



ВОЕННО-ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

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

№ 10



Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Редационный 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 20.08.2018.

Выход в свет 19.09.2018.

ISSN 2070-2108.

Цена свободная.

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Вавилин М.В. Актуальные направления совершенствования законодательного регулирования патриотического воспитания 3

ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Абакумова Е.Б. Обеспечение жильем военнослужащих посредством применения накопительно-ипотечной системы 9

ВОЕННАЯ ЮСТИЦИЯ

Харитонов С.С. Правовая экспертиза проектов приказов командиров о денежном довольствии военнослужащих как способ обеспечения законности в расходовании бюджетных средств 16

Шестак В.А. Об особенностях правовой культуры военнослужащих как основы криминологической подготовки 20

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Андреев С.Ю. Особенности системы технико-криминалистического обеспечения раскрытия и расследования незаконного оборота оружия, его составных частей, боеприпасов и взрывчатых веществ периода войн начала XX в. 23

Туганов Ю.Н., Венчиков Д.А. Исторический сравнительно-правовой анализ отечественного и зарубежного опыта правоохранительной деятельности пограничных ведомств в пунктах пропуска через границу 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. 10



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

Truntsevskij Yuriy Vladimirovich,
doctor of juridical sciences, professor

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

Fokov Anatolij Pavlovich,
doctor of juridical sciences, professor

Khabibulin Alik Galimzyanovich,
doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief:

Kocheshev Sergey Petrovich,
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., Truntsevskij Yu.V.

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

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

Editorial Subscription Centre:

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

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

Subscription in Russia:

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

www.gazety.ru; www.lawinfo.ru

Printer's sheet 4,0.

Circulation 2000 copies.

Printed by National Polygraphic Group ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

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

Passed for printing 20.08.2018.

Edition was published 19.09.2018.

ISSN 2070-2108. Free market price.

CONTENTS

RELEVANT ISSUES OF MILITARY SERVICE

Vavilin M.V. Relevant Issues of Improvement
of the Legal Regulation of Patriotic Upbringing..... 3

ISSUES OF SOCIAL SUPPORT OF MILITARY PERSONNEL

Abakumova E.B. Provision of Housing to Military
Personnel by Application of a Savings
and Mortgage System 9

MILITARY JUSTICE

Kharitonov S.S. Legal Examination of Drafts of Orders
of Commanding Officers Concerning Monetary
Allowance to Military Personnel as a Way to Ensure
Legality of Use of Budgetary Funds..... 16

Shestak V.A. On Peculiarities of the Legal Culture
of Military Servicemen as a Basis
for Criminological Training..... 20

HISTORICAL JOURNEY

Andreev S.Yu. Peculiarities of the System of Technical
and Forensic Support of Solution and Investigation
of Illicit Circulation of Weapons, their Components,
Ammunition and Explosives of the Period of Wars
of the Early XXth Century 23

Tuganov Yu.N., Venchikov D.A. A Historical Comparative
Law Analysis of Russian and Foreign Experience
of Law Enforcement Activities of Border Agencies
at Border Checkpoints 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



АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ

*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 направлений совершенствования законодательства о патриотическом воспитании. Приведена статистическая информация, подтверждающая актуальность исследования этой проблематики. Автор определяет проблемы, которые существуют в названной сфере. В статье говорится о концепции конституционного патриотизма Ю. Хабермаса. Применение этой концепции решает вопрос соотношения патриотической идеологии с положениями ст. 32 Конституции Российской Федерации. В статье рассматривается законопроект о патриотическом воспитании. Выделены положения, которые требуют корректировок. В статье приведена методика определения правовой базы законодательства о патриотическом воспитании. Предлагается введение теста на патриотизм. Это позволит завершить портрет выпускника общеобразовательной организации.

***Ключевые слова:** патриотизм, патриотическое воспитание, конституционный патриотизм, закон о патриотическом воспитании, патриотический тест, преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, программа патриотического воспитания, Модельный закон «О патриотическом воспитании», принцип патриотизма в законодательстве, Всероссийский физкультурно-спортивный комплекс «Готов к труду и обороне», эффективность патриотического воспитания.*

Relevant Issues of Improvement of the Legal Regulation of Patriotic Upbringing

*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 and of the 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 directions of improving the legislation on Patriotic education. Statistical information confirming the relevance of the study of this problem is given. The author defines the problems that exist in this sphere. The article talks about the concept of «constitutional patriotism» of Jürgen Habermas. Application of this concept solves the question of correlation of Patriotic ideology with the provisions of article 32 of the Constitution of the Russian Federation. The article considers the bill on Patriotic education. The provisions that require adjustments are highlighted. The article describes the method of determining the legal framework of the legislation on Patriotic education. It is proposed to introduce a test of patriotism. This will complete the portrait of a graduate of a General education organization.

***Keywords:** patriotism, Patriotic education, constitutional patriotism, the law on Patriotic education, Patriotic test, crimes against the foundations of the constitutional system and state security, the program of Patriotic education, the Model law «On Patriotic education», the principle of patriotism in the legislation, the All-Russian sports complex «Ready for work and defense», the effectiveness of Patriotic education.*

Общественные, научные, правовые дискуссии, возникающие по поводу необходимости концепту-

альной проработки вопросов государственной идеологии, ее патриотической основы приобретают все

более острый характер в условиях действия ч. 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации¹.

В то же время актуальность указанного вопроса в свете укрепления национальной обороны постоянно возрастает. По данным статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2009–2017 гг., рост количества осужденных за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства по ст. 275–284 УК РФ составил более чем в 6 раз.

Обеспокоенность вызывают и результаты опросов, проведенных Всероссийским центром изучения общественного мнения (далее — ВЦИОМ). Согласно результатам опроса от 16 сентября 2016 г. среди тех, кто готов покинуть Родину ради лучшей жизни, 36% составляет молодежь². Опрос, проведенный ВЦИОМ в июне 2017 г., показал, что всего 10% россиян хотят покинуть страну, в основном это молодежь, среди которой 18–24-летние — 25%, 25–34-летние — 16%³.

Вопросам законодательного регулирования патриотического воспитания на сегодняшний день руководством страны уделяется большое внимание. Так, в парламенте Российской Федерации периодически проводятся парламентские слушания, круглые столы и другие мероприятия.

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

В ноябре 2017 г. в Государственную Думу Российской Федерации группой депутатов В.П. Водолацким, А.Б. Выборным, В.И. Афонским, К.М. Бахаревым, И.З. Бикбаевым, В.Е. Дерябкиным, А.А. Геттой, З.Д. Геккиевым, В.В. Зубаревым, В.М. Заварзиным внесен на

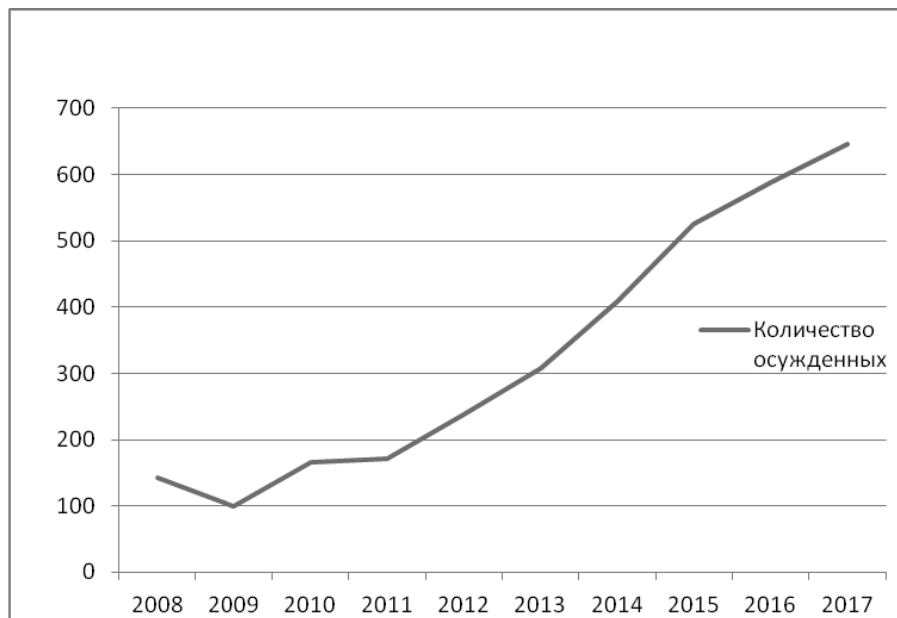


Рис. 1. Количество осужденных по ст. 275–284 УК РФ

рассмотрение законопроект № 315234-7 «О патриотическом воспитании в Российской Федерации»⁴.

При рассмотрении указанного законопроекта в конце марта 2018 г. Правительство Российской Федерации законопроект не поддержало. Среди основных нареканий члены Кабинета министров отметили:

- 1) увеличение бюджетных трат;
- 2) рост административной нагрузки по проведению мероприятий на уровне муниципалитетов;
- 3) правовую коллизию бюджетного законодательства, запрещающего принимать расходы, которые будут покрываться сразу из двух бюджетов;
- 4) отсутствие в законопроекте правовых механизмов, регулирующих общественные отношения в сфере патриотического воспитания;
- 5) дублирующую регламентацию многих положений в законах: «Об образовании в РФ», «О воинской обязанности и военной службе», «О физической культуре и спорте в РФ» государственными образовательными стандартами и государственными программами по патриотическому воспитанию;

б) отсутствие в законопроекте перечня организаций, участвующих в организации сдачи нормативов Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» и другие замечания⁵.

Краеугольным камнем, по мнению экспертов, стала сама возможность патриотического воспитания,

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

² Родина — это звучит гордо! (Пресс-выпуск № 3201) / Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115866> (дата обращения: 08.08.2018).

³ Эмиграционные настроения россиян — 2017 (Пресс-выпуск № 3411) / Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116299> (дата обращения: 08.08.2018).

⁴ Законопроект № 315234-7 «О патриотическом воспитании в Российской Федерации» / Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.parliament.gov.ru/bill/315234-7> (дата обращения: 08.08.2018).

⁵ Кабмин не поддержал законопроект о патриотическом воспитании, пишут СМИ / Официальный сайт Международного информационного агентства «Россия сегодня». URL: <https://ria.ru/society/20180329/1517497455.html> (дата обращения: 08.08.2018).



поскольку они считают: «патриотизм» — это вообще чувство, а чувство воспитывать невозможно⁶.

Ряд экспертов выразил мнение о том, что патриотизм — это сфера задач семьи, снимая всю ответственность с образовательных организаций и органов власти⁷.

Не соглашаясь с указанной точкой зрения, отметим, что само по себе патриотическое чувство не может быть различным, воспитанным в разных мотивационных системах, преломленным через призму каких-либо традиций или обычаев, верований. Элементарная задача государственной политики в сфере патриотического воспитания — представить подрастающему поколению образ Отечества, через просвещение представить систему мотиваций любви к нему, организовать систему мониторинга и поощрения наилучших практик проявления патриотизма и героизма по отношению к Родине.

