



ВОЕННО-ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор) ПИ № ФС77-38319 от 10 декабря 2009 г. Издаётся с 2006 г., выходит ежемесячно.

№ 9



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,

заслуженный юрист РФ,
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 25.07.2018.

Выход в свет 29.08.2018.

ISSN 2070-2108.

Цена свободная.

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Вавилин М.В. Субъекты системы патриотического воспитания
РФ как объекты прокурорского надзора 3

Леунова У.В. К вопросу об оценке деятельности сотрудников
экспертно-криминалистических подразделений органов
Федеральной службы безопасности 9

ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Глухов Е.А. Правоприменительная практика военных судов
способствует росту бюрократизма органов военного управления
(на примере споров о праве военнослужащих на жилье) 13

Харитонов С.С. О разумности и законности правовых норм
на примере жилищных отношений с участием военнослужащих 17

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОХРАНА

Григорьев А.Г. Возникновение системы правовой защиты
законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере 21

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Девятко А.Ю., Паньков М.В. Резолюции Организации Объединенных
Наций, посвященные вопросам обеспечения информационной
безопасности 26

Журнал включен в базу данных

Российского индекса научного цитирования

(РИНЦ)

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией

Министерства образования и науки Российской Федерации

для публикации основных результатов диссертаций

на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук



MILITARY JURIDICAL JOURNAL

Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media
(Roskomnadzor) PI No. FC77-38319 December, 10. 2009. Published since 2006, published monthly.

No. 9



Founder: Jurist Publishing Group

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

Truntsevsij 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,
*Honored Lawyer of the Russian Federation,
candidate of juridical sciences*

Responsible editor:

Babenko T.D.

Editor in Chief

of Jurist Publishing Group:

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

Deputy Editors in Chief

of Jurist Publishing Group:

**Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N.,
Platonova O.F., Truntsevsij 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 Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

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

Passed for printing 25.07.2018.

Edition was published 29.08.2018.

ISSN 2070-2108. Free market price.

CONTENTS

RELEVANT ISSUES OF MILITARY SERVICE

Vavilin M.V. Subjects of the System of Patriotic Upbringing
in the Russian Federation as Objects of Prosecutorial Supervision3

Leunova U.V. On the Evaluation of Actions of Employees
of Expert and Criminalistic Subdivisions of Federal Security
Service Authorities.....9

ISSUES OF SOCIAL SUPPORT OF MILITARY SERVICEMEN

Glukhov E.A. The Law Enforcement Practice of Military Courts
Encourages the Proliferation of Bureaucracy of Military
Management Authorities (on the Example of Disputes
over the Right of Military Servicemen to Housing) 13

Kharitonov S.S. On the Reasonableness and Legality
of Legal Provisions on the Example of Housing Relationships
Involving Military Servicemen 17

STATE PROTECTION

Grigoryev A.G. The Emergence of the System of Legal Protection
of Legitimate Interests of the Russian Federation in the Border Area21

INTERNATIONAL EXPERIENCE

Devyatko A.Yu., Pankov M.V. Resolutions of the United Nations
Organization Dedicated to Information Security Issues.....26

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

Recommended by the Higher Attestation Commission

of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation

for publication of basic results of candidate and doctor of theses



СУБЪЕКТЫ СИСТЕМЫ ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТЫ 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, Министерства юстиции Российской Федерации,
соискатель Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
vavilinprok@mail.ru*

В статье проведен анализ целей прокурорского надзора за патриотическим воспитанием молодежи. Автор определяет объекты прокурорского надзора за исполнением законов о патриотическом воспитании. Определяет роль прокурорского надзора за исполнением законов о патриотическом воспитании молодежи в совершенствовании системы патриотического воспитания. Автор анализирует практику прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: прокурорский надзор, патриотическое воспитание, система патриотического воспитания, цели прокурорского надзора, прокуратура Российской Федерации.

Subjects of the System of Patriotic Upbringing in the Russian Federation as Objects of Prosecutorial Supervision

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

The article analyzes the goals of prosecutorial supervision over patriotic education of youth. The author analyzes objects of prosecutorial supervision over patriotic education of youth. He defines the role of prosecutorial supervision over the implementation of law in patriotic education of young people, in improving the system of patriotic education. The author analyzes the practice of prosecutorial supervision over the Patriotic Upbringing Sector.

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

В п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» закреплён перечень объектов прокурорского надзора, в состав которого входят органы и должностные лица. Основываясь на приведенном в законе перечне, среди них можно выделить ряд объектов, относящихся к объектам прокурорского надзора в сфере патриотического воспитания. Рассмотрим каждый из них по отдельности.

Важным объектом прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правоотношений является Министерство образования и науки Российской Федерации (далее — Министерство).

Оно осуществляет деятельность в области разработки государственной политики, а также осуществляет нормативно-правовое регулирование правовых отношений в сфере воспитания¹. Среди полномочий Министерства следует выделить полномочия по принятию ряда нормативных правовых актов:

— порядок организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923.



образовательным программам или по соответствующему виду образования;

- порядок разработки примерных основных образовательных программ, проведения их экспертизы;

- порядок формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию образовательными организациями разного уровня, и исключения учебников из него;

- порядок отбора организаций, осуществляющих выпуск учебных пособий, и перечень таких организаций;

- типовые положения об учебно-методических объединениях в системе образования;

- порядок организации и осуществления образовательной деятельности в образовательных организациях со специальными наименованиями «кадетская школа», «кадетский (морской кадетский) военный корпус» и «казачий кадетский корпус»;

- порядок деятельности школьных и студенческих спортивных клубов, которые не являются юридическими лицами;

- положения об организациях отдыха детей и их оздоровления (в том числе в детских военно-исторических лагерях).

Наиболее важными среди принимаемых Министерством нормативных правовых актов являются федеральные государственные образовательные стандарты, обязательность установления которых закреплена ст. 43 Конституции Российской Федерации.

Помимо изложенного Министерство также обладает полномочиями по оказанию поддержки патриотическим общественным организациям. Также Министерство создает совместно с детскими и молодежными организациями и движениями условия для обеспечения патриотического воспитания молодежи.

К другим видам деятельности отнесены организации олимпиад, семинаров, конгрессов, конференций, выставок и прочих мероприятий.

Следующим объектом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи является Министерство обороны Российской Федерации. Оно осуществляет деятельность в области выработки и реализации государственной политики, правового регулирования в сфере обороны. Кроме того, Министерство обороны Российской Федерации уполномочено управлять и распоряжаться имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных организаций². Министерство обороны

Российской Федерации принимает ряд нормативных правовых актов:

- устанавливает порядок осуществления образовательной деятельности в образовательных учреждениях, находящихся в его ведении;

- разрабатывает и утверждает примерные образовательные программы в области обороны, которые используются при подготовке кадров в интересах Министерства обороны Российской Федерации;

- устанавливает нормы и порядок обеспечения обмундированием обучающихся в образовательных организациях Министерства обороны Российской Федерации, форму этого обмундирования, правила ношения и знаки отличия;

- осуществляет правовое регулирование особенностей реализации образовательной, методической и научной деятельности в сфере обороны государства.

Кроме того, Министерство обороны Российской Федерации совместно с Министерством образования Российской Федерации принимает участие в разработке федеральных образовательных стандартов в сфере подготовки граждан к службе в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Среди полномочий Министерства обороны Российской Федерации можно выделить полномочия по осуществлению работы в сфере подготовки граждан к службе в Вооруженных Силах Российской Федерации. В состав этой работы входит и военно-патриотическое воспитание. Указанная работа организуется совместно с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Министерству обороны Российской Федерации для организации вышеперечисленной деятельности предоставлены соответствующие финансовые полномочия по формированию учебно-материальной базы ведомственных образовательных организаций, учебных центров и др.

К важным полномочиям Министерства обороны Российской Федерации в сфере воспитания относятся полномочия по совершенствованию системы воспитания военнослужащих, организации морально-психологического обеспечения, а также организации спортивных мероприятий.

В целях повышения престижа военной службы, сохранения патриотических традиций, Министерство обороны Российской Федерации наделено полномочиями по информационному освещению деятельности Вооруженных Сил. Информационная политика Министерства обороны Российской Федерации осуществляется в различных формах, в том числе посредством проведения военно-исторической, культурной, конгрессной и выставочной деятельности.

² Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.



Согласно Указу Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах»³ в систему территориальных органов Министерства обороны Российской Федерации входят военные комиссариаты, которые играют важную роль в организации патриотического воспитания молодежи.

Так, в силу положений Постановления Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе»⁴ военные комиссариаты осуществляют направление граждан на обучение в специальные учебные пункты, которые осуществляют подготовку по основам военной службы и ведут учет этих граждан, созданы органами местного самоуправления.

Представители военного комиссариата входят в состав комиссии по оценке знаний в сфере основ военной службы. Кроме того, в спектр их задач входит организация деятельности по воинскому учету; военно-профессиональная ориентация граждан; участие в обучении граждан основам военной службы; патриотическое воспитание; содействие поисковой работе; сохранение воинских традиций российской армии.

Третьим объектом прокурорского надзора за исполнением законов о патриотическом воспитании является Рособрнадзор — орган исполнительной власти Российской Федерации, который осуществляет функции по контролю и надзору в сфере образования и науки⁵. Деятельность ее осуществляется как непосредственно, так и через подведомственные организации. Своих территориальных органов служба не имеет, поскольку часть контрольных полномочий передана на уровень субъектов.

Рособрнадзор обладает следующими полномочиями:

— осуществляет федеральный государственный надзор в сфере образования. Объектами надзора здесь являются образовательные организации, в том числе реализующие образовательные программы в сферах обороны, безопасности, внутренних дел. По итогам надзорных мероприятий служба принимает меры по устранению послед-

ствий выявленных нарушений. Она выдает предписания образовательным организациям и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют государственное управление в указанной сфере. Также Рособрнадзор контролирует исполнение этих предписаний;

— контролирует в качестве федеральной структуры качество образования;

— надзирает за соблюдением требований к защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию;

— контролирует используемые в образовательном процессе дидактические информационные материалы.

Важным полномочием федеральной службы является осуществление контроля за изданием органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных актов по вопросам переданных полномочий в сфере образования.

Рособрнадзор имеет право вносить в субъект Российской Федерации предложения об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий в рассматриваемой сфере. Кроме того, служба может выступать с предложениями об изъятии переданных полномочий в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Осуществление переданных полномочий должно быть организовано в точном соответствии с инструктивными материалами, изданными Рособрнадзором, а результаты этой работы отражаются в отчетности, формы и порядок предоставления которой устанавливаются также указанной федеральной службой. По итогам анализа этой отчетности и проведенного Рособрнадзором мониторинга в Министерстве образования и науки Российской Федерации предоставляется соответствующий отчет.

Рособрнадзор обладает контролирует расходование финансовых ресурсов в рамках переданных полномочий.

Служба может проводить расследования в рассматриваемой сфере, пресекать факты нарушения законодательства Российской Федерации, приостанавливать деятельность образовательных организаций.

Рособрнадзор также относится к объектам прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи, поскольку ряд требований установлен законодательством об образовании.

Так, в силу п. 7 ст. 12 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательные организации разрабатывают образовательные программы

³ Указ Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе» (далее — Постановление № 1441) // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 225.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3971.



в соответствии с федеральными образовательными стандартами, которые утверждаются приказами Министерства образования и науки Российской Федерации. Указанные нормативно-правовые акты включены в перечни нормативных правовых актов, утвержденных Приказом руководителя Росборнадзора от 27 июля 2017 г. № 1283. Соблюдение актов их указанного перечня проверяется при проведении мероприятий Росборнадзора по контролю⁶.

Следующим объектом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В сфере патриотического воспитания субъекты Российской Федерации наделяются рядом полномочий.

Так, они полномочны принимать законы и иные нормативные акты, которые не должны противоречить законодательству Российской Федерации. Кроме того, к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесен контроль за их исполнением. Также среди полномочий субъектов Российской Федерации можно выделить совместную с Министерством обороны Российской Федерации деятельность по организации систематической работы в сфере военно-патриотического воспитания. Исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации участвуют в организации обучения граждан начальным знаниям в сфере обороны, организуют переподготовку педагогического состава в учебных пунктах; организуют учебные сборы при поддержке штабов военных округов (флота)⁷.

