучение всеми желавшими кадетами морских наук поощрялось награждением одним чином при выпуске. Те же, кто собирался служить во

² Бантыш-Каменский Д.Н. Биографии российских генералиссимусов и генерал-фельдмаршалов с 48 портретами. Ч. 1. СПб.: В типографии Третьего Департамента Министерства Государственных Имуществ, 1840. С. 239.

³ Об учреждении одного корпуса из трех кадетских корпусов, Сухопутного, Морского и Артиллерийского, и о поручении оного в управление Главному Директору Шувалову // Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗРИ). Собр. 1-е. Т. XV. № 11515.



флоте, должны были предварительно сделать одну кампанию, а если после этого изъявляли желание «для лучшей практики в других флотах волонтерами служить», то не только беспрепятственно отпускались, но и награждались двойным жалованьем. Желавших углубленно изучать артиллерию и фортификацию следовало посылать на практику, порядок прохождения которой должен был быть разработан самим Шуваловым, а вопросы, связанные с подготовкой гражданских чиновников, предполагалось обсудить совместно Сенату, Шувалову и куратору корпуса.

Екатерина II вскоре после своего прихода к власти отказалась от реализации проекта, слишком тесно связанного с именем ее покойного супруга⁴, и в течение нескольких десятилетий вопрос о создании системы военно-учебных заведений не поднимался. Определенная схожесть форм и содержания образовательного процесса в кадетских корпусах эпохи Екатерины II достигалась лишь за счет общих целевых установок, заданных правительством, а единство социокультурного пространства являлось следствием господствовавших в то время просветительских идеалов, лежавших в основе воспитательной парадигмы элитных учебных заведений — как военных, так и гражданских. В «золотой век» русского дворянства учебные планы кадетских корпусов были переработаны в духе энциклопедизма, и они стали выполнять функцию не столько военно-образовательных учреждений, сколько дворянских университетов. Широкая автономия корпусов екатерининской эпохи («рассадников великих людей»), живившаяся на близости их директоров-просветителей к трону, почти полностью исключала какие-либо формы административной интеграции.

Однако независимость и разобщенность военно-учебных заведений были терпимы лишь до тех пор, пока кадетские корпуса не были подчинены одной общей цели — подготовке офицерского корпуса. Павел I, инициировавший резкую милитаризацию кадетских корпусов, не успел создать централизованное управление военно-учебными заведениями, хотя «...взял (кадетские корпуса.— А.Г.) под свое личное покровительство и требовал, чтобы директора во всех делах, касающихся производства, назначений, а также в экстренных случаях, относились непосредственно к нему»⁵.

Поэтому в начале XIX в. процесс создания единой системы военного образования по-прежнему был далек от завершения. Подготовкой офицеров для русской армии занимались четыре заведения: 1-й (бывший Сухопутный), 2-й (бывший Артиллерийский и инженерный) и Гродненский (бывший Шкловский,

впоследствии Московский) кадетские корпуса и Императорский военно-сиротский дом (впоследствии — Павловский кадетский корпус). Каждое из этих заведений преследовало свою собственную цель и почти не взаимодействовало с другими. Общее правовое поле деятельности также отсутствовало. Правила, в соответствии с которыми осуществлялась подготовка офицеров, устанавливались единолично директорами, определявшими сроки приема в заведение и количество поступающих, решавшими, кто из обучающихся должен быть выпущен на службу и в каком именно чине — офицерском или унтер-офицерском. Учебные планы, инструкции и программы преподавания отдельных дисциплин, формы документов — все это также разрабатывалось каждым заведением самостоятельно.

Обусловленная участием России в многочисленных войнах начала XIX в. необходимость подготовки в кратчайшие сроки большого количества офицеров и рост потребности не только в квалифицированных артиллеристах и военных инженерах, но и в хорошо подготовленных командирах вылились в концепцию создания сети военно-учебных заведений, деятельность которых была бы строго упорядочена и подчинена единым требованиям. В связи с этим на повестке дня оказался вопрос об учреждении особого руководящего органа.