В связи с этим важную роль в процессе патриотического воспитания играет четко выстроенная система образования. При этом следует учитывать, что ряд важных нормативных положений уже закреплен в государственных образовательных стандартах. Так, например, «портрет выпускника общеобразовательной организации» уже содержит требования к уровню его патриотизма⁸. В то же время исследователи в области педагогики указывают на сложность тестирования такого чувства, как патриотизм, и перекладывают эти обязанности на школьных психологов, которые в течение всего периода обучения должны отслеживать психологические особенности конкретного учащегося. На наш взгляд, в силу причин кадрового дефицита, нехватки квалификации, отсутствия соответствующих методик и многих других эта задача в современных условиях является трудноразрешимой школьными психологами.

В то же время, рассматривая вопрос о введении «патриотического теста», на наш взгляд, возможно было бы ориентироваться на знание истории дней воинской славы и памятных дат, установленных соответствующим федеральным законом; знание норм федеральных конституционных законов о государственных символах, текста гимна Российской Федерации, законодательства о сохранении памяти о героях Отечества и об увековечивании Победы совет-

ского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.; об участии в военно-патриотических детских и молодежных объединениях, использовании государственной символики в быту. Результаты теста могли бы быть использованы при приеме граждан на государственную службу.

Вопросы организации патриотического воспитания через общественные организации и общественно-государственные организации остаются открытыми. Здесь существует ряд проблем.

Ежегодно Правительство Российской Федерации предусматривает значительные расходы на поддержку общественных организаций, в том числе занимающихся патриотическим воспитанием. Отсутствие критериев отнесения организаций к таковым не позволяет объективно отбирать такие организации.

Кроме того, как отметил Секретарь Совета безопасности Российской Федерации Николай Патрушев, деятельность этих организаций ограничена, масштабы охвата молодежи невелики, а сама их эффективность ставится под сомнение⁹.

На сегодняшний день требуется разработка критериев оценки эффективности бюджетных расходов на патриотическое воспитание, реализуемых через общественные организации.

Отсутствие среди объектов прокурорского надзора в ст. 21 от 17 января 1992 г. № 2202-1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁰ общественно-государственных и государственно-общественных организаций исключает возможность проверок их органами прокуратуры, что может привести к различного рода злоупотреблениям и нарушениям действующего законодательства.

Дополнительно следует учитывать, что на сегодняшний день понятие «воспитание» раскрыто лишь в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»), где оно представлено в качестве составной и неотъемлемой части процесса образования наряду с обучением. Процесс воспитания предусматривает использование специальных средств воспитания.

Таким образом, патриотические детские и молодежные общественные организации реализуют образовательную деятельность, которая в силу Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» под- лежит лицензированию¹¹.

⁶ Ростовцева Л.И. По принуждению воспитать истинный патриотизм невозможно... / Официальный сайт военно-исторического журнала. URL: <https://history.milportal.ru/2018/01/po-prinuzhdeniyu-vospitat-istinniy-patriotizm-nevozmozhno/> (дата обращения: 08.08.2018).

⁷ Закон о патриотизме ушел на доработку / Официальный сайт газеты «Известия». URL: <https://iz.ru/725765/tatiana-berseneva-marina-iurshina/zakon-o-patriotizme-ushel-na-dorabotku> (дата обращения: 08.08.2018).

⁸ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 9.

⁹ Патрушев раскритиковал программу по патриотическому воспитанию молодежи на 2016–2020 годы / Официальный сайт Информационного агентства России ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4974802> (дата обращения: 08.08.2018).

¹⁰ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹¹ Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.



Данный подход, на наш взгляд, является верным, поскольку требования к патриотическому воспитанию должны быть унифицированы. В процессе патриотического воспитания важную роль играет личность самого воспитателя. Исследователями этого вопроса не раз отмечалась необходимость создания в стране системы подготовки соответствующих кадров¹².

Основываясь на результатах проведенного анализа, следует отметить, что в силу существующих проблем реализации патриотического воспитания через общественные организации приоритетом для законодательного регулирования должна стать сфера образования.

Возвращаясь к вопросам правовой базы патриотического воспитания, заметим, что на сегодняшний день принят целый пласт законов и подзаконных нормативных актов в рассматриваемой сфере.

Сегодня правовая неопределенность понятия «патриотическое воспитание» в действующем федеральном законодательстве затрудняет определение границ правоотношений, связанных с патриотическим воспитанием, установление конкретного круга законодательных актов, регламентирующих такого рода отношения.

В то же время нам удалось разрешить эту проблему путем анализа и синтеза правовой базы патриотического воспитания, законодательно закрепленной в 47 законах и проектах законов субъектов Российской Федерации о патриотическом воспитании, правовой базы патриотического воспитания, предложенной в Концепции патриотического воспитания граждан в РФ (см. разд. 2 Концепции «Основы организации работы по патриотическому воспитанию»)¹³, а также правовой базы патриотического воспитания, изложенной в аналитической записке Российского государственного военного историко-культурного центра при Правительстве Российской Федерации (Росвоенцентр)¹⁴. Дополнительно изучена правовая база патриотического воспитания, предлагаемая в научных исследованиях Л.Е. Лаптевой¹⁵ и Б.А. Руч-

кина¹⁶, А.Е. Алямкина¹⁷, А.Н. Давыдова¹⁸, С.И. Федоровой¹⁹, А.Р. Ибрагимовой²⁰ и др.

На основе полученных результатов была предложена и систематизирована правовая база патриотического воспитания, которая отражена в других публикациях по указанной тематике.

База законов о патриотическом воспитании включает нормативные правовые акты, в которых содержатся соответствующие нормы права, а также законы, которыми предусмотрена ответственность за нарушение этих норм.

Используя дедуктивный метод, отметим, что патриотическое воспитание — это часть процесса воспитания, входящего в структуру образования.

Опираясь на эту логическую конструкцию, с учетом положений ст. 72 Конституции Российской Федерации, в которой вопросы воспитания и образования отнесены к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, последние приняли собственные законы «О патриотическом воспитании».

Следует учитывать, что если ранее в законах СССР об образовании процесс воспитания был достаточно четко регламентирован, то в современном федеральном законе отдельной статьи о воспитании нет. На наш взгляд, было бы целесообразнее законодательно регламентировать вопросы патриотического воспитания именно в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», дополнив его соответствующей статьей.

В то же время на сегодняшний день законность принятия представительными органами субъектов Российской Федерации законов о патриотическом воспитании вызывает ряд вопросов. Несомненно, структура и формулировки практически каждого из

Международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. С. 130–135.

¹² Сургуладзе В.Ш. Стратегическое государственное планирование и актуальные проблемы реализации государственной политики в области патриотического воспитания граждан в Российской Федерации // Сборник материалов «круглого стола» на тему «Опыт субъектов Российской Федерации по военно-патриотическому воспитанию молодежи» (Совет Федерации РФ, 21.05.2015). С. 163–174.

¹³ Концепция патриотического воспитания граждан Российской Федерации (одобрена на заседании Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (Протокол № 2(12)-П4 от 21.05.2003)) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Доклад Российского государственного военного историко-культурного центра, представленный на заседании Правительстве Российской Федерации 15 ноября 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Лаптева Л.Е. Права человека и гражданина в системе патриотического воспитания // Международная защита прав человека и государственный суверенитет : материалы

¹⁶ Ручкин Б.А. Российское общество: патриотизм XXI века // Знание. Понимание. Умение. 2015. № 1. С. 52–70.

¹⁷ Алямкин А.Е. Деятельность должностных лиц подразделения по организации патриотического воспитания военнослужащих : материалы III Международной научно-практической конференции : в 6 т. Т. I: Культурология. Педагогика / редкол.: В.А. Кузьмищев, О.А. Мазур, Т.Н. Рябченко, А.А. Шатохин. Невинномысск : НИЭУП, 2010. С. 527–561.

¹⁸ Давыдов А.Н. Историческая необходимость и правовые основы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе (1993–2005 гг.) // Известия Самарского научного центра Академии наук России. 2008. № 1. Т. 10. С. 146–151.

¹⁹ Федорова С.И. Духовно-нравственный аспект патриотического воспитания личности студентов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2013. № 2 (26). С. 212–221.

²⁰ Ибрагимова А.Р. Особенности формирования законодательства о патриотическом воспитании граждан // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 10–11 (50). С. 166–176.



них взяты из модельного закона «О патриотическом воспитании»²¹.

В качестве одной из составляющих частей патриотического воспитания в законах выделено военно-патриотическое воспитание. В то же время следует обратить внимание на то, что последнее регулируется ст. 14 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», на основании чего можно сделать вывод, что военно-патриотическое воспитание урегулировано законодательством об обороне, которое в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации относится к ее исключительной компетенции.

Кроме того, принимая законы о патриотическом воспитании, субъекты Российской Федерации не учли, что к совместному ведению относятся только общие вопросы воспитания.

В настоящей статье автор придерживается концепции единого общегосударственного патриотизма, в связи с чем целесообразным считается урегулирование вопросов патриотического воспитания именно на федеральном уровне.

Что касается вопроса принятия отдельного закона о патриотическом воспитании, то он является достаточно дискуссионным. Сложность вызывает правовая фиксация в нем механизмов патриотического воспитания.

Кроме того, в качестве видов патриотического воспитания целесообразно выделять взаимоисключающие друг друга военно-патриотическое и гражданско-патриотическое воспитание, что может быть отобрано с помощью диаграммы Эйлера.

Ряд вопросов вызывает правовая коллизия, обязывающая религиозные образовательные организации проводить военно-патриотическое воспитание. С учетом того, что ряд религий вообще не принимают военных действий, реализация указанных норм будет затруднительной. Также, на наш взгляд, трактование патриотизма с религиозной точки зрения может войти в противоречие с нормой о светскости государства, закрепленной в Конституции Российской Федерации.

Возвращаясь к вопросу, поставленному в начале данной статьи, отметим, что на сегодняшний день при научной разработке тематики патриотического воспитания следует уделять внимание вопросам соотношения ее с положением, закрепленным в ч. 2 ст. 13 Конституции Российской Федерации, запрещающей установление любой идеологии в качестве государственной.

В словаре С.И. Ожегова²² под идеологией понимается система взглядов, идей, характеризующих ка-

кую-нибудь социальную группу, класс, политическую партию, общество.

Полагаем, что сложившаяся дискуссия о возможности / невозможности установления любой идеологии в качестве государственной может разрешить рассмотрение самого Основного закона страны (Конституции) в качестве источника патриотизма.