Также к полномочиям субъекта Российской Федерации в рассматриваемой сфере относятся определение порядка поисковой работы; сохранение и реставрация памятников Великой Отечественной войны, поддержание их в состоянии, соответствующем достойному и уважительному отношению к памяти о Победе советского народа в Великой Отечественной войне⁸; оказание поддержки патриотическим общественным организациям⁹; организация

мероприятий по увековечению памяти российских воинов, отличившихся в сражениях, связанных с днями воинской славы России¹⁰; обращение к Президенту РФ с предложением присвоения почетного звания «Город воинской славы»¹¹; поддержка и ведение реестра межрегиональных, региональных и местных молодежных и детских объединений, в том числе патриотических¹²; осуществление государственного контроля в сфере образования¹³; лицензирование и государственная аккредитация образовательных организаций и др.

Важными полномочиями региональных парламентов является отмеченное выше принятие законов по предметам совместного ведения (подп. «б» п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)¹⁴. В силу подп. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта относятся к совместному ведению.

Таким образом, принимаемые парламентами субъектов Российской Федерации законы в сфере патриотического воспитания будут охвачены прокурорским надзором.

Особую государственную важность координации всей работы по организации образования (в том числе воспитания) молодежи в патриотических традициях подтверждает тот факт, что Министерство образования и науки Российской Федерации согласовывает структуру исполнительного органа власти, осуществляющего полномочия в сфере образования, назначение его руководителя, жестко контролирует принимаемые этим органом нормативно-правовые акты и в случае несоответствия последних федеральному законодательству

«О некоммерческих организациях») // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁰ Федеральный закон от 13 марта 1995 г. № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России» // СЗ РФ. 1995. № 11. Ст. 943.

¹¹ Федеральный закон от 9 мая 2006 г. № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации „Город воинской славы“» // СЗ РФ. 2006. № 20. Ст. 2158.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 551 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3292.

¹³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

¹⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.



наделено правом отменять их. Кроме того, вся деятельность исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации в сфере образования построена на принципах строгой систематической отчетности перед Министерством образования и науки Российской Федерации.

Следует также отметить, что Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее — Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе») относит к полномочиям исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации проведение работы по военно-патриотическому воспитанию.

Среди исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации можно выделить: 1) высший, который полномочен разрабатывать проекты программ патриотического воспитания, соответствующие бюджету субъекта Российской Федерации; 2) органы специальной компетенции, наделенные полномочиями по реализации указанных программ и осуществлению государственного контроля и др.

Органы местного самоуправления также обладают полномочиями в сфере патриотического воспитания, поэтому и они являются объектами прокурорского надзора в рассматриваемой сфере. В силу ст. 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», ст. 14 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», ст. 5 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной Войне 1941–1945 годов», ст. 4–11 Закона РФ от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества», ст. 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления наделены полномочиями в сфере организации и осуществления деятельности по работе с детьми и молодежью. Они также могут оказывать поддержку патриотическим некоммерческим организациям.

Кроме того, органы местного самоуправления в силу закона обладают полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования названных вопросов.

Следующий объект прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи — органы государственного контроля (надзора) в сфере патриотического воспитания представлены двухуровневой системой. На уровне субъектов Российской Федерации к ним относятся органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль в сфере образования.

Органы управления и руководители образовательных организаций, в том числе находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, учебных центров, некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере патриотического воспитания, молодежные и детские общественные патриотические объединения, как объекты прокурорского надзора за исполнением законов о патриотическом воспитании молодежи подразделяются на несколько групп:

— организации, осуществляющие образовательную деятельность (в связи с тем, что спектр таких организаций значительно широк, то в настоящем диссертационном исследовании рассматриваются только образовательные организации и патриотические организации, осуществляющие обучение);

— организации, не осуществляющие образовательную деятельность, но осуществляющие деятельность по патриотическому воспитанию.

Деятельность организаций первого типа регулируется в том числе законодательством в сфере лицензирования.

Следует отметить, что сами организации, осуществляющие образовательную деятельность, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» подразделяет на два вида. Первый — это собственно образовательные организации, основным видом деятельности которых является образовательная деятельность. Второй вид организаций — это организации, осуществляющие обучение. В данном случае образовательная деятельность осуществляется последними в качестве дополнительной. Согласно требованиям федерального закона в структуре организаций, осуществляющих обучение, должно быть создано специальное подразделение, которое занимается этим. В состав второго вида организаций могут входить и патриотические организации. Расширенный перечень организаций второго вида представлен в ст. 31 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Интересный вопрос о множественности организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в которых могут создаваться образовательные организации, затрагивает Б.А. Булаевский¹⁵. Так, он отмечает, что в доктрине до сих пор

¹⁵ Булаевский Б.А. Новеллы правового статуса организаций в сфере образования. URL: https://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1232/cat_id (дата обращения: 08.06.2018) (официальный сайт «Экспертно-аналитическое сопровождение правового обеспечения модернизации общего и профессионального образования, управления качеством и доступностью образовательных услуг в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы» Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).



не разрешен вопрос о возможности применения тех или иных организационно-правовых форм в конкретной сфере деятельности. В силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательные организации создаются в качестве некоммерческих организаций. К последним можно отнести как потребительские кооперативы, так и казачьи общества и т.д. Часть из этих организаций перечислена в Гражданском кодексе Российской Федерации, а другая часть — в Федеральном законе «О некоммерческих организациях». Данный вопрос должен разрешаться исходя из целей, которые должна выполнять организация и которые закреплены в действующем законодательстве.

К образовательным организациям относятся и религиозные организации — семинарии, медресе и т.д. В то же время возникает ряд вопросов о том, как, например, должно быть организовано соблюдение требований законодательства о военнопатриотическом воспитании и подготовке к военной службе в таких организациях с учетом того, что многие религии негативно относятся к войнам. В данном случае многие правовые нормы вступают в полемику с религиозными, в связи с чем данный вопрос требует рассмотрения и поиска решения в отдельном диссертационном исследовании.

В связи с принятием в 1997 г. Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹⁶ религиозные организации являются объектом прокурорского надзора.

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» содержится норма, закрепляющая исключительную компетенцию Российской Федерации в сфере создания образовательных организаций высшего образования в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка.

Основные права и обязанности образовательных организаций перечислены в ст. 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Здесь же перечислены виды ответственности, которую несет образовательная организация. Отдельно в ч. 7 указанной статьи установлена административная ответственность за нарушение

требований к организации и осуществлению образовательной деятельности.

Особенность образовательных организаций как объектов прокурорского надзора заключается в том, что они являются участниками налоговых, трудовых, гражданских и иных отношений. Кроме того, часть составов административных правонарушений, перечисленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, позволяет привлекать к административной ответственности организацию как юридическое лицо. Такие составы имеют место при нарушении требований законодательства о лицензировании.

Теория государства и права в качестве одного из принципов правового государства закрепляет соблюдение норм права каждым участником общественных отношений, которые регулируются этими нормами.

В практике прокурорского надзора достаточно широко применяется возбуждение дел об административных правонарушениях в отношении как должностных, так и юридических лиц.

В связи с изложенным в состав объектов в настоящем диссертационном исследовании включены и юридические лица, являющиеся отдельными участниками общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Объекты прокурорского надзора, входящие в представленный выше перечень, являются участниками общественных отношений в сфере патриотического воспитания. Так, например, большое внимание уделяется прокурорами проверке соблюдения законодательства о государственных символах в органах государственной власти и местного самоуправления. В самих этих органах приняты концепции воспитательной работы с кадрами, планы мероприятий по реализации программы патриотического воспитания, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации. Таким образом, на органы государственной власти и местного самоуправления также будут распространяться требования законодательства в сфере патриотического воспитания граждан.

Несмотря на то, что роль семьи в патриотическом воспитании молодежи весьма значима, граждане в соответствии с действующим законодательством не входят в состав объекта прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

¹⁶ Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Литература

1. Булаевский Б.А. Новеллы правового статуса организаций в сфере образования / Б.А. Булаевский. URL: https://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1232/cat_id (дата обращения: 08.06.2018) (официальный сайт «Экспертно-аналитическое сопровождение правового обеспечения модернизации общего и профессионального образования, управления качеством и доступностью образовательных услуг в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы» Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).



К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ЭКСПЕРТНО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ*

Леунова Ульяна Владимировна,
специалист юридического отдела Центра исследования
проблем Российского права «Эквитас»
jc-aequitas@mail.ru

В статье рассмотрены различные методы оценки деятельности государственных служащих, которые возможно применять к деятельности сотрудников экспертно-криминалистических подразделений органов Федеральной службы безопасности; составлена типология этих методов, в которой выделено восемь основных групп; сделан вывод, что на практике наилучший результат приносит использование методов оценки, максимально адаптированных под текущую ситуацию и оценочные задачи.

Ключевые слова: оценка деятельности, принципы, методы, результат, цели, задачи, эффективность.

On the Evaluation of Actions of Employees of Expert and Criminalistic Subdivisions of Federal Security Service Authorities

Leunova Ulyana V.
Specialist of the Legal Department of the Equitas Center for Russian Law Research

The article considers different methods of evaluating the performance of public servants, which may be applied to the activity of forensic units of the Federal security service; compiled a typology of these methods, highlighting eight major groups; the conclusion is made that in practice the best result brings the use of evaluation methods most adapted to the current situation and evaluation objectives.

Keywords: evaluation activities, principles, methods, results, goals, objectives, efficiency.

Оценка персонала в экспертно-криминалистических подразделениях Федеральной службы безопасности России (далее — ФСБ) России — процесс, в котором устанавливается соответствие качественных характеристик персонала требованиям по должности. Такая оценка проводится в следующих целях:

- определение соответствия замещаемой им должности; определение уровня его профессиональной подготовки;
- решение вопросов, связанных с изменением для него условий оплаты выполнения служебных обязанностей;
- совершенствование деятельности экспертного подразделения ФСБ России.

Первичным назначением оценки сотрудников являются проверка наличия и установление соответствия их профессиональных, деловых и личных качеств служебным требованиям.

В более широком понимании такое назначение заключается в определении эффективности деятельности сотрудника, включающей в себя также:

- административно-мотивационную цель, которая достигается принятием решения (например, направление на обучение, повышение или понижение в должности) на основе результатов оценки деятельности;
- информационную цель, которая состоит в наличии возможности руководителей экспертно-криминалистических подразделений ФСБ России и сотрудников подразделений получить объективные, достоверные, сравнимые сведения о своей деятельности, которые могут позволить совершенствовать работу каждого сотрудника и всего трудового коллектива в целом, принимать обоснованные управленческие решения.

Чтобы достичь этих целей, как предлагают ученые, следует решить определенные задачи: выбрать

* Рецензент — Ю.Н. Туганов, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.



место оцениваемого сотрудника в организационной структуре и установить его функциональную роль; установить с ним обратную связь по организационным, профессиональным и другим вопросам; определить степень соответствия критериям оплаты труда и установить ее величину; удовлетворить потребность сотрудника в оценке собственного труда¹.

Некоторые исследователи говорят об оценке сотрудников как обязательном элементе в случае решения следующих задач управления: подбора, расстановки кадров и формирования кадрового резерва; подготовки руководителей, повышения их компетентности и уровня культуры управления; совершенствования управления коллективом с помощью улучшения структуры аппарата управления и ее реорганизации, повышения квалификации работников; приведения численности персонала в соответствие с меняющимися требованиями и условиями на рынке².

Учитывая различные варианты классификации указанных задач, в качестве основных задач, решаемых при оценке экспертно-криминалистических подразделений ФСБ России, можно выделить следующие:

- 1) объективная оценка потенциала экспертно-криминалистических подразделений ФСБ России;
- 2) объективная оценка эффективности каждого сотрудника экспертно-криминалистических подразделений ФСБ России;
- 3) поддержание достаточного уровня трудовой мотивации у сотрудников экспертно-криминалистических подразделений ФСБ России;
- 4) организация устойчивой обратной связи между кадровым персоналом, его руководством и сотрудниками обслуживаемого подразделения ФСБ России по поводу качества кадровой работы;
- 5) разработка актуальных программ эффективного обучения и развития персонала экспертно-криминалистических подразделений ФСБ России.

Для исследования оценки деятельности государственных служащих, по нашему мнению, достойна серьезного внимания работа В.Д. Давыдова, посвященная методам оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего³. В указанной работе рассмотрены существующие методики оценки государственных гражданских служащих в Республике Карелия.