Предложение подчинить военно-учебные заведения Министерству просвещения, выдвинутое в 1802 г. членами Негласного комитета, не было поддержано Александром I. Однако вскоре император по собственной инициативе предпринял ряд шагов, направленных на интеграцию разрозненно действовавших военно-учебных заведений в одно целое. В октябре 1803 г. была создана Временная комиссия о военных училищах под председательством цесаревича Константина Павловича. Она преследовала следующие цели: 1) пересмотр уставов и положений, которыми должны были руководствоваться в своей деятельности кадетские корпуса; 2) составление плана организации губернских военных училищ, проект которых был разработан шефом 1-го кадетского корпуса П.А. Зубовым (либо, по мнению В.Г. Данченко и Г.В. Калашникова, генерал-майором И.М. Бегичевым)⁶. Завершение работы комиссии увенчалось составлением в марте 1805 г. единого плана военного воспитания, в соответствии с которым должны были быть созданы губернские военные училища — подготовительные военно-учебные заведения, выпускники которых могли поступать в старшие классы столичных кадетских корпусов⁷. Полностью реализовать проект создания военных училищ не удалось; вместо 17 планируемых училищ были открыты лишь три. Тульское и Тамбовское дворянские училища были учрежде-

⁴ О бытии Сухопутному и Морскому Кадетским Корпусам на прежнем основании, как было при Императрице Елизавете Петровне // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. XVI. № 11640.

⁵ Петров П.В. Главное управление военно-учебных заведений. Исторический очерк // Столетие военного министерства. 1802–1902. Т. X. Ч. 1. СПб.: Типография поставщиков Двора Его Императорского Величества товарищества М.О. Вольф, 1902. С. 52.

⁶ Данченко В.Г., Калашников Г.В. Кадетский корпус. Школа русской военной элиты. М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. С. 229.

⁷ О порядке учреждения военных училищ. С приложением плана военного воспитания // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. XXVIII. № 21675.



ны еще в 1802 г., а Оренбургское Неплюевское военное училище появилось, напротив, намного позже — только в 1825 г.

В марте 1805 года был создан Непременный совет о военных училищах («Совет о военных корпусах»)⁸, председателем которого «на правах главного их начальника» стал цесаревич Константин Павлович. Непременный совет преследовал вполне конкретную цель: «ввести единство и общие начала в воспитание питомцев»⁹. Ему было поручено не только устройство губернских военных училищ, но и составление устава и штатов «высших» (столичных) кадетских корпусов. С момента образования Непременного совета российские военно-учебные заведения получили единое руководство, а правила, в соответствии с которыми они действовали, стали приводиться к единообразию. При совете был образован комитет, которому поручалось составление уставов заведений и учебных программ.

В течение семи лет Константин Павлович принимал активное участие в работе Непременного совета о военных училищах, вникая во все вопросы, связанные с деятельностью военно-учебных заведений, число которых постепенно росло. В 1802 году военно-учебным заведением стал Пажеский корпус, ранее бывший придворной школой, а в 1807 г. в целях ускоренной подготовки большого количества офицеров по предельно сокращенной программе был открыт Дворянский полк. Однако после начала Отечественной войны 1812 г. цесаревич, назначенный командующим корпусом, был вынужден оставить руководство военной школой. До 1814 года он находился в рядах действующей армии, командуя различными частями и соединениями в ходе Заграничного похода. В 1815 году Константин Павлович был назначен главнокомандующим польской армией. С этого момента он, фактический наместник Царства Польского, жил преимущественно в Варшаве и уже не мог уделять военно-учебным заведениям прежнего внимания. Непременный совет о военных училищах, оставшись без руководителя, практически прекратил свою деятельность. Образовавшийся административный вакуум был отчасти заполнен только в 1819 г., когда на должность главного директора Пажеского, всех кадетских корпусов и Дворянского полка, предусмотренную еще составленным в 1805 г. «Планом военного воспитания», был назначен генерал-адъютант П.П. Коновницын. Он должен был выполнять всю текущую работу, относившуюся к управлению военно-учебными заведениями. В 1820 году при главном директоре было создано дежурство, в которое входили канцелярия и три отделения: учебное, инспекторское и хозяйственное. Коновницын показал себя хорошим управленцем, сумевшим за короткое время существенно улучшить учебную часть и привести в порядок хозяйственные дела.