Основываясь на правовом анализе взаимоотношения понятий гражданства, государства и национальной идентичности, изложенном в работах германского философа Ю. Хабермаса²³, Д. Штернбергера²⁴, Я. Мюллера²⁵ и российского ученого И.Н. Барцица²⁶, в настоящем исследовании в качестве основообразующей рассматривается концепция конституционного патриотизма, т.е. разделяемых всеми гражданами страны правовых норм Основного закона государства как источника патриотизма граждан.

При таком подходе нет необходимости в дополнительном установлении какой-либо идеологии, все постулаты единственно-легитимного конституционного патриотизма, уже закреплены в принятой общенародным волеизъявлением Конституции РФ 1993 г.

На основании теории конституционного патриотизма в настоящем исследовании проведен отбор конституционных норм, объективно идентифицирующих по отношению к ним патриота. Среди них нормы Конституции Российской Федерации о Государственных символах РФ (ч. 1 ст. 70), о сохранении культурного наследия (ч. 3 ст. 44), об обязанности по защите Отечества (ч. 1 ст. 59). Неукоснительное соблюдение именно этих правовых норм с учетом их особой идентификационной сущности по определению принадлежности гражданина к конкретному государству позволяет объективно делать выводы об индивидууме как патриоте своей страны.

Важным является вопрос о категориях граждан, которые должны быть охвачены патриотическим воспитанием.

Согласно периодизации, предложенной советским исследователем Л.С. Выгодским, личностное самоопределение, формирование мировоззрения и самосознания, а также выстраивание системы ценностей происходят в период ранней юности (15–17 лет).

Именно 17–18 лет — это возраст завершения обучения в общеобразовательных организациях.

Изменение психологических установок и ценностей лиц, находящихся в более старшем возрасте, относится к области психоанализа.

²¹ Модельный закон «О патриотическом воспитании» (принят в г. Санкт-Петербурге 16.04.2015 Постановлением 42-6 на 42-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) (Документ опубликован не был.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.08.2018).

²² Электронная версия словаря С.И. Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru> (дата обращения: 08.08.2018).

²³ Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии // Логос. 2003. № 5 (39). С. 119.

²⁴ Штернбергер Д. Конституционный патриотизм // Политическая философия в Германии : сб. статей. М., 2005. С. 309.

²⁵ Miiller J.-W. A general theory of constitutional patriotism // International Journal of Constitutional Law. 2007. P. 72–95.

²⁶ Барциц И.Н. Доктрина конституционного патриотизма: европейский вызов и российская перспектива // Государство и право. 2014. № 1. С. 5–16.



Статья 21 ГК РФ закрепляет в качестве возраста достижения гражданской дееспособности 18 лет.

Действующими нормативно-правовыми актами к молодежи отнесены лица в возрасте от 14 до 30 (в отдельных случаях — до 35 лет).

Исходя из системного анализа правовых норм Указа Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» и Распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р «Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года», можно сделать вывод, что государственная политика в сфере воспитания также направлена на лиц указанного возраста.

В силу ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» воспитание может

быть применено только к обучающимся, так как это составная часть обучения.

Таким образом, следует отметить, что в рамках настоящего исследования используется термин «патриотическое воспитание» применительно к детям и молодежи, проходящим обучение в образовательных организациях.

Что касается остальной неохваченной патриотическим воспитанием части детей и молодежи, то это фронт работы для военно-патриотических молодежных и детских объединений и военных комиссариатов.

Изложенные вопросы можно рассматривать в качестве отправной точки совершенствования законодательства о патриотическом воспитании.

Литература

1. Алямкин А.Е. Деятельность должностных лиц подразделения по организации патриотического воспитания военнослужащих: материалы III Международной научно-практической конференции: в 6 т. Т. 1: Культурология. Педагогика / А.Е. Алямкин; редкол.: В.А. Кузьмищев, О.А. Мазур, Т.Н. Рябченко, А.А. Шагохин. Невинномысск: НИЭУП, 2010. С. 527–561.
2. Барциц И.Н. Доктрина конституционного патриотизма: европейский вызов и российская перспектива / И.Н. Барциц // Государство и право. 2014. № 1. С. 5–16.
3. Давыдов А.Н. Историческая необходимость и правовые основы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе (1993–2005 гг.) / А.Н. Давыдов // Известия Самарского научного центра Академии наук России. 2008. № 1. Т. 10. С. 146–151.
4. Ибрагимова А.Р. Особенности формирования законодательства о патриотическом воспитании граждан / А.Р. Ибрагимова // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 10–11 (50). С. 166–176.
5. Лаптева Л.Е. Права человека и гражданина в системе патриотического воспитания / Л.Е. Лаптева // Международная защита прав человека и государственный суверенитет: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. С. 130–135.
6. Ростовцева Л.И. По принуждению воспитать истинный патриотизм невозможно... / Л.И. Ростовцева // Военно-исторический журнал. 2017. № 12. С. 74–78.
7. Ручкин Б.А. Российское общество: патриотизм XXI века / Б.А. Ручкин // Знание. Понимание. Умение. 2015. № 1. С. 52–70.
8. Сургуладзе В.Ш. Стратегическое государственное планирование и актуальные проблемы реализации государственной политики в области патриотического воспитания граждан в Российской Федерации / В.Ш. Сургуладзе // Патриотическое воспитание молодежи в Российской Федерации: состояние, актуальные проблемы и направления развития: сборник материалов «круглого стола» на тему «Опыт субъектов Российской Федерации по военно-патриотическому воспитанию молодежи» (21.05.2015). М.: Издание Совета Федерации, 2015. С. 163–174.
9. Федорова С.И. Духовно-нравственный аспект патриотического воспитания личности студентов / С.И. Федорова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2013. № 2 (26). С. 212–221.
10. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии / Ю. Хабермас // Логос. 2003. № 5 (39). С. 105–152.
11. Штернбергер Д. Конституционный патриотизм / Д. Штернбергер // Политическая философия и Германии: сб. статей / сост. Миронова Дагмар. М.: Современные тетради, 2005. 518 с.

References

1. Miiller J.-W. A general theory of constitutional patriotism / J.-W. Miiller // International Journal of Constitutional Law. 2007. Vol. 6. Iss. 1. P. 72–95.



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЬЕМ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ПОСРЕДСТВОМ ПРИМЕНЕНИЯ НАКОПИТЕЛЬНО-ИПОТЕЧНОЙ СИСТЕМЫ

*Абакумова Екатерина Борисовна,
доцент кафедры гражданского права
Новосибирского военного института имени генерала армии И.К. Яковлева
войск национальной гвардии Российской Федерации,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Сибирского института управления — филиала Российской
академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
научный сотрудник отдела социальных и правовых исследований
Института философии и права Сибирского отделения Российской академии наук,
кандидат юридических наук
civilization1981@mail.ru*

В работе проведен анализ нормативного и правоприменительного обеспечения жильем военнослужащих Российской Федерации посредством применения накопительно-ипотечной системы на основе содержательного рассмотрения законодательного закрепления механизма ипотечного кредитования специальных субъектов права, а также гарантий его реализации; осуществлены выделение, сопоставление и обобщение положительных и отрицательных сторон, проявлений применения исследуемой системы военнослужащими.

Ключевые слова: право на жилище, право военнослужащего на жилище, обеспечение жильем военнослужащих, накопительно-ипотечная система, военная ипотека.

Provision of Housing to Military Personnel by Application of a Savings and Mortgage System

*Abakumova Ekaterina B.
Associate Professor of the Department of Civil Law of the Novosibirsk Military Institute named after General of the Army I.K. Yakovlev of National Guard Troops of the Russian Federation
Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Siberian Institute of Management — Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Research Scientist of the Department of Social and Legal Research of the Institute for Philosophy and Law of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
Candidate of Legal Sciences*

The paper analyzes the regulatory and law enforcement housing of the Russian Federation through the use of savings and mortgage system on the basis of substantive consideration of the legislative consolidation of the mechanism of mortgage lending data-special subjects of law, as well as guarantees of its implementation; carried out the allocation, comparison and generalization of positive and negative sides and components, manifestations of the application of the system of military personnel.

Keywords: the right to housing, the right of a military man to housing, housing for military men, savings and mortgage system, military mortgage.

В соответствии со ст. 40 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на жилище», а «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государствен-

ных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами». Военнослужащие имеют как общее право на жилище, которым обладают все граждане России, так и специальное право на жилище в силу облада-



ния особым правовым статусом (при условии нуждаемости в жилище).

Государственные гарантии по обеспечению военнослужащих жильем закреплены на высшем законодательном уровне в ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Признание со стороны государства за военнослужащими специального права на жилище подразумевает особый порядок и формы его реализации. Среди таких форм выделяется накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих (далее — НИС), введенная Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее — Закон № 117-ФЗ)¹.

НИС существенным образом отличается от других форм жилищного обеспечения военнослужащих тем, что не предусматривает нуждаемости в жилище в качестве условия участия в программе.

Институт НИС был создан с целью расширения возможностей реализации прав военнослужащих на жилье с помощью рыночных экономических инструментов, поскольку прежде существовавшая система жилищного обеспечения военнослужащих в условиях ограниченных возможностей федерального бюджета не позволяла реализовать в должном объеме установленные законодательством права военнослужащих. Переход обязательств государства перед военнослужащими в жилищной сфере из натуральной формы (предоставление квартиры) в денежную форму позволил военнослужащим самостоятельно принимать решения по выбору местоположения, качества и размера жилья, а также времени его приобретения в рамках установленных сроков.

Программа НИС предусматривает участие военнослужащих в финансово-правовом механизме, позволяющем аккумулировать на именованном накопительном счете военнослужащего сумму для приобретения жилья за счет средств федерального бюджета. Предусмотренный Законом о № 117-ФЗ способ жилищного обеспечения имеет характер социальной гарантии, выполняющей компенсационную и стимулирующую функции². Компенсационная функция заключается в предоставлении военнослужащим возможности реализации права на жилище на более льготных условиях по сравнению с другими гражданами. Стимулирующая функция заключается в побуждении лиц к прохождению военной службы

по контракту в течение длительного периода времени путем создания привлекательных условий для удовлетворения собственных интересов.

В соответствии с особенностями механизма реализации НИС фактическое осуществление права военнослужащих на приобретение жилого помещения стало возможным с 2008 г. По состоянию на 1 января 2018 г. открыто 437 тыс. именных накопительных счетов участников НИС, на которых учтено 284 870,4 млн рублей³.

Накапливаемые на именных счетах денежные средства в целях сохранности их покупательной способности передаются по договорам доверительного управления управляющим компаниям — профессиональным участникам фондового рынка. В настоящее время соответствующие договоры заключены с АО «ВТБ Капитал — Управление активами», АО «ТКБ «Инвестмент Партнерс», ООО «УК «Открытие».