Принципы оценочной деятельности персонала стали предметом научного внимания М.Ф. Мизин-

цевой и А.Р. Сардарян⁴, которые в их число включают принципы: объективности; информированности субъекта; сплошного применения оценочных процедур; регламентации оценочных процедур; регулярности проведения оценки; экономичности; равенства.

Е. Рудавина и В. Екимасов достаточно обоснованно дополнили данную классификацию принципом дифференциации, под которым подразумевается индивидуальный подход к проведению оценочных процедур для каждой конкретной группы сотрудников.

Определенное познавательное значение имеет система принципов оценки персонала, предложенная О.В. Крушельницкой:

— гласность — всестороннее ознакомление работников с порядком и методикой проведения оценки, доведение ее результатов до всех заинтересованных лиц через прессу, приказы, распоряжения;

— объективность — использование достоверной информационной базы и полной системы показателей для характеристики работника, его деятельности, поведения с учетом периода работы и динамики результатов в течение этого периода;

— оперативность — своевременность и скорость оценки, регулярность ее проведения;

— демократизм — участие членов коллектива в оценке коллег и подчиненных;

— единство требований оценки для всех лиц однородной должности;

— простота, четкость и доступность процедуры оценки, обязательности, всеобщности;

— результативность — обязательное и оперативное принятие соответствующих мер по результатам оценки;

— поддержка престижности оценки за счет обязательного ее использования при принятии соответствующих решений по вопросам персонала⁵.

Принимая во внимание позиции разных авторов, для оценки деятельности экспертно-криминалистических подразделений ФСБ России, по нашему мнению, следует разграничить указанные принципы на общеправовые (законность, объективность, гласность, всеобщность, беспристрастность) и специальные (всесторонность, системность, комплексность, дифференцированный подход, периодичность; обоснованность, действенность, экономичность).

Учитывая отсутствие указанных форм оценки в экспертно-криминалистических подразделениях

¹ Кибанов А.Я. Управление персоналом организации. 4-е изд., доп. и перераб. М., 2010. С. 258.

² Почебут А.Г., Чикер В.А. Организационно-социальная психология. СПб.: Речь, 2000. С. 180–181.

³ Давыдов В.Д. Методы оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 21–25.

⁴ Мизинцева М.Ф., Сардарян А.Р. Оценка персонала: учебник и практикум для бакалавров. М.: Юрайт, 2014. С. 39.

⁵ Крушельницкая О.В. Управление персоналом: учебное пособие. К.: Кондор, 2003. 296 с. URL: <https://econbooks.ru/books/part/6625> (дата обращения: 20.07.2018).



ФСБ России, следует предположить возможность их апробации в этих подразделениях.

Относительно оценочных методов определенный интерес представляет позиция, высказанная Р.Г. Гусевым, который в работе «Методологические подходы к оценке деятельности полиции»⁶ указывает на то, что методы, применяемые при оценке деятельности сотрудников, имеют ряд существенных недостатков. Автор полагает, чтобы система оценки деятельности была эффективной, она должна отличаться от системы отчетности и при этом соответствовать следующим требованиям:

- быть соразмерной типам задач и деятельности, относящимся к разным функциям полиции, и корреспондировать с конкретным содержанием их деятельности;

- дифференцированно оценивать работу разных полицейских подразделений;

- быть независимой и не базироваться полностью на внутриведомственных оценках.

Кроме того, автор указывает на несовершенство системы оценки, базирующейся на процентных показателях, так как в ущерб основополагающим задачам службы выдвигается стремление отчитаться «благополучной цифрой».

С.И. Ушаков, характеризуя методы оценки, в работе «Организационно-правовое обеспечение оценки кадров в органах внутренних дел»⁷ особое внимание уделил рассмотрению показателя эффективности, зависящего от полноты и точности информации об объекте оценки, а также от значимости критериев оценки. По его мнению, назначение оценки должно состоять в мотивации к активизации деятельности, а также содержать конкретные рекомендации по ее изменению и совершенствованию. Им предложена дифференциация методов оценки: на количественные (метод рангового порядка, метод парных сравнений, методы балльных систем, метод коэффициентной оценки); качественные (биографический метод, метод событий, метод оценки качества труда, групповая дискуссия, метод матрицы, метод соотнесения с эталоном); комбинированные, в основе которых применяются различные формы тестов.

Принимая во внимание многообразие методов проведения оценочных мероприятий, представленных различными отечественными и зарубежными авторами, можно составить их типологию, в которой выделим 8 основных групп.

1. Сравнительные методы (сравнение сотрудников между собой) — прямое ранжирование; заданное распределение и оценка «Триста шестьдесят градусов».

Прямое ранжирование — ранжирование сотрудников по определенному показателю (самостоятельность в принятии решений, ответственность, компетентность и пр.).

Заданное распределение — планирование определенных квот количества сотрудников, которые должны выполнить план на заданном уровне.

Оценка «Триста шестьдесят градусов» — оценка сотрудника на основе данных о его действиях в реальных практических ситуациях и о проявленных им профессиональных качествах.

2. Абсолютные методы (сравнение сотрудников с прописанными факторами, эталонами) — описательный метод; метод поведенческих шкал; метод «инцидентов».

Описательный метод предполагает описание области деятельности сотрудника, умений и навыков, требующих улучшения, а также список основных достижений и сильных сторон сотрудника.

Метод поведенческих шкал (позволяет абстрагироваться от оценки личностных особенностей и сфокусироваться на оценке производственного поведения) — инициативность, конструктивность предложений, соблюдение сроков, грамотное распоряжение ресурсами и пр.

Для метода «инцидентов» требуется ведение досье сотрудника. По истечении отчетного периода сравниваются его достижения и проступки. В целях усовершенствования метода оцениваемые факторы, в свою очередь, можно ранжировать.

3. Методы результатов основаны на оценке результатов работы. Данные методы базируются на Концепции государственного управления по результатам, созданной на принципах New Public Management, предполагающих ориентацию деятельности государственных органов на удовлетворение запросов потребителей как базовой ценности⁸. Такие методы эффективны, но трудоемки. Акцент оценки деятельности государственных служащих в данном контексте сдвигается с оценки квалификации и учета отдельных достижений в профессии к оценке вклада в достижение заранее определенных общих результатов деятельности⁹. Основные методы, относящиеся к такой классификации, — метод управления по целям и метод стандартов исполнения.

Метод управления по целям предполагает следующее. В соответствии с целями компании для со-

⁶ Гусев Р.Г. Методологические подходы к оценке деятельности полиции // Современное право. 2012. № 5. С. 81–83.

⁷ Ушаков С.И. Организационно-правовое обеспечение оценки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. URL: <https://bookre.org/reader?file=718455> (дата обращения: 20.07.2018).

⁸ Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 168.

⁹ Там же. С. 167.



трудников разрабатываются задачи на конкретный период, определяются критерии оценки их достижения. Схема действия следующая:

- ставятся цели;
- планируется работа;
- осуществляется текущий контроль;
- оцениваются достигнутые результаты и подводятся итоги;
- ставятся очередные цели на будущее.

По такой схеме можно оценить работу как всей компании, так и отдельных подразделений и сотрудников. Метод управления по целям достаточно эффективен при формировании премиальной системы.

С помощью метода стандартов можно оценить, насколько сотрудник достиг результата, который следует считать нормой для конкретной должности. Образцами стандартов могут быть: средняя норма выработки одного работника; средняя производительность рабочей группы; объем выполняемой работы за единицу времени и др.

4. Метод самооценки (сотрудник определяет сам свою эффективность).

5. Метод профессионального тестирования (объем профессиональных знаний сотрудника оценивается в результате прохождения тестирования). При применении тестов выявляются знания, необходимые для выполнения работы, знания процессов, которые обеспечивают эффективность работы.

6. Метод психологического тестирования (предполагает учет индивидуально-психологических отличий респондентов в процессе анализа результатов тестирования). Применяются тесты ког-

нитивных способностей, личностные тесты, тесты на определение мотивационной сферы человека.

7. Метод оценочного собеседования (средство двухсторонней коммуникации, которое позволяет завершить статистическую картину анкетного опроса) — это интервью, в ходе которого можно получить ответы на вопросы:

- что планировалось сделать за отчетный период?
- что было сделано из того, что запланировано?
- что не было сделано из того, что запланировано?
- что препятствовало выполнению запланированной работы?
- какие планы у сотрудника в дальнейшем?

8. Комплексные методы оценки (позволяют использовать различные инструменты оценки сотрудников, сопоставлять полученные разными методами данные). К таким методам, например, относят метод ассесмент-центр (от англ. assessment-center — центр оценки персонала), в рамках которого возможно использование совокупности оценочных методов: абсолютные и сравнительные методы оценки, психологическое и профессиональное тестирование и др. При использовании такого метода, как правило, не оценивается прошлая деятельность сотрудника, а выявляется его потенциал.

Необходимо подчеркнуть, что на практике наилучший результат приносит использование методов оценки, максимально адаптированных под текущую ситуацию, и оценочных задач вне зависимости от того, где их применяют.

Литература

1. Балабанов Н.Н. Настольная книга судьи военного суда по гражданским делам / Н.Н. Балабанов, Ю.Н. Туганов. М. : За права военнослужащих, 2011. 416 с.
2. Гусев Р.Г. Методологические подходы к оценке деятельности полиции / Р.Г. Гусев // Современное право. 2012. № 5. С. 81–83.
3. Давыдов В.Д. Методы оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего / В.Д. Давыдов // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 21–25.
4. Кибанов А.Я. Управление персоналом организации : учебник. 4-е изд., доп. и перераб. / А.Я. Кибанов. М. : ИНФРА-М, 2010. 695 с.
5. Крушельницкая О.В. Управление персоналом : учебное пособие / О.В. Крушельницкая. К. : Кондор, 2003. 296 с.
6. Мизинцева М.Ф. Оценка персонала : учебник и практикум для бакалавров / М.Ф. Мизинцева, А.Р. Сардарян. М. : Юрайт, 2014. 378 с.
7. Почебут А.Г. Организационно-социальная психология / А.Г. Почебут, В.А. Чикер. СПб. : Речь, 2000. 298 с.
8. Ушаков С.И. Организационно-правовое обеспечение оценки кадров в органах внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С.И. Ушаков. М., 2000. 269 с.
9. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России / В.Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 165–174.



ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ВОЕННЫХ СУДОВ СПОСОБСТВУЕТ РОСТУ БЮРОКРАТИЗМА ОРГАНОВ ВОЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ СПОРОВ О ПРАВЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ НА ЖИЛЬЕ)

Глухов Евгений Александрович,
полковник юстиции,
кандидат юридических наук
evgenijgluhov@yandex.ru

Анализируется практика рассмотрения военными судами заявлений военнослужащих о защите своих социальных прав только в порядке оспаривания действий и решений командования. При этом сами суды даже при выявлении нарушения прав заявителей устраниваются от их полного восстановления, а лишь обязывают самого ответчика заново рассмотреть свое решение.

Ключевые слова: социальные права, военнослужащие, способ защиты права, восстановление нарушенного права в полном объеме, бюрократия.

The Law Enforcement Practice of Military Courts Encourages the Proliferation of Bureaucracy of Military Management Authorities (on the Example of Disputes over the Right of Military Servicemen to Housing)

Glukhov Evgeny A.
Colonel of Justice
Candidate of Legal Sciences

The author analyzes the practice of review of claims filed with military courts by military servicemen for protection of their social rights only according to the procedure for challenging of actions and resolutions of commanders. In the event of identification of abuse of the claimant's rights, the courts themselves withdraw from restoration of such rights in full and just impose on the defendant an obligation to reconsider the resolution.

Keywords: social rights, military servicemen, right protection means, full restoration of the violated right, bureaucracy.

Функция защиты прав, свобод и законных интересов граждан в ГПК РФ и в КАС РФ названа приоритетной. Однако зачастую этот приоритет демонстрируется лишь на бумаге. Ниже рассмотрим некоторые причины отрыва благих целей от сложившейся действительности.

Поясним на примере.

Прежде всего проанализируем, с какими же жалобами, по каким вопросам военнослужащие обращаются в суд? В подавляющем большинстве случаев они пытаются оспорить нарушение своих социальных прав, которые гарантированы им государством, должны реализовываться командованием¹ и нару-

шаются им же. Это право на жилищное обеспечение в различных формах, на получение денежного и иного видов довольствия, право на отдых, права на получение иных социальных льгот.