⁸ Об учреждении Совета о военных корпусах // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. XXVIII. № 21685.

⁹ Каменев А.И. История подготовки офицерских кадров в России. М.: ВПА им. В.И. Ленина, 1990. С. 49.

Общее руководство военной школой оставалось за цесаревичем Константином Павловичем, и все важнейшие кадровые и организационные вопросы решались не иначе, как после предварительного доклада ему. Однако в силу удаленности Варшавы от Петербурга роль Константина Павловича в управлении военно-учебным ведомством была скорее номинальной. Поскольку с 1824 г. кадетские корпуса, Дворянский полк и Императорский военно-сиротский дом в строевом отношении подчинялись генералу-фельдцейхмейстеру великому князю Михаилу Павловичу, цесаревич фактически передоверил младшему брату общий надзор за военно-учебными заведениями. Кроме того, с начала 1820-х гг. большое внимание военно-учебным заведениям стал уделять великий князь Николай Павлович, занимавший пост генерал-инспектора по инженерной части. Будущий император был инициатором создания Инженерного училища, которое, по воспоминаниям современников, в бытность свою великим князем посещал едва ли не каждый день.

После смерти энергичного и деятельного Коновницына в 1823 г. пост главного директора занял генерал-адъютант П.В. Голенищев-Кутузов — боевой генерал, ранее не имевший никакого отношения к военному образованию. В 1826–1833 годах главным директором являлся генерал-адъютант (с 1828 г. — генерал от инфантерии) Н.И. Демидов. Личность Демидова и его методы обучения и воспитания кадет (сочетание жестоких репрессий с ханжеской заботой о нравственности учащихся) превосходно описаны Н.С. Лесковым в рассказе «Кадетский монастырь».

Количество военно-учебных заведений постепенно росло: в 1819 г. был открыт Финляндский кадетский корпус, в 1823 г. — Школа гвардейских подпрапорщиков. В целях подготовки офицеров специальных родов войск были открыты Главное инженерное (в 1819 г.) и Артиллерийское (в 1820 г.) училища. В 1824 году в Москву из Костромы был переведен Смоленский кадетский корпус, ранее именовавшийся Гродненским кадетским корпусом и Шкловским благородным училищем (последнее было основано еще в 1778 г. меценатом генералом С.Г. Зоричем), а после размещения в Екатерининском дворце в Лефортово переименованный в Московский кадетский корпус.

Следует отметить, что в царствование Александра I четко обозначился курс на милитаризацию всей системы образования. В 1822 году, для того чтобы «все действия к образованию воспитывающегося для военной службы юношества имели одинаковое направление»¹⁰, в состав военно-учебного ведомства вошел Императорский Царскосельский лицей, многие питомцы которого выпускались не с классными чинами, а с офицерскими званиями и шли на военную службу.

Вместе с тем ряд военно-учебных заведений не был подчинен Непременному совету о военных училищах и главному директору. Так, управление Главным

¹⁰ Петров П.В. Главное управление военно-учебных заведений. Исторический очерк // Там же. С. 116.



инженерным и Артиллерийским училищами находилось в ведении соответственно генерал-фельдцейхмейстера и генерал-инспектора по инженерной части. Оренбургское Неплюевское военное училище подчинялось Оренбургскому военному губернатору. Морской кадетский корпус, бывший старейшим военно-учебным заведением России, находился в ведении Главного Морского штаба.