Критериями участия в НИС выступают: воинское звание, время заключения первого (нового) контракта о прохождении военной службы и общая продолжительность военной службы. Субъекты НИС из числа военнослужащих делятся на две группы: на тех, для кого участие в НИС является обязательным, и тех, кто вправе выбрать НИС на добровольной основе. Перечень всех категорий участников НИС представлен в ч. 1 ст. 9 Закона № 117-ФЗ.

Федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, военнослужащие вносятся в реестр участников НИС с присвоением персонального регистрационного номера. При добровольном волеизъявлении включения в такой реестр происходит на основании письменного обращения военнослужащего, проходящего службу по контракту, или же автоматически для тех военнослужащих, кто становится участником НИС в обязательном порядке.

Как уже говорилось, накопления для жилищного обеспечения военнослужащих формируются за счет двух основных источников: а) учитываемых на именных накопительных счетах участников накопительных взносов за счет средств федерального бюджета; б) доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона № 117-ФЗ размер накопительного взноса на одного участника устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год в размере не менее чем накопительный взнос, полученный путем индексации накопительного взноса предыдущего года с учетом уровня инфляции, предусмотренного прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год. Фактически начисленная и перечисленная сумма

¹ Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3532 ; URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.07.2017).

² Чаленко А.Ю. Накопительно-ипотечная система как форма жилищного обеспечения военнослужащих: Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих // Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих : российский военно-правовой сборник. Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант». М. : За права военнослужащих, 2005. Вып. 57. С. 97–105.

³ Информация об итогах функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в 2017 г. URL: https://www.rosvoenipoteka.ru/temp/1522919351d_file.pdf (дата обращения: 03.07.2018).



накопительного взноса на счета участников в период с 2005 по 2015 г. системно повышалась⁴, однако с 1 января 2016 г. действие ч. 2 ст. 5 Закона № 117-ФЗ было приостановлено и индексация не осуществлялась⁵. На 2018 г. ежегодный накопительный взнос из федерального бюджета установлен в размере 268 465,6 руб. Ассигнования поступают на именные счета участников НИС ежемесячно равными долями.

Общий доход от инвестирования переданных в доверительное управление накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих по состоянию на начало 2018 г. составил 117,9 млрд рублей, в том числе в 2017 г. — 24,8 млрд рублей. При этом средняя доходность от инвестирования денежных средств по итогам 2017 г. составила 9,35%⁶. В соответствии с ч. 4 ст. 5 учет доходов от инвестирования на именных накопительных счетах участников осуществляется пропорционально суммам накоплений, учтенных на их именных накопительных счетах участников, и срокам их инвестирования за отчетный год.

Использование накопленных на именном накопительном счете средств для приобретения жилища в собственность участниками НИС возможно в следующих вариантах:

— после 20 лет военной службы, в том числе в льготном исчислении;

— после 10 лет и более при увольнении с военной службы по таким основаниям, как: достижение предельного возраста пребывания на военной службе; по состоянию здоровья в связи с признанием военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе; в связи с проведением организационно-штатных мероприятий; по семейным обстоятельствам, предусмотренным п. в ч. 3 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»⁷;

— после 3 лет участия в программе — путем получения целевого жилищного займа.

Независимо от срока службы и времени вступления в программу право на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника, в соответствии со ст. 10 Закона № 117-ФЗ возникает при увольнении военнослужащего по состоянию здоровья в связи с признанием его военно-врачебной комиссией негодным к военной службе.

В случае смерти участника НИС или признания его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим (или объявлением умершим) члены его семьи имеют право использовать накопленные на его именном счете денежные средства для приобретения жилого помещения. При этом именной накопительный счет участника закрывается.

В силу ст. 14 Закона № 117-ФЗ по истечении трех лет с даты включения в реестр участников НИС военнослужащий имеет право на получение целевого жилищного займа (далее — ЦЖЗ), подтверждаемое свидетельством. Порядок оформления свидетельства и организации предоставления ЦЖЗ установлен Приказом министра обороны Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 245 «Об утверждении порядка реализации накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации»⁸. За период действия НИС было заключено более 200 тыс. ЦЖЗ для приобретения жилья⁹.

Понятие целевого займа предполагает возможность его предоставления только для определенной цели. ЦЖЗ предоставляется военнослужащим для его использования в целях:

— приобретения жилого помещения, земельного участка с жилым домом либо частью жилого дома;

— приобретения жилого помещения по договору участия в долевом строительстве;

— внесения первоначального взноса при ипотечном кредитовании или погашения ранее полученного ипотечного кредита.

В результате заключения участником НИС договора целевого жилищного займа возникают заемные отношения, регулируемые ст. 807–818 Гражданского кодекса Российской Федерации. Обеспечением по кредиту выступают приобретаемое жилье, оформляемое в залог под условия договора креди-

⁴ Размер ежегодного накопительного взноса. URL: https://www.rosvoenipoteka.ru/rp/lichnaya_informaciya/ejegodnie_vznosi (дата обращения: 03.07.2018).

⁵ Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ (с изм. от 19.12.2016) «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». URL: <https://www.pravo.gov.ru> (даты обращения: 07.04.2015 ; 20.12.2016).

⁶ Управление средствами накоплений (на 29.12.2017). URL: https://www.rosvoenipoteka.ru/temp/1522313268d_file.pdf (дата обращения: 03.07.2018).

⁷ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 07.03.2018, с изм. от 22.05.2018) «О воинской обязан-

ности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475 ; URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.03.2018).

⁸ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 245 «Об утверждении порядка реализации накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации» / Министерство обороны Российской Федерации. URL: <https://sc.mil.ru/social/culture/documents/more.htm?id=12129594%40egNPA> (дата обращения: 03.07.2018).

⁹ Информация об итогах функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в 2017 г.



тования со стороны государства и банка¹⁰. Правоотношения, связанные с залогом недвижимости, именуемым ипотекой, регулируются Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹¹.

Обязательным условием военной ипотеки является оформление договора имущественного страхования предмета залога (приобретаемой недвижимости) и по соглашению сторон, т.е. в необязательном порядке, — страхования жизни и трудоспособности заемщика (личное страхование).

Сумма ЦЖЗ определяется сторонами, однако она не может превышать общую сумму расчетного суммарного взноса и учтенных на именном накопительном счете доходов от инвестирования накопительных для жилищного обеспечения на день предоставления целевого жилищного займа, а также средств накоплений для жилищного обеспечения, подлежащих учету на именном накопительном счете участника до окончания срока нового контракта о прохождении военной службы, заключенного им после наступления установленного федеральным законом предельного возраста пребывания его на военной службе. Другими словами, предельная величина ипотечного кредита рассчитывается для каждого участника НИС, исходя из сведений об общей сумме взносов на жилищное обеспечение (с учетом индексации по прогнозируемому уровню инфляции), которая должна скопиться ко времени, когда военнослужащему исполнится 45 лет. Максимально допустимая сумма кредита в 2018 г. составила 2 486 535 руб.

Кроме того, для определения возможной суммы кредита учитывается размер процентной ставки. Величина процентной ставки не зависит от суммы кредита, срока его погашения, размера первоначального взноса за жилье, наличия страхования. Процентная ставка фиксируется на весь срок погашения кредита и в настоящее время составляет от 9 до 9,9% годовых в различных банках. На сегодняшний день в выдаче кредитов военнослужащим принимают участие следующие кредитные организации: ПАО «Газпромбанк», АО «Дом РФ», ПАО «Банк «Открытие», АО «Россельхозбанк», АО «Банк российский капитал», ПАО «Промсвязьбанк», ПАО «Абсолют Банк», АО «Банк Россия», ПАО «Российский национальный коммерческий банк», ПАО «Сбербанк», ПАО «Связь-Банк», ПАО «Банк Санкт-Петербург», ПАО «Банк ЗЕНИТ», ПАО «ВТБ». Актуальные условия креди-

тования по программе НИС публикуются на сайте ФГКУ «Росвоенипотека»¹².

Отдельно отметим, что для выполнения государственных задач по повышению доступности жилья для граждан в России Правительством РФ был основан единый институт развития в жилищной сфере, именуемый «Дом.РФ» (ранее — Агентство ипотечного жилищного кредитования). Данная организация занимается развитием рынка ипотечного кредитования, в том числе реализует программу военной ипотеки¹³.

Минимальная сумма первоначального взноса по военной ипотеке в различных банках составляет от 10 до 20% от стоимости жилья. Для первоначального взноса используются средства, накопленные на именном счете участника НИС на момент получения ЦЖЗ, которые могут быть дополнены собственными или иными привлеченными средствами военнослужащего. В частности, возможно использование средств материнского капитала. В этом случае жилье оформляют в общую собственность лица, получившего государственный сертификат на материнский капитал, его супруга (супруги) и детей с определением размера долей по соглашению в течение 6 месяцев после снятия обременения или подписания передаточного акта¹⁴.

С мая 2016 г. ст. 14 Закона № 117-ФЗ дополнена ч. 1.1, расширяющей возможности для супругов-военнослужащих, зарегистрированных в реестре НИС, — теперь им доступна покупка жилплощади в общую собственность путем суммирования денежных средств целевого жилищного займа каждого из них.

Погашение ипотечного кредита осуществляется уполномоченным федеральным органом ежемесячно аннуитетными платежами (одинаковыми по сумме ежемесячными платежами независимо от оставшейся суммы задолженности). При этом происходит последовательное аннулирование обязательств участника НИС по возврату заемных средств.

Целевой жилищный заем может погашаться досрочно. При продолжении прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы по контракту после погашения целевого жилищного займа начисления на именную накопительный счет участника производятся на общих основаниях.

Целевой жилищный заем предоставляется военнослужащим безвозмездно, однако в случае досроч-

¹⁰ Подробнее об этом см.: Кудашкин А.В. Как должна действовать накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих (целевой жилищный заем) // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 12. С. 6–9.

¹¹ Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400; URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2017).

¹² Программы ипотечного кредитования участников НИС. URL: https://www.rosvoenipoteka.ru/temp/1529914733d_file.pdf (дата обращения: 03.07.2018).

¹³ Военная ипотека. URL: <https://дом.рф/mortgage/military/> (дата обращения: 03.07.2018).

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 25 мая 2017 г. № 627 «Об использовании материнского капитала для приобретения жилья участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» / Официальный сайт Правительства России. URL: <https://static.government.ru/media/files/7v4oetQE6j2031zIjOuih20V1UFfmdf2.pdf> (дата обращения: 03.07.2018).