Подтверждением слов автора являются материалы средств массовой информации. Так, председатель Ленинградского окружного военного суда в конце 2015 г. сообщил, что 45% поступивших в суды округа заявлений военнослужащих были связаны с вопросами обеспечения видами довольствия, 32% — с правом на жилье².

Таким образом, подавляющее большинство дел в военных судах связаны с проблемой реализации социальных прав заявителями. И нарушают социальные права военнослужащих как раз те органы

¹ В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О статусе военнослужащих») реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих является обязанностью командиров (начальников) // Российская газета. 1998. 2 июня.

² Интервью председателя Ленинградского окружного военного суда Д. Кувшинникова // Красная звезда. 2015. 10 ноября.



и должностные лица, которые по закону и должны их реализовывать, — командиры всех степеней и органы военного управления.

Следовательно, на каком-то этапе возникает противоречие в понимании военнослужащим и командованием формулировки законодательства о социальных гарантиях. Спор назревает, и военнослужащий, как сторона, которой препятствуют в субъективных правах, желает вынести проблему на разрешение суда. Однако суду важна процедура обращения.

Какими способами могут защищать граждане свои социальные права?

Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ) содержит различные способы восстановления нарушенных прав: признание права; признание недействительным акта органа власти; неприменение судом правового акта, противоречащего закону; пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу нарушения, а также восстановление положения, существовавшего до нарушения права; прекращение или изменение правоотношения; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда; присуждение к исполнению обязанности в натуре; иные способы, предусмотренные законом (ст. 12).

Обратите внимание на столь широкий спектр способов защиты права, указанный только в ст. 12 ГК РФ. А ведь могут быть еще и способы, в данной статье не перечисленные, предусмотренные иным законом. Более того, гражданин вправе защищать свои права, даже если законодательного механизма такой защиты еще не создано, главное, чтобы средства защиты не противоречили закону (ч. 2 ст. 45 Конституции России).

Как не раз указывал Верховный Суд Российской Федерации, прерогатива в определении способа защиты нарушенного права принадлежит исключительно лицу, обратившемуся в суд за такой защитой, т.е. истцу³.

Профессор В.В. Витрянский верно отмечал, что все названные в ст. 12 ГК РФ способы защиты права могут быть применены для защиты, как правило, любого субъективного гражданского права⁴. Но, конечно, способ защиты нарушенного или оспариваемого права должен быть соразмерен и адекватен допущенному нарушению, способствовать реальному восстановлению нарушенного права.

Однако сложившаяся за последние 10–15 лет практика военных судов по рассмотрению любых споров военнослужащих по вопросам своих соци-

альных прав рассматривается исключительно как оспаривание действий и решений должностных лиц, препятствующих в реализации данных прав. Видимо, такая практика сложилась под влиянием разъяснений, приведенных в п. 4 Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 9, где было сказано: «спору, связанные с прохождением военной службы, не являются спорами о гражданских правах, в т.ч. при наличии требований материального характера». Поэтому суды не рассматривали в исковом порядке ни споры военнослужащих о денежном довольствии, ни споры о выделении жилья или денежных средств для его покупки, ни споры о признании каких-либо субъективных прав.

Вышеприведенные разъяснения утратили силу в связи с изданием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8, в котором эта мысль изложена несколько иначе: «нормы главы 22 раздела IV КАС РФ применяются, когда требования военнослужащих непосредственно вытекают из военно-служебных правоотношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой. В тех случаях, когда оспариваемые действия совершены органами военного управления и должностными лицами в процессе осуществления иной деятельности, основанной на равенстве участников правоотношений, дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства»⁵.

Что ж, формулировка Постановления Пленума несколько изменилась, но канва осталась прежней.

Рассмотрим ущербность перевода споров военнослужащих с командованием в область оспаривания действий командования на примере споров о праве на жилье. Напомним, что согласно ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета.

Пример № 1. Военнослужащий Е. оспорил в военном суде бездействие военного чиновника, связанное с нерассмотрением его заявления о признании нуждающимся в жилых помещениях. За четыре месяца после получения документов о постановке его на жилищный учет решение по ним так и не было принято. Полагая свои права нарушенными, Е. просил военный суд:

— признать незаконным бездействие руководителя жилищного органа;

— обязать признать его и членов его семьи нуждающимися в получении жилья.

Военный суд установил факт нарушения руководителем жилищного органа сроков принятия решения, признал незаконным такое бездействие. Но для восстановления жилищного права заявителя суд всего лишь возложил обязанность на руко-

³ См., например: Ответ № 3 из «Обзора судебной практики Верховного Суда РФ» № 3 2017 г. (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 12.07.2017) // Солидарность. 2017. № 26.

⁴ Витрянский В.В. Новый Гражданский кодекс и суд // Хозяйство и право. 1997. № 6.

⁵ Российская газета. 2014. 4 июня.



дителя жилищного органа рассмотреть заявление Е. и дать на него ответ в установленном порядке.

Суд посчитал, что поскольку обращение Е. не рассмотрено до настоящего времени, а следовательно, решение о признании заявителя нуждающимся в обеспечении жилым помещением должностным лицом не принято, то требование заявителя о признании его и членов его семьи нуждающимися в получении жилья заявлено преждевременно и не подлежит удовлетворению⁶.

В другом подобном споре военный суд указал, что он не может подменять собой жилищный орган, в чьи обязанности входит принятие решений о принятии (об отказе в принятии) военнослужащих на учет нуждающихся в жилых помещениях. И поэтому требование именно о принятии заявителя такого рода учета суд находит преждевременным, а поэтому подлежащим отказу в удовлетворении⁷.

Приведенные выше выдержки судебной практики по такой категории споров не единичны, и практика военных судов складывается именно таким образом. Окружные военные суды и Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ не усматривают здесь нарушений закона⁸.

Как видно, граждане, чьи жилищные права были нарушены государственным органом, через суд пытались восстановить нарушенное право. Бездействие жилищных органов, связанное с длительным неприятием ни положительного, ни отрицательного решения по документам заявителей о постановке в «жилищную очередь», мешало им реализовать свои жилищные права, получить жилье от военного ведомства⁹.

Суды, установив, что такое длительное неприятие решений действительно противоречит закону и нарушает права заявителей, отразив указанные факты в своих решениях, вместе с тем отказали заявителям в их основной заявленной просьбе, ради которой и были инициированы судебные про-

цессы, — в признании их нуждающимися в жилых помещениях.

В результате заявители ни до вынесения решений суда, ни после вынесения решения суда по их заявлениям, несмотря на выполнение всех предписанных им Законом действий, так и не смогли ускорить момент получения заветного жилья. Не смогли они через суд и получить статус нуждающегося в жилых помещениях. Таким образом, они не смогли добиться полного восстановления нарушенных жилищных прав даже посредством обращения в суд. Выявив факт длительного неприятия решения по документам, суд просто обязал жилищный орган такое решения принять и «сделал шаг в сторону».

Если посмотреть на рассматриваемую проблему с точки зрения выигравшей и проигравшей сторон, то получим следующую картину.

Что выиграли заявители от судебного процесса?

1. Констатацию факта нарушения их прав ответчиком, зафиксированную в судебном решении.

2. Обязательное для ответчика требование суда все же рассмотреть поданные ранее документы о постановке на жилищный учет.

Однако фиксация факта нарушения прав в судебном решении сама по себе не влечет восстановления нарушенных жилищных прав. Жилищный орган как был обязан и без судебного решения рассмотреть документы заявителей (что им не отрицалось), так и судом на него была возложена та же самая обязанность. То есть военнослужащий четыре месяца ждал решения жилищного органа по его заявлению без решения суда, а теперь будет ждать того же решения, но уже с решением суда.

Жилищный орган как без судебной тяжбы по данному вопросу был обязан рассмотреть документы заявителя и дать ему ответ о принятом решении согласно ст. 52 ЖК РФ, так и с вступившим в силу решением суда по данному спору и фиксацией нарушения своих обязанностей обязан сделать то же самое. Таким образом, от судебного решения в данном вопросе ничего не изменилось.

По-видимому, разрешая дела таким образом, уходя от рассмотрения главного заявленного требования — о признании нуждающимися в жилых помещениях — суды руководствуются нижеприведенным разъяснением Пленума Верховного Суда РФ.

Принимая решение об удовлетворении заявления, суд не вправе выходить за пределы рассмотренных требований. Так, установив, что письменное обращение, поступившее должностному лицу, не рассмотрено в течение предусмотренного ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» срока, суду следует признать бездействие этого должностного лица незаконным и обязать его рассмотреть об-

⁶ URL: https://moskovskygvs.msk.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=1&id=77300011201260951121551000226133

⁷ URL: https://moskovskygvs.msk.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&srv_num=1&id=77300011201261131133431000230657

⁸ Такую же позицию невмешательства и нежелания обязывать воинских должностных лиц принимать конкретные решения занимают практически все военные суды, в том числе и Коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ (см., например, Определение Военной Коллегии Верховного Суда РФ от 20.05.2014 № 205-КГ14-37 // СПС «КонсультантПлюс».).

⁹ Глухов Е.А. Проблемы защиты военнослужащими права на обеспечение жильем от военного ведомства на этапе признания их нуждающимися в жилых помещениях // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 6. С. 94–102.



ращение заявителя в установленный судом срок, не предвещая существа решения, которое должно быть принято¹⁰.

Смею утверждать, что такая логика является ложной и не должна применяться к спорам о признании нуждающимся в жилых помещениях, так как в приведенной выдержке из Постановления Пленума Верховного Суда описаны иной предмет спора, иные заявленные требования. Если бы заявители оспаривали именно нерассмотрение их документов и просили суд обязать эти документы рассмотреть, то вышеприведенные решения судов были бы полностью законными и заявители получали бы то, что хотели. Но заявители-то просили признать их нуждающимися в жилых помещениях, а по сути этих требований суд вообще не стал принимать решение, устранился от решения данного вопроса.

Однако это еще полбеда. Полбеда в том, что военные суды не вмешиваются в вопросы о наличии или отсутствии права заявителя и не берут на себя смелость принимать решение о постановке заявителя на жилищный учет до рассмотрения данного вопроса военными чиновниками. Беда в том, что такую политику невмешательства военные суды осуществляют и тогда, когда заявление военнослужащего о постановке на жилищный учет уже было рассмотрено по существу жилищными органами, после чего уже было вынесено решение об отказе в постановке заявителю на жилищный учет. Проверяя вынесенное решение, констатируя его незаконность, военный суд все равно лишь обязывает жилищный орган отменить его и всего лишь заново пересмотреть данный вопрос. На практике это выглядит следующим образом:

- 1) жилищный орган отказывает военнослужащему в постановке на учет;
- 2) военнослужащий оспаривает данный отказ в суд;
- 3) суд устанавливает незаконность отказа и обязывает жилищный орган отменить принятое решение и снова рассмотреть документы заявителя;
- 4) жилищный орган отменяет свое прошлое решение, рассматривает документы заявителя и снова ему отказывает;
- 5) военнослужащий снова оспаривает этот отказ. А поскольку дата решения жилищного органа уже «свежая», то это совершенно новые правоотношения, новый процесс, а не жалоба на неисполнение ранее вынесенного решения;

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Российская газета. 2009. 18 февраля. (Документ утратил силу).

б) суд снова констатирует незаконность действий жилищного органа и снова обязывает его лишь заново рассмотреть документы заявителя...

А с учетом затягивания времени на апелляционное и исполнительное производство процесс может быть бесконечен, а заявитель так и не добьется реализации своих жилищных прав. Как здесь не вспомнить притчу о Законе Франца Кафки:

«У врат Закона стоит привратник. И приходит к привратнику поселянин, и просит пропустить его к Закону. Но привратник говорит, что в настоящую минуту он пропустить его не может. И подумал проситель, и вновь спрашивает, может ли он войти туда впоследствии? «Возможно, — отвечает привратник, — но сейчас войти нельзя» <...> Привратник подал ему скамеечку и позволил присесть в сторонке, у входа. И сидит он там день за днем и год за годом. Непрестанно добивается он, чтобы его впустили, и докучает привратнику этими просьбами. Иногда привратник допрашивает его, выпытывает, откуда он родом и многое другое, но вопросы задает безучастно, как важный господин, и под конец непрестанно повторяет, что пропустить его он не может...»¹¹.

Рассмотрим последствия такого рода правосудия.

Какие негативные последствия понес ответчик — орган военного управления после вступления в силу приведенных решений военных судов? Практически никаких. Его бездействие признано незаконным — это просто констатация очередного нарушения, которых, по мнению автора, у данного органа и так множество. На указанный орган возложена обязанность рассмотреть документы заявителя и дать ему ответ. Но такая обязанность была у жилищного органа и без судебного решения.