Таким образом, формирование военно-учебного ведомства в течение XVIII — первой четверти XIX в. шло с большим трудом. В XVIII веке создать систему военно-учебных заведений не удалось, прежде всего из-за того, что в то время перед военными школами и кадетскими корпусами не стояла общая задача подготовки офицерского корпуса. Большая часть офицеров проходила через гвардейские полки, приобретая там необходимые умения и навыки, а военно-учебные заведения выполняли частные задачи. Военные школы готовили не столько офицеров, сколько военных специалистов — инженеров и артиллеристов. Кадетские корпуса преследовали цель подготовки офицеров «ученых» родов оружия и одновременно являлись благотворительными дворянскими пансионами, позволявшими учащимся избежать службы в качестве нижних чинов. Интеграция этих специализированных военно-учебных заведений, деятельность которых имела мало общего, не была целесообразной. Кроме того, кадетские корпуса в XVIII в. активно готовили гражданских чиновников и учителей, и это обстоятельство мешало

выработать единые требования к выпускникам, подготовка которых вынужденно осуществлялась по индивидуальным траекториям. Превращение в екатерининскую эпоху кадетских корпусов в дворянские университеты способствовало приобретению ими статуса автономных учреждений, находившихся под патронажем императрицы, и шло вразрез с задачами унификации учебных планов и программ.

В начале XIX века военная школа была освобождена от задач, связанных как с воспитанием «новой породы людей», так и с подготовкой гражданских чиновников и учителей. Одновременно возникла необходимость подготовки в кратчайшие сроки большого количества офицеров. Поэтому задача формирования системы военно-учебных заведений, подчиненной одному руководящему органу, вновь оказалась на повестке дня. Создание Непременного совета о военно-учебных заведениях позволило начать интеграцию уже существовавших военно-учебных заведений с перспективой образования целостной, иерархически упорядоченной системы. Однако уже в начале 1810-х гг. работа Непременного совета по ряду причин фактически прекратилась. Попытка заполнить образовавшийся административный вакуум за счет активизации деятельности главного директора кадетских корпусов не привела к ожидаемому результату. Создать систему военно-учебных заведений, подчиненную единому центру управления, удалось лишь при Николае I.

Литература

1. Бантыш-Каменский Д.Н. Биографии российских генералиссимусов и генерал-фельдмаршалов с 48 портретами. Ч. 1 / Д.Н. Бантыш-Каменский. СПб. : В типографии Третьего Департамента Министерства Государственных Имуществ, 1840. 314 с.
2. Данченко В.Г., Калашников Г.В. Кадетский корпус. Школа русской военной элиты / В.Г. Данченко, Г.В. Калашников. М. : ЗАО Центрполиграф, 2007. 463 с.
3. Каменев А.И. История подготовки офицерских кадров в России / А.И. Каменев. М. : ВПА им. В.И. Ленина, 1990. 195 с.
4. Лушников А.М. Армия, государство и общество: система военного образования в социально-политической истории России (1701–1917 гг.) / А.М. Лушников. Ярославль, 1996. 151 с.
5. О бытии Сухопутному и Морскому Кадетским Корпусам на прежнем основании, как было при Императрице Елизавете Петровне // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1-е. Т. XVI. № 11640.
6. О порядке учреждения военных училищ. С приложением плана военного воспитания // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. XXVIII. № 21675.
7. Об учреждении одного корпуса из трех кадетских корпусов, Сухопутного, Морского и Артиллерийского, и о поручении оною в управление Главному Директору Шувалову // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. XV. № 11515.
8. Об учреждении Совета о военных корпусах // ПСЗРИ. Собр. 1-е. Т. XXVIII. № 21685.
9. Петров П.В. Главное управление военно-учебных заведений. Исторический очерк / П.В. Петров // Столетие военного министерства. 1802–1902. Т. X. Ч. 1. СПб. : Типография поставщиков Двора Его Императорского Величества товарищества М.О. Вольф, 1902. 153 с.