ного увольнения участника НИС с военной службы, если у него не возникли основания, о которых говорилось выше, он будет обязан возратить выплаченные государством суммы в срок, не превышающий 10 лет. При этом если основанием увольнения военнослужащего явились такие причины, как: утрата доверия; лишение свободы; отчисление из военной образовательной организации; прекращение гражданства РФ; приобретение гражданства иностранного государства; невыполнение условий контракта; несоответствие требованиям, неисполнение обязанностей, нарушение запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы; непрохождение в установленном порядке обязательных химико-токсикологических исследований наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов; совершение административного правонарушения, связанного с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, то начиная со дня увольнения будут начисляться проценты по ставке, установленной договором, на сумму остатка задолженности по ЦЖЗ. Снять обременение с жилья можно будет только после полного погашения задолженности бывшего военнослужащего перед государством и банком.

В случае увольнения в связи с окончанием контракта или по собственному желанию участник НИС, имеющий выслугу менее 20 лет, утрачивает право на использование накоплений для приобретения жилья. Однако вступившие в силу в 2017 г. поправки позволяют восстановить начисленные ранее накопления для военнослужащих, поступивших в добровольном порядке на военную службу из запаса при заключении нового контракта, если не были получены выплаты (ч. 7.1 ст. 5 Закона № 117-ФЗ).

При увольнении после 10 лет военной службы по «льготным» основаниям по решению федерального органа исполнительной власти и федерального государственного органа, в которых предусмотрена военная служба, военнослужащий вправе получить выплату, дополняющую накопления на именном счете до расчетного размера денежных средств, которые мог бы накопить участник НИС в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении могла бы составить 20 лет (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона № 117-ФЗ)¹⁵. Аналогичные выплаты предусмотрены членам семьи погибшего (умершего) военнослужащего, к которым Федеральным законом отнесены:

— супруга или супруг;

- несовершеннолетние дети;
- дети старше восемнадцати лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста восемнадцати лет;
- дети в возрасте до двадцати трех лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;
- лица, находящиеся на иждивении военнослужащего.

Примечательно, что родители военнослужащего не отнесены к членам его семьи и, следовательно, не смогут претендовать на получение выплат. Исключением являются случаи, когда мать или отец участника НИС находились у него на иждивении.

Соответствующие правила выплаты участникам НИС (или членам их семей в случае смерти военнослужащего) денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, установлены Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. № 686 «Об утверждении Правил выплаты участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих или членам их семей денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения»¹⁶. Дополнительная выплата денежных средств производится один раз за весь период прохождения военной службы. С учетом недавно принятых поправок к ст. 4 Закона № 117-ФЗ дополнительные выплаты производятся вне зависимости от фактора нуждаемости в жилье. Выплаты должны осуществляться в трехмесячный срок со дня регистрации заявления о предоставлении выплаты.

После использования участником НИС денежных накоплений на именном счете или средств ЦЖЗ обязательства государства по жилищному обеспечению военнослужащего будут считаться выполненными (ч. 3 ст. 11 Закона № 117-ФЗ), независимо от реальной обеспеченности его жильем.

Таким образом, программа участия в НИС обладает целым сектором особенностей и нюансов, которые необходимо учитывать военнослужащему при выборе данного способа решения жилищного вопроса. Среди несомненных плюсов НИС следует отметить:

- участие в НИС не зависит от наличия или отсутствия у военнослужащего жилого помещения для постоянного проживания;
- размер накоплений и ЦЖЗ не зависит от состава семьи участника НИС;
- возможность покупки жилья в собственность в любое время по истечении трех лет участия в НИС, не дожидаясь окончания срока службы;

¹⁵ Подробнее об этом см.: Свиных Е.А. О праве участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей на денежные средства, дополняющие накопления для жилищного обеспечения // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2. С. 41–49.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. № 686 (с изм. от 04.10.2017) «Об утверждении Правил выплаты участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих или членам их семей денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4940; URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2017).



— реализация права на использование накопленный принадлежит каждому участнику в отдельности, т.е. не зависит от прав других участников, а поэтому не предполагает какой-либо очередности получения накопленных средств;

— предоставляет выбор места расположения и размера жилья, исходя из собственных предпочтений и материальных возможностей;

— допускает приобретение земельного участка с жилым помещением, участие в долевом строительстве;

— возможность привлечения дополнительных денежных средств из иных негосударственных или государственных источников;

— военнослужащий, являющийся участником НИС, сохраняет право на служебное жилье в случае, если квартира приобретается им не по месту прохождения службы, а также при переводе к новому месту службы;

— в установленных законом случаях члены семьи участника НИС могут принять на себя его обязательства по ЦЖЗ и получают право на продолжение его погашения за счет начислений на именной накопительный счет участника до даты, указанной в договоре.

В то же время в существующем виде НИС характеризуется рядом особенностей, которые в определенных случаях могут являться значительными минусами участия в данной программе:

— размер жилищных накоплений не учитывает разницу рыночных цен на жилые помещения в различных регионах, снижает вероятность приобретения жилья в крупных административных центрах без привлечения собственных или заемных средств;

— включение военнослужащего в реестр участников НИС лишает его возможности признания нуждающимся в жилье в качестве члена семьи своего супруга-военнослужащего, обеспечиваемого жилым помещением в иных формах;

— военнослужащие, увольняющиеся ранее достижения 10 лет службы, даже в случаях вынужденного увольнения (истечение срока контракта; перевод на федеральную государственную гражданскую службу; нарушения в отношении военнослужащего условий контракта со стороны федерального органа исполнительной власти и т.п.), все равно лишаются прав на свои жилищные накопления (если не будет заключен новый контракт);

— уволившись досрочно участник НИС, если у него не возникли основания, предусмотренные ст. 10 Закона № 117-ФЗ, будет обязан возратить выплаченные государством суммы в погашение ЦЖЗ, а в ряде случаев — выплатить еще и проценты по этому займу;

— дополнительные выплаты военнослужащим, прослужившим от 10 до 20 лет, производятся «по решению федерального органа исполнительной власти», что означает отсутствие законодательно закрепленного обязательства государства по их предоставлению;

— в Законе № 117-ФЗ не содержится конкретных норм, защищающих право участников на получение причитающихся им средств в случае утраты этих средств одной или несколькими управляющими компаниями.

Итак, в соответствии со ст. 3 Закона № 117-ФЗ накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих — это совокупность правовых, экономических и организационных отношений, направленных на реализацию жилищных прав военнослужащих. В качестве цели НИС выступает не жилищное обеспечение военнослужащих, а формирование, инвестирование и использование средств, предназначенных для жилищного обеспечения военнослужащих. Понимание данного принципиального отличия НИС от иных государственных программ жилищного обеспечения военнослужащих является главным условием успешного в ней участия.

Литература

1. Алексикова О.Е. Об актуальных проблемах реализации права на жилище лицами, уволенными с военной службы, в Российской Федерации / О.Е. Алексикова // Ученые записки ОГУ. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 2. С. 173–177.
2. Бараненков В.В. Анализ положений Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» // СПС «Гарант».
3. Белов В.К. Операция «НИС» (о возможности приобретения жилья военнослужащим-участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения до окончания срока службы) / В.К. Белов // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 4. С. 40–44.
4. Воробьев Е.Г. Информационно-разъяснительная работа о накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих: возникновение, состояние и перспективы развития / Е.Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 12. С. 44–56.
5. Воробьев Е.Г. О праве на государственное жилищное обеспечение в избранном месте жительства в связи с увольнением с военной службы / Е.Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 11. С. 43–54.
6. Воробьев Е.Г. Экономико-правовой механизм накопительно-ипотечной системы: к вопросу об эффективности использования федеральных бюджетных средств / Е.Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 9. С. 42–56.
7. Гайдин Д.Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих / Д.Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 1. С. 27–34.
8. Гайдин Д.Ю. Перспективные направления совершенствования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих / Д.Ю. Гайдин // Военное право. 2017. № 2 (42). С. 91–96.



9. Гайдин Д.Ю. Совершенствование системы жилищного обеспечения военнослужащих / Д.Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 7. С. 69–73.
10. Доркина А.В. К вопросу об обеспечении военнослужащих жилыми помещениями / А.В. Доркина // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. 2016. № 4. С. 149–155.
11. Кириченко Н.С. Правомерен ли отказ военнослужащему в получении жилого помещения по причине наличия у него члена семьи, являющегося участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (по материалам судебной практики)? / Н.С. Кириченко // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 5. С. 17–22.
12. Ковтков Д.И. Предоставление служебных жилых помещений военнослужащим — участникам накопительно-ипотечной системы, приобретшим жилые помещения за счет средств целевого жилищного займа в населенном пункте, не являющемся местом военной службы / Д.И. Ковтков // Право в Вооруженных Силах. Военно-правовое обозрение. 2014. № 4. С. 28–36.
13. Коростелев А.С. Рассмотрение военными судами дел об оспаривании действий должностных лиц, связанных с выплатой денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения в рамках накопительно-ипотечной системы / А.С. Коростелев // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 1. С. 29–35.
14. Лифанцев И.Б. Теория и практика судебной защиты права участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих на имущественный налоговый вычет / И.Б. Лифанцев, М.В. Трофимов. Чебоксары : Перфектум, 2014. 133 с.
15. Малеева Т.В. Накопительно-ипотечная система как инновационная форма реализации механизма социально-экономической защиты военнослужащих / Т.В. Малеева, О.Л. Соколова // Kant. 2016. № 4 (21). С. 148–153.
16. Назарова И.С. Особенности включения военнослужащих, поступивших на военную службу из запаса, в реестр участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (на примере из практики) / И.С. Назарова, В.М. Шеншин // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 11–12. С. 23–29.
17. Ординарцева Г.П. Особенности социально-правового регулирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в России / Г.П. Ординарцева // Власть. 2015. № 9. С. 58–61.
18. Пичугин Д.Г. О праве супругов-военнослужащих — участников НИС на иные формы жилищного обеспечения в качестве членов семей военнослужащих / Д.Г. Пичугин // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 2. С. 26–34.
19. Свиных А.К. «Подводные камни» военной ипотеки / А.К. Свиных // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 3. С. 75–77.
20. Стерликова О.Б. Конституционно-правовые аспекты реализации права на жилье военнослужащими Российской Федерации путем участия в программе накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения / О.Б. Стерликова // Бизнес в законе. 2007. № 3. С. 236–238.
21. Чаленко А.Ю. Права членов семьи участника накопительно-ипотечной системы на жилищное обеспечение в случае исключения его из списков личного состава воинской части в связи с гибелью или смертью либо признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим / А.Ю. Чаленко // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 5. С. 33–39.
22. Шеншин В.М. Законодательство о накопительно-ипотечной системе требует совершенства / В.М. Шеншин // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 1. С. 27–32.

**НАЦИОНАЛЬНАЯ
ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ
ГРУППА**

(4842) 70-03-37

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

полномочий по устранению выявленных нарушений (п. 7 Положения о юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Приказом министра обороны Российской Федерации от 21.03.1998 № 100). В связи с изданием нового Положения о юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Приказом министра обороны Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 700, вышеназванный приказ признан утратившим силу. При этом, несмотря на неоднократно используемое в новом Положении о юридической службе словосочетание «правовая экспертиза», легальная дефиниция этого понятия, как и в прежнем Положении, не приводится.