Военнослужащие, как и обычные граждане, идут в суд не ради самого процесса и посрамления чиновника, а ради получения конечного результата в целях полного восстановления нарушенных прав. Но этого не происходит. Ведь обязать рассмотреть заново документы и признать право на жилищное обеспечение — это далеко не одно и то же.

Согласно ранее действующей ч. 1 ст. 258 ГПК РФ¹² суд, признав жалобу обоснованной, обязан был вынести решение об обязанности органа власти, должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

Следует согласиться с мнением авторитетных юристов, что при констатации судом нарушения прав заявителя суд вправе обязать государ-

¹¹ Кафка Ф. Процесс. М., 2001. С. 177–178.

¹² Статья 258 ГПК РФ утратила силу с 15 сентября 2015 г. в связи с вступлением в силу КАС РФ.



ственный орган или должностное лицо совершить определенные конкретные действия (осуществить регистрацию, выдать визу¹³, зарегистрировать автомобиль¹⁴ и т.п.).

В КАС РФ нормы о полном объеме устранения допущенного нарушения нет. Формулировка ч. 3 ст. 227 КАС РФ более сложна и неконкретна: в случае удовлетворения административного иска об оспаривании решения, действия (бездействия) и необходимости принятия каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав административного истца

суд указывает на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав.

И военные суды почему-то избирают такой «половинчатый способ» восстановления нарушенного права, как передача вопроса о праве на жилище на рассмотрение самому же административному ответчику. Такой подход не означает полного восстановления нарушенных жилищных прав и свидетельствует о самоустранении суда от разрешения спора по существу.

Между тем именно судебная система имеет возможность и должна стать той силой, которая противостоит бюрократическому произволу. Именно суд вправе обязать государственные органы выполнять свои обязательства перед человеком.

¹³ Настольная книга судьи по гражданским делам / под ред. Н.К. Толчеева. М. : Проспект, 2008.

¹⁴ Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. 3-е изд., испр. и доп. / под ред. П.В. Крашенинникова. М. : Статут, 2006.

Литература

1. Витрянский В.В. Новый Гражданский кодекс и суд / В.В. Витрянский // Хозяйство и право. 1997. № 6. С. 75–86.
2. Глухов Е.А. Проблемы защиты военнослужащими права на обеспечение жильем от военного ведомства на этапе признания их нуждающимися в жилых помещениях / Е.А. Глухов // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 6. С. 94–102.
3. Настольная книга судьи по гражданским делам / под ред. Н.К. Толчеева. М. : Проспект, 2008. 649 с.
4. Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова. М. : Статут, 2006. 876 с.

О РАЗУМНОСТИ И ЗАКОННОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ НА ПРИМЕРЕ ЖИЛИЩНЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ*

*Харитонов Станислав Станиславович,
полковник юстиции запаса,
кандидат юридических наук, профессор
stass1964@gmail.com*

В статье дан анализ правовых норм, ограничивающих в жилищных правах военнослужащих, у которых супруга проходит военную службу и является участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, а также приведена судебная практика по разрешению указанной проблемы.

Ключевые слова: статус военнослужащих, жилищное обеспечение военнослужащих, накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих.

* Рецензент — Ю.Н. Туганов, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.



On the Reasonableness and Legality of Legal Provisions on the Example of Housing Relationships Involving Military Servicemen

*Kharitonov Stanislav S.
Retired Colonel of Justice
Candidate of Legal Sciences
Professor*

The article analyzes the legal norms restricting the housing rights of servicemen whose spouses are in military service and is a participant in the mortgage-funded housing support system for servicemen, as well as the jurisprudence on the resolution of this problem.

Keywords: *status of servicemen, housing provision for servicemen, accumulative-mortgage system of servicemen's housing provision.*

Разумность правовых норм, регулирующих общественные отношения, априори влияет на их реализацию. При этом разумность действующих правовых предписаний в значительной степени базируется на иррациональных началах — интуиции, рассудке, логике, справедливости. Представляется, что особенно востребована разумность правовых норм в разрешении вопросов, связанных с военным делом, в том числе в сфере реализации законных прав военнослужащих.

Как справедливо отмечено ученым-юристом, специализирующимся на проблемах общей теории государства и права, Н.А. Власенко, «разумность — это и ключ к правопониманию, и универсальный принцип права, и начало правосудия»¹.

Законность, в свою очередь, как элемент правового государства предопределяет неукоснительность исполнения законов. Таким образом, необходима реализация законных прав военнослужащих, которые закреплены в законах. Казалось, все просто и понятно. Но как быть, когда правовая норма неразумна, несправедлива, алогична? Когда эта норма не дает военнослужащему реализовать по независящим от него обстоятельствам обусловленное многолетней и добросовестной службой право на какое-то благо, прямо указанное в законе? При этом невозможность реализовать право военнослужащего опять-таки определена законом.

Отметим, что традиционно одной из проблем «военного нормотворчества» является создание внутренне согласованной системы правовых норм в области жилищных отношений с участием военнослужащих.

Данной тематике посвящено много диссертаций и монографий, перечень которых может занять не один десяток страниц. Отдельно стоит отметить научные публикации в военно-юридических изданиях, позволяющих достаточно глубоко и всесто-

ронне рассмотреть узкие аспекты жилищных правоотношений с участием военнослужащих².

Представляется, что обособленной темой, посвященной разумности правовых норм в отношении жилищных отношений с участием военнослужащих, является существующее ограничение жилищных прав членов семьи военнослужащего — участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (далее — НИС).

Проблема заключается в следующем.

Общеизвестно, что с 1 января 2005 г. в России действуют одновременно две основные модели обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями, предусмотренные соответственно Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О статусе военнослужащих») и Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»). Военнослужащие — граждане, заключившие первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., независимо от даты их увольнения с военной службы обеспечиваются жилыми поме-

¹ Власенко Н.А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 46.

² См., например: Воробьев Е.Г. Федеральное законодательство о накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих: к вопросу о предмете правового регулирования // Военно-юридический журнал. 2009. № 2. С. 11–21; Воробьев Е.Г. Жилищные права участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих при их увольнении с военной службы и обязательства государства, или К чему взывал уволенный участник системы, обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации? // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 8. С. 37–45; Туганов Ю.Н. Право военнослужащих и граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, на получение жилья по избранному после увольнения месту жительства // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 6. С. 19–21.



щениями в порядке, установленном Федеральным законом «О статусе военнослужащих», притом что определенные категории таких военнослужащих вправе стать участниками НИС. В соответствии с ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» для большинства военнослужащих, на которых распространяется НИС, участие в ней является обязательным.

Казалось бы, правовая норма не допускает двоякого понимания: если в семье два военнослужащих, которые заключили контракты соответственно до и после 1 января 2005 г., каждый из них должен реализовывать свои жилищные права применительно к указанным законам.

Однако п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» говорит нам о том, что если военнослужащий имеет право на жилищное обеспечение по Федеральному закону «О статусе военнослужащих», но является членом семьи военнослужащего-ипотечника, то он не может реализовать свое право как военнослужащий, а может только как член семьи военнослужащего-ипотечника. Через много лет... Если к тому же до этого счастливого момента военнослужащий-ипотечник по указанным в Федеральном законе «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» причинам не будет исключен из реестра участников НИС... И без дополнительных метров, если член семьи военнослужащего, например полковник, уволен с военной службы по «льготным» основаниям...

К сожалению, нынешнее экономическое положение подавляющего большинства семей военнослужащих подталкивает их к поиску дополнительных источников получения денежных средств.

Один из них — военная служба членов семьи. Чаще всего — жен военнослужащих на должностях военнослужащих по контракту. Поэтому ситуация, когда муж-военнослужащий имеет 20-летнюю и более выслугу, а жена только начинает военную службу, не редкость. С учетом увеличения предельного возраста пребывания на военной службе на 5 лет в соответствии с нормами Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 53 Федерального закона „О воинской обязанности и военной службе“» у многих военнослужащих появился шанс еще послужить. Это простимулировано в том числе и тем, что, как и на любой «государевой службе», гражданам выходит на «максимальный размер» предоставляемых ему государством льгот и преимуществ обычно после 20 лет службы. Получение от государства своего жилья — одно из таких привилегий.

Однако, как указывалось выше, п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» фактически ограничил в правах военнослужащих,

у которых супруги проходят военную службу и являются участниками НИС.

В своем Постановлении Конституционный Суд РФ от 20 июля 2018 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 15 статьи 15 Федерального закона „О статусе военнослужащих“ в связи с жалобой гражданина А.В. Удовиченко» разрешил это очевидное противоречие.

В соответствии с указанной правовой нормой на членов семей военнослужащих — граждан, проходящих военную службу по контракту и в соответствии с Законом о НИС являющихся участниками НИС, не распространяется действие абз. 12 п. 1, п. 13, 14, 16–19 ст. 15, а также абз. 2 и 3 п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих», устанавливающих иные виды жилищных гарантий для военнослужащих и членов их семей (абз. 2).

А.В. Удовиченко, проходивший военную службу по контракту во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации с 3 августа 1993 г., и члены его семьи (супруга и несовершеннолетний ребенок) решением жилищной комиссии воинской части были признаны нуждающимися в жилом помещении для постоянного проживания. Через некоторое время А.В. Удовиченко был уволен с военной службы по состоянию здоровья. На момент увольнения общая продолжительность его военной службы составила более 20 лет.

Решением жилищной комиссии воинской части А.В. Удовиченко и члены его семьи были исключены из списков нуждающихся в жилом помещении, поскольку супруга заявителя, проходящая военную службу по контракту в звании прапорщика, является участником НИС.

Решением районного суда, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам городского суда, А.В. Удовиченко было отказано в удовлетворении исковых требований об обязанности включить в список нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и предоставить ему жилое помещение по договору социального найма. В обосновании суды сослались на п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», указав, что А.В. Удовиченко, являясь членом семьи лица, проходящего военную службу по контракту и включенного в реестр участников НИС, не может быть обеспечен жилым помещением иным способом, нежели путем приобретения или строительства жилых помещений по программе НИС. На момент вступления в силу судебных постановлений судов право супруги заявителя на обеспечение ее и членов ее семьи жилым помещением по НИС не было реализовано.

А.В. Удовиченко в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации утверждал, что



указанная правовая норма противоречит ст. 19 и 40 Конституции Российской Федерации, поскольку лишает его приобретенного им на основании Федерального закона «О статусе военнослужащих» права на получение от государства жилого помещения для постоянного проживания, предусматривая лишь возможность обеспечения его в будущем жилым помещением в рамках НИС как супруга военнослужащего — участника НИС, тем самым существенно ухудшая его положение как адресата установленных законом жилищных гарантий.

Обосновывая свое решение, Конституционный Суд РФ констатировал очевидное: из буквального смысла п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и смысла, придаваемого ему правоприменительной практикой, следует, что с момента вступления супруги военнослужащего в НИС такой военнослужащий утрачивает независимо от своего волеизъявления ранее возникшее на основании Федерального закона «О статусе военнослужащих» право на предоставление жилого помещения и реализация его потребностей в жилье зависит от реализации жилищных прав его супруги в соответствии с Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

При этом ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» не предусматривает такого основания исключения военнослужащего, участвующего в НИС, как обеспечение его жилым помещением в качестве члена семьи военнослужащего в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

Иначе говоря, супруга военнослужащего не может по своему желанию быть исключена из реестра участников НИС с тем, чтобы быть обеспечена жильем как член семьи своего мужа-военнослужащего.

Между тем само по себе признание военнослужащего участником НИС и включение его в соответствующий реестр не свидетельствуют о реализации им указанного вида жилищной гарантии, поскольку, по общему правилу, право на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника, возникает при достижении общей продолжительности военной службы двадцать

лет и более или при наличии определенных оснований для увольнения со службы в случае достижения общей продолжительности военной службы десять лет и более (п. 2 ст. 3, ст. 9 и 10 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»).

И получается, что военнослужащему, заключившему первый контракт до 1 января 2005 г. и прослужившему более 20 лет вместо того, чтобы получить квартиру на себя и членов своей семьи, надо еще ждать неизвестно сколько лет, чтобы получить свои квадратные метры как члену семьи военнослужащего.