Пункты 117 и 118 Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной Приказом министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2017 г. № 170, устанавливая, что при наличии в структуре воинской части подразделения (должностного лица) юридической службы проект служебного документа представляется для доклада командиру (начальнику) после проведения правовой экспертизы и визирования (полистно) должностным лицом юридической службы. При этом проведение правовой экспертизы служебных документов и оформление ее результатов военными юристами осуществляются в соответствии с Наставлением по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденным Приказом министра обороны Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 717.

Как положительный пример определения понятия «правовая экспертиза» необходимо привести содержание п. 18 Наставления по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного Приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 8 декабря 2017 г. № 524: правовая экспертиза представляет собой исследование проектов правовых актов и иных документов, разрабатываемых в войсках национальной гвардии, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам Росгвардии. При этом отмечено, что правовая экспертиза проводится правовыми подразделениями, а осуществление правовой экспертизы проектов правовых актов и иных документов отнесено к основным направлениям правового контроля, который, в свою очередь, осуществляется в войсках национальной гвардии в целях обеспечения законности принимаемых правовых актов и соблюдения законодательства Российской Федерации при правоприменительной деятельности.

В обыденном понимании правовая экспертиза — это установление соответствия документов или отдельных их частей действующему законодательству и целям, которые ставились при создании и подписании этих документов. Правовую экспертизу проводит квалифицированный эксперт в области права и юриспруденции — практикующий юрист или ученый.

В п. 26 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации применительно к приказам (директивам) командира (начальника) перечислено, что включает в себя правовая экспертиза. Аналогичные требования к содержанию правовой экспертизы содержатся в п. 36 Инструкции по подготовке и представлению на подпись проектов правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, утвержденной Приказом министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888. Изложенные правила проведения правовой экспертизы кратко определяют необходимость проверки проекта приказа на соответствие действующему законодательству в широком смысле.

В то же время следует отметить, что проекты приказов командира готовятся по широкому кругу вопросов, относящихся к боевой подготовке, воспитанию, воинской дисциплине, а также материальному, техническому, финансовому, бытовому обеспечению и медицинскому обслуживанию подчиненных ему воинских подразделений и в итоге военнослужащих. Очевидно, что приказы по каждому из перечисленных вопросов включают в себя правовые предписания, которые регулируют определенную сферу военно-служебных отношений и которые должен знать военный юрист для гарантирования качества правовой экспертизы.

Думается, что проекты приказов (по строевой части) командиров воинских частей, в которых решаются вопросы обеспечения военнослужащих денежным довольствием, пособиями и компенсациями (далее — проект приказа), требуют повышенного внимания со стороны должностных лиц и подразделений юридической службы, особенно в части установления военнослужащему окладов денежного содержания, ежемесячных, иных дополнительных и отдельных выплат, пособий и компенсаций, а также выплат при исключении военнослужащего из списков личного состава воинской части.

Таким образом, можно сделать вывод, что при проведении правовой экспертизы проектов приказов военные юристы должны учитывать требования Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Приказом министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700, и,

конечно, «специальных» приказов министра обороны Российской Федерации по денежному довольствию, которое различается в зависимости от служебно-правового положения военнослужащих, времени пребывания на военной службе, квалификации, особенностей выполнения возложенных обязанностей, условий прохождения военной службы и т.д.

Так, в процессе правовой экспертизы проекта приказа командира об установлении военнослужащему окладов денежного содержания, ежемесячных, иных дополнительных и отдельных выплат военному юристу следует проверить:

— наличие занимаемой военнослужащим воинской должности в соответствующем перечне для установления ему ежемесячной дополнительной выплаты (например, ежемесячная надбавка за особые условия военной службы или за выполнение задач, непосредственно связанных с риском для жизни и здоровья в мирное время);

— отсутствие приказов командира воинской части о прекращении выплаты и (или) изменении в меньшую сторону ранее установленных и выплаченных военнослужащему окладов денежного содержания, ежемесячных, иных дополнительных и отдельных выплат;

— правильность и актуальность сведений, необходимых для установления ежемесячных дополнительных и отдельных выплат (например, для установления ежемесячной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну: есть ли соответствующий приказ командира о занимаемой воинской должности, указаны ли номер, число, месяц, год допуска к государственной тайне, дата начала выплаты надбавки и ее размер в процентах);

— наличие оснований, позволяющих в соответствии с требованиями, определенными нормативными правовыми актами Российской Федерации, сохранить оклад по ранее занимаемой воинской должности;

— период установления ежемесячных дополнительных выплат в соответствии с Порядком обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (например, ежемесячная надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну; процентная надбавка за стаж работы в структурных подразделениях по защите государственной тайны);

— размеры коэффициентов к денежному довольствию военнослужащего (например, районных, за военную службу в высокогорных районах, за военную службу в пустынных и безводных местностях).

Одновременно проводящему правовую экспертизу должностному лицу следует в соответствии с подп. «г» п. 26 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации прове-

рять наличие прилагаемых к проекту приказа документов, которые являются основанием для принятия решения об установлении ежемесячных, иных дополнительных и отдельных выплат и (или) влияют на их размер.

При правовой оценке проекта приказа командира об установлении военнослужащему пособий и компенсаций, руководствуясь указанным выше правовым предписанием, необходимо проверить прилагаемые к проекту приказа документы, которые являются основанием для принятия решения об установлении военнослужащим пособий и компенсаций и (или) влияют на их размер: рапорт военнослужащего с положительной визой командира и копии (выписки) документов, заверенные в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Например, для получения денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим представляются документы, указанные в п. 4 Инструкции об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, утвержденной Приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 мая 2016 г. № 303 «Об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений».

Особо внимательно следует подходить к юридической оценке проектов приказов командиров и прилагаемых к ним документов об исключении военнослужащего из списков личного состава воинской части, поскольку в случае доказанности нарушений, допущенных при увольнении военнослужащего, он может быть в судебном порядке восстановлен на военной службе со всеми негативными последствиями для командира воинской части как должностного лица, допустившего нарушение закона.

С учетом вышесказанного в проекте приказа об исключении военнослужащего из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы военный юрист проверяет:

— соблюдение установленного законодательством срока исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части;

— дату исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части, которая не должна предшествовать планируемой дате издания приказа;

— наличие наименования военного комиссариата (отдела военного комиссариата) для оформления и последующего направления денежного аттестата военнослужащего;

— правильность установления размера единовременного пособия при увольнении с военной службы, в том числе наличие оснований для увеличения его размера на один оклад денежного содержания;

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ КАК ОСНОВЫ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКИ

*Шестак Виктор Анатольевич,
профессор кафедры уголовного права,
уголовного процесса и криминалистики
Московского государственного института
международных отношений (Университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации
(МГИМО МИД России),
доктор юридических наук, доцент
shestak.v.a@mgimo.ru*

В представленной статье автор вновь возвращается к исследованию криминогенных факторов в военно-служебных отношениях под призмой выработки нового подхода к обеспечению предупреждения преступности в войсках. В исследовании рассматривается криминологическая подготовка органов военного управления (командования) как средство противодействия преступлениям военнослужащих, выдвигается вопрос о необходимости формирования антикриминогенной культуры военнослужащих как основы вышеуказанной подготовки, раскрываются ее содержание, закономерности, способы практической реализации и ожидаемые результаты применения.

Ключевые слова: предупреждение преступности в войсках, криминогенные факторы, криминологическая подготовка, антикриминогенная культура военнослужащих, правовое сознание, правомерное поведение.

On Peculiarities of the Legal Culture of Military Servicemen as a Basis for Criminological Training

*Shestak Viktor A.
Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
of the Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University)
Doctor of Law
Associate Professor*

In the submitted article the author comes back to a research of criminogenic factors in the military and office relations under a prism of elaboration of new approach to ensuring crime prevention in troops again. In a research criminological preparation of bodies of military management (command) as means of counteraction to crimes of the military personnel is considered, the question of need of formation of anti-criminogenic culture of the military personnel as bases of the above-named preparation moves forward, its contents, regularities, ways of implementation and the expected results of application reveal.

Keywords: crime prevention in troops, criminogenic factors, criminological training, the anti-criminogenic culture of the military personnel, legal consciousness, lawful behavior.

В результате проведенных автором ранее криминологических исследований в войсках были сделаны выводы о существовании ряда групп криминогенных факторов в военно-служебных отношениях. Во-первых, выявлялись такие факторы общего характера, к которым в том числе были отнесены: организационно-управленческие, такие как ненадлежащее исполнение воинскими должностными лицами своих обязанностей; национально-культурные, в частности забвение

национальных и культурных традиций своего народа; отсутствие культуры поведения и речи (сквернословие); правовые, к примеру правовой нигилизм, отсутствие элементарных правовых знаний у военнослужащих. Во-вторых, факторы, находящиеся за пределами воинского правопорядка, но непосредственно оказывающие криминогенное воздействие на призывной контингент до поступления его на военную службу и через него влияющие на внутреннюю обстановку в вой-



сках: деградация культуры, системы обучения, воспитания и досуга. В-третьих, криминогенные факторы, непосредственно связанные с обеспечением воинского правопорядка: недостатки в подборе и подготовке кадров, связанные с проблемами существующей системы правовой подготовки; искаженные представления отдельных военнослужащих об интересах, назначении воинского правопорядка, ложное понимание требований служебного долга, детерминирующие опрометчивые, необдуманные действия¹.

Кроме того, как сама военно-социальная среда, так и условия военной службы, а также межличностные отношения в воинских коллективах являются факторами формирования правомерного или неправомерного поведения военнослужащих. При этом проявившиеся негативные процессы в воинских коллективах активно трансформируют сознание военнослужащих, в идеале направленное на соблюдение норм права, бесприкословное исполнение законных приказов. Они же стимулируют общую преступную мотивацию военнослужащих: запускают личностные мотивационные механизмы, культивируют правовой нигилизм, производят новые преступления².

Эффективное противодействие названным негативным явлениям и процессам в войсках может быть оказано в том числе и с помощью надлежащей криминологической подготовки органов военного управления, командования, которая в современных условиях представляет собой основанную на принципе единоначалия целенаправленную деятельность командиров (начальников) по воспитанию у подчиненных нетерпимости к преступлениям и иным правонарушениям, обеспечение вовлеченности военнослужащих в деятельность по предупреждению преступности в конкретном воинском подразделении. Осуществляя единоначалие, командир (начальник) сплачивает воинский коллектив и, используя его возможности, повышает эффективность своей предупредительной деятельности. Практическое обеспечение такой подготовки является необходимым условием дальнейшего укрепления воинской дисциплины, законности и воинского правопорядка, повышения боевой готовности и боеспособности, обеспечения обороноспособности государства.