Конституционный Суд установил, что такое правовое регулирование не имеет объективного и разумного оправдания, ставит военнослужащих, заключивших первый контракт на прохождение военной службы до 1 января 2005 г., продолжающих проходить военную службу или уволенных с нее после этой даты и имеющих супругу, участвующую в НИС, в неравное положение с военнослужащими этой же категории, не состоящими в супружеских отношениях с военнослужащими — участниками НИС.

Оспоренная А.В. Удовиченко правовая норма препятствует реализации возникшего права военнослужащего, заключившего первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., продолжающего прохождение военной службы или уволенного с нее после указанной даты, на предоставление ему и членам его семьи, включая супругу, жилого помещения согласно положениям Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с участием супруги этого военнослужащего в НИС независимо от волеизъявления военнослужащего и его супруги воспользоваться таким способом осуществления права на обеспечение жилым помещением вместо участия супруги военнослужащего в НИС.

В заключение Конституционный Суд Российской Федерации предписал внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Точка поставлена. Казалось бы, надо радоваться... Но возникают как минимум два вопроса: почему потребовалось более 10 лет, чтобы увидеть, что правовое регулирование рассмотренного вопроса жилищного обеспечения военнослужащих не имеет объективного и разумного оправдания, и почему это сделал Конституционный Суд России, а не сам законодатель?

Литература

1. Балабанов Н.Н. Настольная книга судьи военного суда по гражданским делам / Н.Н. Балабанов, Ю.Н. Туганов. М. : За права военнослужащих, 2011. 416 с.
2. Власенко Н.А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования / Н.А. Власенко // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 45–57.
3. Воробьев Е.Г. Федеральное законодательство о накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих: к вопросу о предмете правового регулирования / Е.Г. Воробьев // Военно-юридический журнал. 2009. № 2. С. 11–21.
4. Туганов Ю.Н. Право военнослужащих и граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, на получение жилья по избранному после увольнения месту жительства / Ю.Н. Туганов, П.Г. Быстров // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 6. С. 19–21.



ВОЗНИКНОВЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОГРАНИЧНОЙ СФЕРЕ*

Григорьев Алексей Григорьевич,
специалист ООО «Центр экспертизы и правовой защиты»,
кандидат юридических наук
g585ag@gmail.com

В статье исследуется системно-исторический аспект возникновения системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере. На основании анализа международных правовых норм дается характеристика возникновения системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере.

Ключевые слова: законные интересы Российской Федерации, пограничная сфера, системный подход.

The Emergence of the System of Legal Protection of Legitimate Interests of the Russian Federation in the Border Area

Grigoryev Aleksey G.
Specialist of Center of Expertise and Legal Protection, LLC
Candidate of Legal Sciences

The article examines the system-historical aspect of the emergence of a system of legal protection of the legitimate interests of the Russian Federation in the border area. Based on the analysis of international legal norms, a description is given of the emergence of a legal protection system for the legitimate interests of the Russian Federation in the border area.

Keywords: legitimate interests of the Russian Federation, border area, system approach.

Современные условия в пограничной сфере общественных отношений характеризуются повышением важности защиты национальных интересов Российской Федерации правовыми средствами международного права. Данная форма реализации национальных интересов Российской Федерации трансформирует их в категорию «законные интересы Российской Федерации», что придает особое значение для мирного удовлетворения национальных интересов Российской Федерации в вопросах ее обороны и безопасности¹.

Неблагоприятная военно-политическая обстановка в пограничной сфере проявляется в создании очагов социально-политических конфликтов и наращивании сил и средств стран НАТО у границ

Российской Федерации; использовании правовых средств международных организаций в целях снижения экономического и военного потенциала Российской Федерации посредством ограничения ее допуска к современным технологиям добычи природных ресурсов в пределах юрисдикции Российской Федерации на объектах Мирового океана; расширении технологических способов добычи ресурсов Мирового океана другими странами на фоне климатических изменений, повышающих технологическую доступность ресурсов Мирового океана; вытеснении Российской Федерации из объектов Мирового океана, где Российская Федерация традиционно вела хозяйственную деятельность посредством изменения их административно-правовых режимов.

На этом фоне даже при наличии компетенции у некоторых органов исполнительной власти Российской Федерации по защите законных интересов Российской Федерации² следует указать факт

¹ Григорьев А.Г. Правовые последствия институционализации законных интересов Российской Федерации // Юридический мир. 2017. № 11. С. 22–25; Григорьев А.Г. Теоретические подходы к классификации государственных законных интересов в международных правовых отношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 29–34.

² Царенкова Н.Ю. Пограничные органы ФСБ России в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2017. № 10. С. 15–18.

* Рецензент — Ю.Н. Туганов, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Правовые события и связанные с ними нормативные правовые акты, характеризующие возникновение системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации, по мнению автора, приходится на период с 1945 по 1995 г.

Данный период характеризуется формированием системно-элементного, системно-структурного и системно-ресурсного аспектов. Развитие системно-целевого и системно-коммуникационного аспектов определяет формирование системно-интеграционного аспекта правовой защиты законных интересов Российской Федерации.

Возникновение системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации, по мнению автора, проявилось в правовых событиях и связанных с ними нормативных правовых актах. Нормативные правовые акты рассматриваются автором вне зависимости от их подписания и ратификации Российской Федерацией, поскольку наднациональная подсистема защиты законных интересов Российской Федерации является автономной. Российская Федерация использует ее возможности

¹⁰ Принята 30 ноября 1990 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/oil_pollution_preparedness.shtml (дата обращения: 08.07.2018).

щей Атлантической акватории¹¹; Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г.¹²; Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов¹³; Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью¹⁴; Конвенция об открытом море¹⁵; Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря¹⁶; Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне¹⁷; Международный кодекс для судов, эксплуатируемых в полярных водах¹⁸; Конвенция ООН по морскому праву¹⁹.

Принятие Конвенции ООН по морскому праву привело к учреждению Международного органа по морскому дну, Международного трибунала по морскому праву, Комиссии по границам континентального шельфа²⁰.

Интегрирующей структурообразующей организацией в данный исторический период становится ООН. Система ООН формируется на основе преемственности структуры Лиги Наций²¹.

Данный этап характеризуется: развитием институциональной структуры ООН, включающей формирование системы судебной защиты законных интересов государств; формирование механизма принуждения стран к мирному разрешению споров в пограничной сфере. По мнению А.Д. Пашиной, «международно-правовое принуждение — это насилие, осуществляемое государством, сообществом государств, международными организациями. Насилие в данном случае — действие, направленное, на то, чтобы заставить то или иное лицо, группу лиц или целую категорию лиц вести себя так, как этого хочет применяющий насилие»²². Несмотря на то, что попытки консенсуса интересов различных государств правовыми средствами предпринимались и ранее, но такие возможности появились только с появлением ООН.

В конкретных исторических условиях, после завершения Второй мировой войны (1939–1945 гг.), создание международной организации в целях соблюдения консенсуса интересов государств исторически назрело. Несоизмеримость колоссальных потерь населения и ресурсов и полученных результатов во Второй мировой войне стала в очередной раз очевидной. Актуальность гуманитарных целей Первой международной конференции мира в 1899 г. по предотвращению гуманитарных потерь как среди военнослужащих, так и мирного населения становится важным.

Развитие науки и техники повышали возможности стран в хозяйственном освоении ресурсов и в то же время создавали условия выхода неблагоприятных последствий военных действий за пределы регионального конфликта. Открывшиеся возможности в освоении морского дна, рыбных запасов, околоземного космического пространства, космических тел создавали бесконечные потенциальные основания для вооруженной борьбы за интересы конкурирующих стран. Как показал анализ следующего этапа, борьба за эти ресурсы развернулась именно правовыми средствами международных организаций²³.

Ключевое значение для возникновения системы защиты законных интересов Российской Федерации имеет Устав ООН²⁴, на момент принятия которого уже наглядно продемонстрировано, что

¹¹ Принято 24 ноября 1996 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cetaceans.shtml (дата обращения: 08.07.2018).

¹² Принята 1972 г., вступила в действие 2 октября 1983 г. с изменениями от 17 февраля 1978 г. и от 26 сентября 1997 г. / Международная морская организация. URL: [https://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx) (дата обращения: 08.07.2018).

¹³ Принята 29 декабря 1972 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dumping.shtml (дата обращения: 08.07.2018).

¹⁴ Заключена 29 ноября 1969 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/sea_pollution.pdf (дата обращения: 08.07.2018).

¹⁵ Принята 29 апреля 1958 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/hsea.pdf (дата обращения: 08.07.2018).

¹⁶ Принята 29 апреля 1958 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/fisheries58.pdf (дата обращения: 08.07.2018).

¹⁷ Принята 29 апреля 1958 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/tsea.pdf (дата обращения: 08.07.2018).

¹⁸ Принята 15 мая 2015 г., вступила в действие 1 января 2017 г. / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420376046> (дата обращения: 08.07.2018).

¹⁹ Принята 10 декабря 1982 г. / Организация объединенных наций. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 08.07.2018).

²⁰ Органы, учрежденные в рамках конвенции ООН по Морскому праву / Организация объединенных наций. URL: <https://www.un.org/ru/law/lawsea/bodies.shtml>

²¹ Сильченко Ю.С. Ассамблея лиги наций как прообраз Генеральной Ассамблеи ООН // ФЭн-наука. 2011. № 1. С. 68–70.

²² Пашина А.Д. Принуждение в международном праве // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2011. № 1–2. С. 320–324.

²³ Сочнева И.О., Ломакина О.Б. Влияние секторальных анти-российских санкций на возможность геолого-разведочного бурения в арктических морях // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 4 (28). С. 155–160.

²⁴ Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) / Организация объединенных наций. URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 08.07.2018).



структуры являются: трансформация национальных интересов отдельных стран в законные интересы и создание механизма их правовой защиты и охраны. Созданы ресурсы для правового механизма принуждения стран, как участников ООН, так и других стран. Коммуникационные связи формируются на условно-паритетных правах в отношении защиты законных интересов своих стран.

Проведенный анализ показал, что возникновение системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере происходило по эволюционному пути в период с 1945 по 1995 г.

Возникновение системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации проявляется формированием элементов наднациональной системы, предназначенных: для правового регулирования общественных отношений относительно установления; правового закрепления государственного суверенитета, национальной юрис-

дикции на объектах Мирового океана; судебной защиты законных интересов государств; принуждения странам нарушителей к соблюдению норм международного права. Интегрирующей структурой этих элементов становится ООН, цель функционирования которой становится интегративным критерием защищенности законных интересов государств. Функциями данной структуры являются трансформация национальных интересов отдельных стран в законные интересы и создание механизма их правовой защиты и охраны. Ресурсами правового механизма такого принуждения становятся обязательства членов ООН по их выделению. Коммуникационные связи формируются на условно-паритетных правах в отношении защиты законных интересов своих стран.

Данные научные положения могут быть использованы при моделировании системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере.

Литература

1. Абгарян Д. Международные суды и развитие международного права / Д. Абгарян // Современное право. 2014. № 5. С. 149–152.
2. Григорьев А.Г. Правовые последствия институционализации законных интересов Российской Федерации / А.Г. Григорьев // Юридический мир. 2017. № 11. С. 22–25.
3. Григорьев А.Г. Теоретические подходы к классификации государственных законных интересов в международных правовых отношениях / А.Г. Григорьев // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 12. С. 29–34.
4. Коляда В. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации / В. Коляда, Ю.Н. Туганов // Самоуправление. 2013. № 3. С. 15–17.
5. Пашина А.Д. Принуждение в международном праве / А.Д. Пашина // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2011. № 1–2. С. 320–324.
6. Сильченко Ю.С. Ассамблея лиги наций как прообраз Генеральной Ассамблеи ООН / Ю.С. Сильченко // ФЭн-наука. 2011. № 1. С. 68–70.
7. Сочнева И.О. Влияние секторальных антироссийских санкций на возможность геологоразведочного бурения в арктических морях / И.О. Сочнева, О.Б. Ломакина // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 4 (28). С. 155–160.
8. Царенкова Н.Ю. Пограничные органы ФСБ России в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере / Н.Ю. Царенкова // Государство и право в XXI веке. 2016. № 1. С. 52–58.



РЕЗОЛЮЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ПОСВЯЩЕННЫЕ ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*Девятко Александр Юрьевич,
заместитель Главного военного прокурора,
кандидат юридических наук
avtor@lawinfo.ru*

*Паньков Максим Викторович,
старший военный прокурор отдела
защиты государственной тайны
Главной военной прокуратуры
avtor@lawinfo.ru*

Статья посвящена обзору резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и их роли в формировании норм международного и национального права в области информационной безопасности.

Ключевые слова: резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, информационная безопасность, международное и национальное право.

Resolutions of the United Nations Organization Dedicated to Information Security Issues

*Devyatko Aleksandr Yu.
Deputy Chief Military Prosecutor
Candidate of Legal Sciences*

*Pankov Maksim V.
Senior Military Prosecutor of the State Secret Protection Department
of the Chief Military Prosecutor's Office*

The article is devoted to the review of resolutions of the General Assembly of the United Nations and their role in the formation of international information security.

Keywords: resolutions of General Assembly of the United Nations, information security, international and national law.

Современные информационные технологии все активнее внедряются в различные сферы человеческой жизнедеятельности. Развитие глобальных информационных систем предоставляет человеку новые возможности для обмена информацией. Все больше государственных, производственных и коммерческих информационных систем интегрируются с глобальной компьютерной сетью Интернет. В 2018 г. число устройств, подключенных к сетям с интернет-протоколам (IP), будет почти в два раза превышать численность населения всего мира¹.

¹ Семинар-практикум 3: Укрепление мер реагирования систем предупреждения преступности и уголовного правосудия на появляющиеся формы преступности, такие как киберпреступность и незаконный оборот культурных цен-

ностей, в том числе извлеченные уроки и международное сотрудничество. URL: <https://www.unodoc.org>; URL: https://www.unodoc.org/documents/congress/Documentation/ACONF.222-12_Workshop3/ACONF222_12_r_V1500665.pdf/

Вместе с тем происходящие процессы повышают уровень угроз информационной безопасности, обеспечения конфиденциальности, целостности и доступности информации.

Термин «компьютерная преступность» впервые появился в американской, а затем и в другой зарубежной печати в начале 1960-х годов, когда были выявлены первые случаи преступлений, совершенных с использованием ЭВМ². В настоящее

ностей, в том числе извлеченные уроки и международное сотрудничество. URL: <https://www.unodoc.org>; URL: https://www.unodoc.org/documents/congress/Documentation/ACONF.222-12_Workshop3/ACONF222_12_r_V1500665.pdf/

² Преступления в сфере компьютерной информации: учебно-методическая разработка по спецкурсу / сост. С.Д. Бражник, 2000. С. 5.



время компьютерная преступность становится одним из наиболее общественно опасных видов преступных посягательств.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на пленарном заседании Международного конгресса по кибербезопасности 6 июля 2018 г. отметил, что только в первом полугодии этого года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года число кибератак на российские ресурсы увеличилось на треть. В целях решения возникающих вопросов Россия выдвинула ряд инициатив. Последние планируется продвигать в первую очередь на площадке самой авторитетной и влиятельной международной организации — Организации Объединенных Наций (далее — ООН)³.

В связи с этим представляется актуальным проведение анализа подходов и принципов, определяющих противодействие киберпреступлениям, закрепленных в решениях ООН. Вопросам мировой информационной безопасности посвящен ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН (далее — Резолюция). Они, безусловно, влияют на процессы становления и развития норм как международно-го, так и национального права. При этом следует учесть, что в соответствии со ст. 10, 11 и 13 Устава ООН, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не имеют обязательной юридической силы и имеют лишь силу рекомендаций⁴.

Отмечая важное значение рассматриваемой проблемы, в 1994 г. ООН опубликовала Руководство по профилактике и борьбе с компьютерной преступностью (далее — Руководство), в котором проведено исследование состояния преступности, связанной с использованием компьютерной техники. В частности, в Руководстве освещены вопросы материального и процессуального права, а также межгосударственного сотрудничества. Отмечая транснациональный характер таких преступлений, в Руководстве подняли связанные с этим вопросы юрисдикции государств (п. 245–252), оценки посягательств как единого акта или отдельных преступлений (п. 253–254). Указывается на необходимость приведения материальных уголовных законов государств к единым стандартам (п. 269 и др.) и разработки концепции материального права, которая определяет компьютерную

преступность по международному праву, включая руководящие принципы в юрисдикции и сотрудничестве (п. 271)⁵.

Принятая 4 декабря 1998 г. Резолюция № 53/70 рекомендовала государствам — членам ООН содействовать рассмотрению на многостороннем уровне существующих и потенциальных угроз в сфере информационной безопасности и высказаться о целесообразности разработки международных принципов, направленных на укрепление безопасности глобальных информационных и телекоммуникационных систем и способствующих борьбе с международным терроризмом и криминалом⁶.

Резолюция от 1 декабря 1999 г. № 54/49 подтвердила целесообразность разработки упомянутых международных принципов. Кроме того, в ней указано на угрозы международной информационной безопасности применительно не только к гражданской, но и к военной сфере⁷.

В резолюциях 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН № 55/28, 55/59 и 55/63 в качестве общей межгосударственной проблемы признаются предупреждение, расследование преступлений, связанных с использованием высоких технологий и компьютеров, отмечена необходимость ограничения возникающих в сфере информационной безопасности и предупреждения преступного угроз, использования информационных технологий. В них в том числе подчеркнута важность разработки законов, обеспечивающих невозможность укрытия преступников от наказания; сотрудничества правоохранительных органов в расследовании трансграничных преступлений; совершенствования обмена информацией; обучения сотрудников правоохранительных органов в борьбе с киберпреступлениями; обеспечения безопасности компьютерных систем, разработки информационных технологий, содействующих предупреждению и обнаружению случаев их преступного использования, отслеживанию преступников и сбору доказательств и другие. Кроме того, определены требования к национальным правовым системам, которые должны защищать конфиденциальность, целостность и доступность данных и компьютер-

³ Владимир Путин выступил на пленарном заседании Международного конгресса по кибербезопасности, организованного ПАО «Сбербанк» при поддержке АНО «Цифровая экономика» и Ассоциации банков России. URL: <https://kremlin.ru>; URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/57957> (дата обращения: 10.07.2018).

⁴ Исключения составляют резолюции по вопросам, входящим непосредственно в компетенцию Генеральной Ассамблеи ООН, например утверждения бюджета, приостановления членства и т.д. См.: Устав ООН // СПС «Гарант» (дата обращения: 30.06.2018).

⁵ United Nations Manual on the prevention and control of computer-related crime. URL: https://216.55.97.163/wp-content/themes/bcb/bdf/int_regulations/un/CompCrims_UN_Guide.pdf (дата обращения: 12.07.2018).

⁶ Резолюция от 4 декабря 1998 г. № 53/70. URL: <https://www.un.org>; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/760/05/PDF/N9976005.pdf?OpenElement> (дата обращения: 03.06.2018).

⁷ Резолюция от 1 декабря 1999 г. № 54/49. URL: <https://www.un.org>; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/777/15/PDF/N9977715.pdf?OpenElement> (дата обращения: 08.06.2018).



ных систем от несанкционированного вмешательства и предусматривать наказания за злоупотребления, совершаемые в преступных целях, а также обеспечивать сохранность электронных данных, имеющие отношение к расследованию конкретных преступлений, и быстрый доступ к ним⁸.

На 56-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 29 ноября 2001 г. по предложению России принята Резолюция № 56/19, которой для изучения вопросов международной информационной безопасности создана специальная Группа правительственных экспертов государств — членов ООН⁹.

В декабре 2001 г. Генеральной Ассамблеей ООН принята Резолюция № 56/121, которая вновь подчеркнула необходимость координации и усиления международного сотрудничества в борьбе с высокотехнологичной и компьютерной преступностью¹⁰.

В Резолюции от 22 ноября 2002 г. № 57/53 развиваются положения предыдущих резолюций и указывается на недопустимость использования информационно-телекоммуникационных технологий и средств в целях оказания негативного воздействия на инфраструктуру государств¹¹.

Определенным ориентиром международных правил стала Резолюция от 20 декабря 2002 г. № 57/239, в которой сформулированы девять основных принципов для создания глобальной культуры кибербезопасности (осведомленность, ответственность, реагирование, этика, демократия, оценка риска, проектирование и внедрение средств обеспечения безопасности, управление обеспечением безопасностью, переоценка угроз безопасности информации с учетом новых и изменения прежних угроз и факторов уязвимости)¹².

Позднее, 23 декабря 2003 г., в Резолюции № 58/199 государствам рекомендованы для учета при разработке национальных законов следующие одиннадцать элементов для защиты важнейших информационных инфраструктур:

- наличие сетей для срочного предупреждения о факторах уязвимости, угрозах и инцидентах в кибернетическом пространстве;

- повышение степени информированности заинтересованных сторон с тем, чтобы они глубже понимали характер и масштабы своих важнейших информационных инфраструктур и ту роль, которая каждая из них должна играть в защите этих инфраструктур;

- анализ инфраструктур и выявление факторов, обуславливающих их взаимозависимость, для защиты таких инфраструктур;

- содействие развитию партнерских отношений между заинтересованными сторонами, представляющими как государственный, так и частный секторы, для обмена информацией о важнейших инфраструктурах и ее анализа в целях предотвращения нанесения ущерба таким инфраструктурам или попыток нарушения их защиты, расследования таких случаев и принятия мер в связи с ними;

- создание и обеспечение функционирования систем коммуникации в кризисной ситуации, и проверка их функционирования для обеспечения их надежной и стабильной работы в чрезвычайных ситуациях;

- обеспечение того, чтобы процедуры предоставления доступа к данным учитывали необходимость защиты важнейших информационных инфраструктур;

- содействие отслеживанию попыток взлома защиты важнейших информационных инфраструктур и в надлежащих случаях предоставление информации о результатах такого отслеживания другим государствам;

- организация профессиональной подготовки и проведение тренировок для укрепления потенциала реагирования и апробирования планов обеспечения непрерывной работы и резервных планов на случай попыток взлома защиты информационных инфраструктур, а также побуждение заинтересованных сторон к участию в аналогичных мероприятиях;

- наличие адекватных материальных и процессуальных законов и квалифицированного персонала для того, чтобы государства могли расследовать попытки нарушения защиты важнейших информационных инфраструктур и привлекать к ответственности причастных к этим попыткам лиц, а также в надлежащем порядке координи-

GEN/N02/555/24/PDF/N0255524.pdf?OpenElement (дата обращения: 06.06.2018).

⁸ См.: Резолюция от 20 ноября 2000 г. № 55/28. URL: <https://www.un.org> ; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/561/09/PDF/N0056109.pdf?OpenElement> (дата обращения: 04.06.2018) ; Резолюция от 4 декабря 2000 г. № 55/59. URL: <https://www.un.org> ; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/562/95/PDF/N0056295.pdf?OpenElement>. (дата обращения: 08.06.2018); Резолюция от 4 декабря 2000 г. № 55/63. URL: <https://www.un.org> ; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/563/19/PDF/N0056319.pdf?OpenElement> (дата обращения: 08.06.2018).

⁹ Резолюция от 29 ноября 2001 г. № 56/19. URL: <https://www.un.org> ; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/476/30/PDF/N0147630.pdf?OpenElement> (дата обращения: 04.06.2018).

¹⁰ Резолюция от 19 декабря 2001 г. № 56/121. URL: <https://www.un.org> ; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/482/06/PDF/N0148206.pdf?OpenElement> (дата обращения: 06.06.2018).

¹¹ Резолюция от 22 ноября 2002 г. № 57/53. URL: <https://www.un.org> ; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/541/47/PDF/N0254147.pdf?OpenElement> (дата обращения: 06.06.2018).

¹² Резолюция от 20 декабря 2002 г. № 57/239. URL: <https://www.un.org> ; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/>



ровать такие расследования с другими государствами;

— участие в международном сотрудничестве для обеспечения защищенности важнейших информационных инфраструктур, в том числе путем создания и координации работы систем срочного предупреждения, обмена информацией о факторах уязвимости, угрозах и инцидентах и анализа такой информации, а также координации расследований попыток взлома защиты таких инфраструктур в соответствии с национальным законодательством;

— содействие национальным и международным научным исследованиям и опытно-конструкторским разработкам и поощрение применения технологий обеспечения защиты, отвечающих международным стандартам¹³.