Средствами реализации такого обеспечения могут выступать: изучение состояния преступности, воин-

ского правопорядка и особенностей применения уголовной, дисциплинарной, материальной ответственности, норм хозяйственного, гражданского, трудового и иного законодательства с учетом специфики военно-служебных отношений; разработка типовых правил, инструкций об обеспечении воинского правопорядка, их внедрение в практическую деятельность воинских подразделений; подготовка и издание методических указаний, рекомендаций об оптимальном использовании мер противодействия преступности, контроль и проверка правильности и своевременности их использования в войсках; разработка и осуществление комплексов мер указанного противодействия, устранение выявленных недостатков, изучение и распространение передового опыта использования таких комплексов; совершенствование законодательства³.

Представляется, что условиями, способствующими криминологической подготовке, являются: изучение и развитие правового сознания командиров (начальников); взаимодействие командования, правоохранительных органов в войсках; создание современной учебно-материальной базы правовой подготовки; использование командирами (начальниками) средств и мер противодействия преступности в войсках; обеспечение государственных гарантий социальной и правовой защиты военнослужащих и членов их семей. Такая подготовка должна базироваться на знании командирами (начальниками) психологии сознания военнослужащих, а значит, преследовать цель не только правового образования, но и предупреждения противоправных деяний военнослужащих, укрепления воинской дисциплины, обеспечения воинского правопорядка, формирования правовой активности военнослужащих⁴.

В связи с этим основой такой подготовки может выступить особая — антикриминогенная — культура военнослужащих, представляющая собой, в свою очередь, совокупность позитивных установок и ориентаций военнослужащего в специфических воинских правоотношениях как личностных качеств, выражающихся в правомерном поведении, организаторской и воспитательной деятельности, основанной на знании законодательства, понимании позитивного потенциала воинского правопорядка.

Необходимость формирования такой культуры в современных условиях объективно вызывается: сложностью и масштабностью задач, стоящих перед войсками, решение которых требует высокого уровня правовой культуры и подготовки личного состава; наличием ряда нерешенных проблем предупреждения преступности в войсках; насущной необходимостью обеспечения отвечающего потребностям войск правового поведения военнослужащих, побуждения их к поддержке и укреплению воинского правопорядка; необ-

¹ Шестак В.А. Криминологические аспекты развития системы предупреждения преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах. М., 2012. 283 с.; Шестак В.А. О необходимости разработки теоретической модели антикриминогенного обеспечения воинского правопорядка // Военно-юридический журнал. 2013. № 4. С. 15–30; Шестак В.А. Воинский правопорядок как основной элемент системы предупреждения преступности в войсках // Юридический мир. 2013. № 5. С. 48–50; Шестак В.А. Зарубежный опыт противодействия правонарушениям военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2013. № 6. С. 12–26.

² Шестак В. А. Историко-правовые аспекты обеспечения воинского правопорядка в России // История государства и права. 2013. № 14. С. 55–59.

³ Шестак В. А. Криминологические аспекты деятельности органов военного управления по предупреждению преступлений // Lex Russica. 2006. № 5. С. 930–935.

⁴ Шестак В. А. Отдельные криминологические характеристики правосознания военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2008. № 8. С. 17–21.

ходимостью совершенствования морально-психологического климата в войсках.

Такая культура обуславливает качество исполнения военными своими функциональных обязанностей, является основой криминологической подготовки. Это, в свою очередь, выдвигает задачу овладения офицерами методиками предупреждения преступности в войсках. В связи с этим командир (начальник) должен обладать знаниями и умениями анализировать состояние воинского правопорядка, выявлять криминогенные факторы в воинском подразделении, устанавливать причины правонарушений и условия, им способствовавшие, определять оптимальные меры противодействия преступности в войсках.

Рассматриваемая культура, по нашему мнению, имеет следующее содержание: наличие убеждения военнослужащего в справедливости законодательства, нерушимости федеральных законов, уставов, других правовых норм, необходимости соблюдения воинской дисциплины; обладание чувством уважения к закону, чувством долга, нетерпимости к преступлениям и иным правонарушениям; осознание своего воинского долга, ответственности за его неисполнение; повседневную привычку законопослушного поведения, а также определенные закономерности. Во-первых, ее уровень определяется объективной логикой правомерной деятельности военнослужащего, потребностями и возможностями воинского правопорядка. Во-вторых, устойчивые позитивные качества сознания формируются у военнослужащих на основе законности, воинского правопорядка в зависимости от участия военнослужащих в деятельности по предупреждению преступности в подразделении. В-третьих, совершенствование позитивных качеств осуществляется на основе дальнейшего правомерного поведения военнослужащего.

Формирование этой культуры может осуществляться следующими способами: убеждением, упражнением, стимулированием. Воздействие убеждения направлено на развитие мотивов законопослушного, правомерного поведения военнослужащих. Этот способ реализуется посредством использования различных средств правовой информации, занятий по правовой подготовке, личного примера командиров (начальников), опыта военнослужащего, общественного мнения и иных информационных источников. Второй способ

связан с созданием условий для тренировки в применении криминологических навыков в практике органов военного управления (командования). Он представляет собой условия для выработки динамического стереотипа законопослушного поведения военнослужащих, содержит различные криминогенные ситуации в войсках, заключается в выполнении функциональных военно-служебных обязанностей, разрешении проблемных ситуаций. Подбор соответствующих упражнений, последовательное их изменение с постепенным усложнением позволяют наращивать навыки привычного законопослушного поведения. Действие третьего способа обеспечивает выбор военнослужащим оптимального варианта разрешения ситуаций, регулируется правовыми нормами с учетом осознания реальности позитивных или негативных последствий. На практике это осуществимо путем создания и поддержания положительного эмоционального состояния военнослужащих в криминогенных ситуациях средствами поощрения, влиянием коллектива, ослаблением отрицательного влияния преступных посягательств.

Таким образом, обеспечение антикриминогенной культуры предполагает наличие у военнослужащих необходимых знаний. Из конкретных правовых норм каждый военнослужащий может усвоить те, которые регламентируют выполняемые им функции и являются достаточными для эффективного обеспечения воинского правопорядка. А значит, овладение военнослужащими элементарными правовыми знаниями соответственно занимаемой должности — вытекающая из требований федеральных законов, уставов и социальной необходимости задача криминологической подготовки.

Ожидаемые результаты выполнения этой задачи могут быть следующими: формирование уважения к праву, принципам законности, неотвратимости наказания за содеянное; привитие навыков правомерного поведения; принятие правомерных решений в деятельности органов военного управления (командования) по предупреждению преступности в войсках; формирование потребности и умения у военнослужащих защищать в установленном законом порядке интересы государства, свои права и права подчиненных; воспитание нетерпимости к преступлениям и иным правонарушениям, чувства ответственности военнослужащего за качество исполнения воинского долга.

Литература

1. Шестак В.А. Воинский правопорядок как основной элемент системы предупреждения преступности в войсках / В.А. Шестак // Юридический мир. 2013. № 5. С. 48–50.
2. Шестак В.А. Зарубежный опыт противодействия правонарушениям военнослужащих / В.А. Шестак // Военно-юридический журнал. 2013. № 6. С. 12–26.
3. Шестак В.А. Историко-правовые аспекты обеспечения воинского правопорядка в России / В.А. Шестак // История государства и права. 2013. № 14. С. 55–59.
4. Шестак В.А. Криминологические аспекты деятельности органов военного управления по предупреждению преступлений / В.А. Шестак // Lex Russica. 2006. № 5. С. 930–935.
5. Шестак В.А. Криминологические аспекты развития системы предупреждения преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах / В.А. Шестак. М.: Ассоциация «Лига содействия оборонным предприятиям», 2012. 283 с.
6. Шестак В.А. О необходимости разработки теоретической модели антикриминогенного обеспечения воинского правопорядка / В.А. Шестак // Военно-юридический журнал. 2013. № 4. С. 15–30.
7. Шестак В.А. Отдельные криминологические характеристики правосознания военнослужащих / В.А. Шестак // Военно-юридический журнал. 2008. № 8. С. 17–21.



ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ТЕХНИКО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАСКРЫТИЯ И РАССЛЕДОВАНИЯ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ОРУЖИЯ, ЕГО СОСТАВНЫХ ЧАСТЕЙ, БОЕПРИПАСОВ И ВЗРЫВЧАТЫХ ВЕЩЕСТВ ПЕРИОДА ВОЙН НАЧАЛА XX В.

*Андреев Сергей Юрьевич,
адъюнкт Санкт-Петербургского университета
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
майор полиции
blackdaring@mail.ru*

В статье рассмотрены особенности системы технико-криминалистического обеспечения раскрытия и расследования незаконного оборота оружия, его составных частей, боеприпасов и взрывчатых веществ периода войн начала XX в. Предметом изысканий на территориях стран боевых действий по-прежнему являются стрелковое оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества, установлены факты организации «мастерских» по ремонту и реконструкции вооружений периода войн начала XX в. Это подтверждается и изменением потоков незаконного оборота оружия путем приискания на территориях боевых действий оружия, его составных частей, боеприпасов и взрывчатых веществ. В связи с мероприятиями по пресечению оборота современных образцов оружия участились преступления, связанные с незаконным оборотом оружия периода войн. Криминальный подтекст деятельности по изысканию вооружения на территориях боевых действий дает возможность получения особым образом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Процесс поиска и захоронения останков военнослужащих, переноса захоронений и их благоустройства, а также организация реконструкции военных операций допускают поиск, а затем криминальное использование вооружения времен войн первой половины XX в. Комплексный подход по пресечению оборота изъятого оружия времен войн, координация и взаимодействие всех органов, ответственных за раскрытие и расследование данной категории преступлений, возможны только при правильном алгоритме действий в отношении объектов расследования, а также ориентации субъектов раскрытия и расследования преступлений, их взаимодействия. Последовательность использования технико-криминалистического комплекса, достижений в области науки, полноты экспертного исследования, обеспечение системы технико-криминалистического обеспечения раскрытия и расследования незаконного оборота оружия позволяют эффективно раскрывать и расследовать преступления данной категории.

Ключевые слова: оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, раскрытие, расследование, технико-криминалистическое обеспечение, объекты, субъекты, система расследования.