Вопросы предупреждения и борьбы с киберпреступностью обсуждались на X–XII конгрессах ООН. В 2005 г. после проведения XI Конгресса ООН по предотвращению преступлений и уголовному правосудию в Бангкоке (Таиланд) принята Бангкокская декларация (одобрена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 60/177¹⁴), в которой особое внимание уделено вопросу противодействия киберпреступности. Так, в п. 16 Декларации отмечается необходимость расширения сотрудничества в области предупреждения и расследования преступности, связанной с использованием высоких технологий и компьютеров, а также уголовного преследования за такие преступления¹⁵.

Важную роль в вопросах стандартизации и кибербезопасности играет Международный союз электросвязи (далее — МСЭ), входящий в систему ООН. В 1995 г. Россия стала его членом после ратификации Устава и Конвенции Федеральным законом от 30 марта 1995 г. № 37-ФЗ «О ратификации Устава и Конвенции Международного союза электросвязи»¹⁶. По инициативе МСЭ в два этапа (в 2003 г. в Женеве и в 2005 г. в Тунисе) проведена Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационной безопасности (Всемирная встреча). В 2003 г. в Женеве делегатами стран-участников

Всемирной встречи принята Декларация принципов Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии»¹⁷ и План действий¹⁸, в которых уделяется особая роль вопросам информационной безопасности, доверия и безопасности при использовании информационных и коммуникационных технологий (п. 35 и 36 Декларации принципов и п. 12 Плана действий).

По результатам второй Всемирной встречи в 2005 г. в Тунисе приняты Тунисское обязательство¹⁹ и Тунисская программа для информационного общества²⁰, которые определяют пути развития глобального информационного общества. Пунктом 15 Тунисского обязательства провозглашается необходимость эффективного противодействия проблемам и угрозам, возникающим в результате использования информационных и коммуникационных технологий. В п. 39 и 40 Тунисской программы для информационного общества подчеркивается необходимость сотрудничества в области кибербезопасности, а также важность уголовного преследования киберпреступности, используя законодательные подходы Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Европы.

В рамках инициативы «Создание глобальной культуры кибербезопасности» Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию от 21 декабря 2009 г. № 64/211, в которой государствам — членам ООН предложено провести детальный обзор принятых национальных усилий по обеспечению кибербезопасности с использованием выработанного международным сообществом «Инструмента добровольной самооценки национальных усилий по защите важнейших информационных инфраструктур». Предлагаемый в приложении к Резолюции Инструмент состоит из 18 пунктов, четыре из которых (п. 13–15 и 17) посвящены деятельности правоохранительных органов и включают:

— анализ полноты разработки законодательства, необходимого для расследования киберпреступлений и преследования лиц, их совершивших;

— определение уровня взаимодействия между прокурорами, судьями и законодателями, занимающимися вопросами киберпреступности;

¹³ Резолюции от 23 декабря 2003 г. № 58/199. URL: <https://www.un.org>; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/506/54/PDF/N0350654.pdf?OpenElement> (дата обращения: 06.06.2018).

¹⁴ Резолюции от 16 декабря 2005 г. № 60/177. URL: <https://www.un.org>; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/498/24/PDF/N0549824.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.06.2018).

¹⁵ Бангкокская декларация «Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия». URL: <https://www.un.org>; URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/bangkok_declaration.shtml (дата обращения: 10.06.2018).

¹⁶ Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 37-ФЗ «О ратификации Устава и Конвенции Международного союза электросвязи» // СПС «Гарант» (дата обращения: 30.06.2018).

¹⁷ Декларация принципов «Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии». URL: <https://www.un.org>; URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec_wsis.pdf (дата обращения: 12.06.2018).

¹⁸ План действий. URL: <https://www.un.org>; URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wsis.pdf

¹⁹ Тунисское обязательство. Тунис, 2005. URL: <https://www.itu.int>; URL: <https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet/tunisru.html>

²⁰ Тунисская программа для информационного общества. URL: <https://www.itu.int>; URL: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-ru.pdf>



— оценка соответствия существующих правовых кодексов и правовых органов задачам решения существующих и будущих проблем киберпреступности и киберпространства;

— определение потребности правоохранительных органов в международном сотрудничестве при расследовании транснациональных киберпреступлений²¹.

В 2011 г. Россия представила в ООН проект конвенции «Об обеспечении международной информационной безопасности». Содержание ее было направлено на предотвращение военных конфликтов в киберпространстве, борьбу с кибертерроризмом и кибермошенничеством. Предлагалось закрепление на международном уровне таких понятий, как правонарушение в информационном пространстве, информационная война, угроза в информационном пространстве (угроза информационной безопасности). В документе особое внимание уделено вопросам сохранения суверенитета государства над его информационным пространством. Так, в ст. 5 указано, что «все государства-участники в информационном пространстве пользуются суверенным равенством, имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными субъектами информационного пространства независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера, каждое государство-участник вправе устанавливать суверенные нормы и управлять в соответствии с национальными законами своим информационным пространством. Суверенитет и законы распространяются на информационную инфраструктуру, расположенную на территории государства-участника или иным образом находящуюся под его юрисдикцией». В проекте конвенции были предложены меры по организации уголовного процесса, в том числе такие, как принятие государствами-участниками законодательных и иных мер, необходимых для установления полномочий и процедур в целях проведения конкретных уголовных расследований или судебного разбирательства по фактам совершения в информационном пространстве криминализированных социально опасных деяний²². Однако широкой поддержки эта инициатива не получила²³.

²¹ Резолюция от 21 декабря 2009 г. № 64/211. URL: <https://www.un.org/>; URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/474/51/PDF/N0947451.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.06.2018).

²² Конвенция об обеспечении международной безопасности (концепция). URL: <https://www.mid.ru/>; URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptCk6BZ29/content/id/191666 (дата обращения: 10.06.2018).

²³ Как Россия предлагает ООН обезопасить интернет. URL: <https://tass.ru/>; URL: <https://tass.ru/ekonomika/4672302> (дата обращения: 10.06.2018).

На 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 12 сентября 2011 г. члены Шанхайской организации сотрудничества (Китай, Россия, Таджикистан и Узбекистан) направили письмо с приложением совместно выработанных предложений в виде возможной резолюции «Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности» (A/66/359²⁴), которые включали в себя 11 пунктов. Но данная инициатива не была поддержана западными партнерами из-за противоречий позиций сторон²⁵.

В 2015 г. государства — члены ШОС с учетом предложений, поступивших от заинтересованных государств, также внесли проект усовершенствованных «Правил поведения в области обеспечения международной информационной безопасности» (A/69/723)²⁶. Особенностью этого документа является миротворческий характер, поскольку он нацелен на предотвращение конфликтов в информационном пространстве. В нем закреплено обязательство государств не применять информационно-коммуникационные технологии в целях нарушения международного мира и безопасности, для вмешательства во внутренние дела других государств и подрыва их политической, экономической и социальной стабильности, а также воздерживаться от применения силы или угрозы силой в ходе разрешения международных споров, возникающих в цифровой среде²⁷.

В ходе 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН по инициативе России 23 декабря 2015 г. принята Резолюция № 70/237, направленная на активизацию реализации правил и принципов ответственного поведения государств в глобальном информационном

²⁴ Письмо постоянных представителей Китая, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при Организации Объединенных Наций от 12 сентября 2011 г. на имя Генерального секретаря. URL: <https://www.un.org/>; URL: https://dag.un.org/bitstream/handle/11176/290564/A_66_359-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 12.06.2018).

²⁵ Выступление заместителя Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации О.В. Храмова на Саммите по вопросам кибербезопасности, Тель-Авив (далее — Выступление заместителя Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации О.В. Храмова на Саммите по вопросам кибербезопасности). URL: <https://www.mid.ru/>; URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2804268 (дата обращения: 10.06.2018).

²⁶ Письмо постоянных представителей Казахстана, Китая, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при Организации Объединенных Наций от 9 января 2015 г. на имя Генерального секретаря. URL: <https://www.un.org/>; URL: https://dag.un.org/bitstream/handle/11176/158448/A_69_723-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 10.06.2018).

²⁷ Об инициативе стран — членов ШОС «Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности. URL: <https://www.mid.ru/>; URL: https://www.mid.ru/mezdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/916241 (дата обращения: 14.07.2018).



пространстве²⁸. Для этого предложено создать новую группу правительственных экспертов с мандатом, реализация которого позволит гарантировать мирное использование информационно-коммуникационных технологий в интересах национального развития и международной стабильности²⁹.

В Резолюции от 9 декабря 2016 г. № 71/28 сообщается о начале работы группы правительственных экспертов по исследованию существующих и потенциальных угроз в сфере информационной безопасности и возможных совместных мер по их устранению и того, как международное право применяется к использованию информационно-коммуникационных технологий государствами, а также норм, правил и принципов ответственного поведения государств, мер укрепления доверия и наращивания потенциала и концепций³⁰.

Россия и ее партнеры предложили выработать в 2016–2017 гг. в рамках группы правительственных экспертов ООН доклад, основу которого составили бы Правила ответственного поведения государств в информационном пространстве в контексте международной безопасности. Конечным результатом работы группы могло бы стать внесение предложения о принятии Генеральной Ассамблеей ООН резолюции, закрепляющей эти Правила. Однако эта инициатива, нашедшая поддержку многих членов группы, была заблокирована западными странами. В результате консенсус достигнут не был, итоговый доклад не принят³¹.

В 2017 г. на 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Россией внесена обновленная редакция проекта конвенции ООН о сотрудничестве в сфере противодействия информационной преступности с предложением сохранить в повестке дня 73-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН вопрос «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности»³².

Таким образом, на протяжении последних лет вопросы противодействия использованию информационно-коммуникационных технологий в противоправных, в том числе военно-политических и террористических целях, неоднократно становились предметом обсуждения и принятия решений на площадках ООН³³. Вместе с тем зачастую объективной оценке складывающейся ситуации и принятию адекватных решений препятствовали идеологические и политические разногласия ее членов. На это обращено внимание в п. 19 Доктрины информационной безопасности России (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646). В нем указано, что отсутствие международно-правовых норм, регулирующих межгосударственные отношения в информационном пространстве, а также механизмов и процедур их применения, учитывающих специфику информационных технологий, затрудняет формирование системы международной информационной безопасности, направленной на достижение стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства³⁴.

Россией сформулированы базовые постулаты правил поведения в области обеспечения международной информационной безопасности, заключающиеся в том, что:

- информационно-коммуникационные технологии должны использоваться исключительно в мирных целях. Международное сотрудничество должно быть нацелено на предотвращение конфликтов в этой сфере, а не на их регулирование;

- наряду с использованием норм международного права могут вырабатываться дополнительные правовые нормы для регулирования международных отношений в сфере использования информационно-коммуникационных технологий;

- государства должны обладать суверенитетом над информационно-телекоммуникационной инфраструктурой на своей территории;

- любые обвинения в адрес государств в причастности к компьютерным атакам должны быть обоснованными и доказанными;

- государства не должны допускать возможности использования своей территории для осуществления компьютерных атак и содействовать использованию в этих целях посредников;

²⁸ Резолюция от 23 декабря 2015 г. № 70/237. URL: <https://www.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/457/60/PDF/N1545760.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.06.2018).

²⁹ О принятии Первым комитетом Генассамблеи ООН резолюции «Достижение в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности». URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2512326 (дата обращения: 14.06.2018).

³⁰ Резолюция от 9 декабря 2016 г. № 71/28. URL: <https://www.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/399/53/PDF/N1639953.pdf?OpenElement> (дата обращения: 12.06.2018).

³¹ Выступление заместителя Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации О.В. Храмова на Саммите по вопросам кибербезопасности.

³² Об основных итогах реализации в 2017 году государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности. URL: <https://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2353/> (дата обращения: 14.06.2018).

³³ Вопросы информационной безопасности в той или иной мере затрагивались и в других резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН.

³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС «Гарант» (дата обращения: 30.06.2018).



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

— государства должны бороться с внедрением и использованием скрытых вредоносных функций и программных уязвимостей в IT-продукции, а также добиваться ее безопасности для пользователей³⁵.

³⁵ Выступление заместителя Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации О.В. Храмова на Саммите по вопросам кибербезопасности.

Закрепление указанных инициатив решениями ООН в соответствии с подп. «а» п. 1 ст. 13 его Устава послужило бы основой для дальнейшего развития международных и национальных правовых норм, направленных на противодействие правонарушениям в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Литература

1. Преступления в сфере компьютерной информации : учебно-методическая разработка по спецкурсу / сост. С.Д. Бражник. Ярославль : Ярославский госуниверситет, 2000. 54 с.