Peculiarities of the System of Technical and Forensic Support of Solution and Investigation of Illicit Circulation of Weapons, their Components, Ammunition and Explosives of the Period of Wars of the Early XXth Century

*Andreev Sergey Yu.
Junior Scientific Assistant of the Saint-Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia
Police Major*

The article deals with the features of the system of technical and forensic support for the disclosure and investigation of illicit trafficking in weapons, their components, ammunition and explosives during the wars of the early twentieth century. The subject of research in the territories of the countries of military operations is still small arms, ammunition and explosives, the facts of the organization of «workshops» for the repair and reconstruction of weapons of the war period of the early twentieth century. This is also confirmed by the change in the flow of illicit arms trafficking through the search for weapons, their parts, ammunition and explosives in the territories of military operations. In connection with the measures to prevent the circulation of modern weapons, crimes relat-



ed to the illicit trafficking of weapons during the war period have become more frequent. The implication of criminal activities to find weapons on the territories of hostilities gives the possibility of obtaining special way of arms, ammunition and explosives. The process of search and burial of the remains of soldiers, transfer of graves and their improvement, as well as the organization of reconstruction of military operations, allow the search, and then the criminal use of weapons of war of the first half of the twentieth century. An integrated approach to the suppression of the circulation of weapons seized during wars, coordination and interaction of all bodies responsible for the detection and investigation of this category of crimes, is possible only with the right algorithm of action in relation to the objects of investigation, as well as the orientation of the subjects of disclosure and investigation of crimes, their interaction. The consistency of the use of technical and forensic complex, achievements in the field of science, completeness of expert research, providing a system of technical and forensic support for the disclosure and investigation of illicit arms trafficking allow effective detection and investigation of crimes of this category.

Keywords: weapons, ammunition, explosives, disclosure, investigation, technical and forensic support, objects, subjects, system of investigation.

Статистика незаконного оборота оружия не предусматривает отдельных позиций, отражающих долю единиц изымаемого оружия, относящихся к незаконно изысканным в местах боевых действий, в том числе иностранного производства и иных видов оружия, боеприпасов от общего количества незаконного вооружения. Незаконный оборот составляют стрелковое оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества образцов конца XIX — начала XX в., которые были получены путем приискания в местах боевых действий. На отдельных этапах борьбы с незаконным оборотом оружия преступления такого характера не были многочисленными, не вызвали особого беспокойства, и их раскрытие и расследование производились по сложившемуся алгоритму, вопрос об особом научно-исследовательском подходе не рассматривался.

Массовый поток оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, похищенных в большом количестве с предприятий оборонного комплекса, затем поступающих из стран СНГ, позднее во время боевых действий на Северном Кавказе и других регионах, в значительной степени изменил статистику незаконного оборота оружия. На таком фоне изыскания предметов незаконного оборота оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ с места боевых действий, ставшие результатом незаконного оборота, вызывали сложности. Население в валовом порядке сдавало данные предметы добровольно и охотно за вознаграждение.

Период начала XXI в. принес изменение статистики незаконного оборота оружия в Российской Федерации, который в отдельных регионах изменился кардинальным образом, и на смену современным образцам изымаемого оружия стали вновь регистрироваться преступления, связанные с незаконным оборотом оружия, его основных частей, боеприпасов и взрывчатых веществ периода войн. Образцы стрелкового оружия и боеприпасов были сконструированы и поступили на вооружение в войска, принимавшие участие в боевых действиях в Великой Отечественной войне и даже значительно раньше, широко использовались в первой мировой и гражданской войне.

Очевидным фактом являлся криминальный аспект деятельности черных копателей, которые не только изыскивают оружие времен войн, но и активно участвуют

в его реконструкции, организуют деятельность мастерских по ремонту, модернизации огнестрельного оружия и изготовлению боеприпасов, основных частей и комплектующих к огнестрельному оружию, в том числе оружия отечественного и иностранного производства.

При всей очевидности раскрытия и расследования этой группы преступлений сотрудниками правоохранительных и иных уполномоченных государственных органов на отдельных его этапах то и дело возникают вопросы, вызванные особенностями объектов, относящихся к данной категории. Эти проблемы носят сугубо технико-прикладной и организационный характер, но, как показывает практика, в совокупности они существенно влияют не только на стадию предварительного расследования, но и его конечный результат — успешную реализацию доказательной базы при рассмотрении уголовных дел в судах. Как отмечает О.Н. Коршунова, данная проблема целиком и полностью находится в области компетенции криминалистики — науки о закономерностях механизма преступления, возникновения информации о нем, а также собирания, исследования, оценки и использования этой информации с помощью разрабатываемых на основе этих закономерностей средств, приемов, методов и рекомендаций с целью установления юридической истины по делу¹.

Разработке системы технико-криминалистического обеспечения раскрытия и расследования преступлений были посвящены труды Р.С. Белкина, Н.П. Яблокова, А.Ф. Волынского, А.С. Шаталова, В.А. Волынского, В.Ю. Сокола, Д.С. Коровкина, И.В. Латышова, С.А. Невского, С.М. Колотушкина, С.Г. Павликова, И.Ю. Рагулина, Н.П. Тюлькина и других ученых-криминалистов с учетом того, что исследование данной группы оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ требует специальной методики и алгоритма криминалистического исследования. Следует отметить работы ученых-криминалистов, посвященные отдельным группам предметов незаконного оборота. Например, вопросам незаконного оборота взрывчатых веществ посвящены работы Е.С. Тесленко, Г.А. Бойко, И.А. Варченко, П.В. Мочагина, В.Е. Гудзя.

¹ Коршунова О.Н. Курс криминалистики. СПб., 2016. Т. 1. С. 34.



В конечном итоге как результат исследования — технико-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений этой отдельной категории. Наиболее приближенными по целям и содержанию исследований по технико-криминалистическому обеспечению незаконного оборота боеприпасов и взрывчатых веществ с мест бывших боевых действий являются исследования Е.С. Тесленко, который отмечает, что поиск боеприпасов, взрывчатых веществ носит в основном коллекционный характер или для обмена на более полезные объекты для их реставрации и продажи². Незаконный оборот боеприпасов и взрывчатых веществ хотя не выделяется в отдельную группу, а преступления рассматриваемого периода имеют специфические черты, указываются только предметы преступления, отнесенные к имеющим боевое значение (боеприпасы и взрывчатые вещества).

Ослабление контроля за деятельностью поисковых отрядов и объединений со стороны как правоохранительных органов, так и органов местного самоуправления способствует неосведомленности граждан об опасности обнаружения боеприпасов, опасному для жизни удовлетворению потребности коллекционеров в приобретении боеприпасов и взрывчатых веществ. Следует помнить, что есть отдельные регионы, например Новгородская область, где до настоящего времени из земли извлекают боеприпасы (места перезахоронения останков, археологические раскопки, ремонт фундаментов памятников истории и культуры), где во множестве находят крупные боеприпасы (мины, авиационные бомбы времен Великой Отечественной войны).

Объективно понимая сущность ведения полномасштабных боевых действий, можно отметить, что только комплексный подход по совокупности всех предметов исследования даст эффективный результат использования технико-криминалистического обеспечения при раскрытии, расследовании преступлений. Вместе с тем следует помнить, что результаты технико-криминалистического исследования таких объектов незаконного оборота оружия обособлены в УК РФ.

В целом формирует комплексный подход решения технико-прикладной составляющей вопроса, тем не менее основная и наиболее эффективная функциональная часть использования рассматриваемого технико-криминалистического комплекса возможна только при правильной его ориентации. Причем следует акцентировать на том, что наиболее существенную определяющую роль будут играть экспертно-криминалистические подразделения, так как признание предмета, подлежащего экспертизе, относящимся к незаконному обороту оружия будет являться решающим.

Как отмечают исследователи, факты приобретения незаконного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ часто фиксируются при организации «реконструкции» событий боевых действий. Отдельные участники таких

массовых мероприятий, имеющие предметы, запрещенные к обороту, указывают, что их нашли, обменяли либо купили, коллекционируют части вооружения. Именно на объектах «реконструкции» событий Великой Отечественной войны происходит информирование участников незаконного оборота оружия, устанавливаются контакты. Однако, как подчеркивает С.Г. Павликов, при проведении осмотров «...следует привлечь специалистов в области взрывотехники, оружейведения»³. В ходе подобного осмотра следует установить состояние такого предмета, изучить имеющиеся следы на предмете и их локализацию, в том числе значимые следы: отпечатки пальцев, каких-либо волокон, грязи, пыли, что укажет на владельца предмета. Полагаю, что осмотр предметов, используемых при реконструкции боевых действий, следует проводить непосредственно перед проведением мероприятия при строгом соблюдении правил безопасности. Задачей осмотра будет выявление возможных нарушений правил и предписаний. Проведение данного осмотра перед организацией массовых мероприятий требует надлежащей организационно-технической подготовки сотрудников Росгвардии и органов МВД России. Организаторы «реконструкции» должны иметь разрешающие документы Росгвардии и органов МВД России для проведения массовых мероприятий, а собственники коллекций — перечень предметов оружия, экспонируемых в ходе реконструкции боевых действий, заверенный организаторами мероприятия, являющийся приложением к разрешительным документам массового мероприятия.

Вместе с тем в случаях обнаружения оружия на местах боев обычно последнее перемещается, находится и изымается уже в доме владельца либо в хозяйственных постройках, например, крестьянско-фермерского хозяйства, либо на месте его продажи. Автор не согласен с выводами В.В. Войнова, о том, что субъект, занимающийся отысканием оружия для продажи, как правило, в состав организованных преступных групп не входит⁴. Практика показывает, что лицо, занимающееся изысканием оружия периода войн, как правило, участвует в преступной деятельности по организации «мастерских» по восстановлению и ремонту оружия с мест боевых действий, что представляет преступление с прямым умыслом, когда виновный осознает, что совершает незаконные действия с огнестрельным оружием и желает их осуществить, или торговле оружием.

Знания единой теоретической основы и методологии, направленной на конкретный специфический предмет доказывания, наличие обобщенной базы непосредственно ориентированных специальных познаний о специфическом предмете в процессе раскрытия

³ Павликов С.Г. Криминалистическая характеристика и первоначальный этап расследования незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 195 с.

⁴ Войнов В.В. Особенности первоначального этапа расследования преступлений в сфере незаконного оборота ручного огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств : дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2001. 188 с.

² Тесленко Е.С. Криминалистическое обеспечение предварительного расследования незаконного оборота боеприпасов и взрывчатых веществ периода Великой Отечественной войны : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. 263 с.

и расследования преступлений посредством эффективной системы технико-криминалистического обеспечения позволят применять действенные меры по поиску

оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ периода войн первой половины XX в., а также в сфере незаконного оборота оружия.

Литература

1. Войнов В.В. Особенности первоначального этапа расследования преступлений в сфере незаконного оборота ручного огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств : дис... канд. юрид. наук / В.В. Войнов. Калининград, 2001. 188 с.
2. Коршунова О.Н. Курс криминалистики : в 3 т. Т. 1: Общая теория криминалистики. Криминалистическая техника. Криминалистическая тактика / О.Н. Коршунова, А.Н. Басалаев, В.С. Бурданова, М.Б. Вандер и др. СПб. : Юридический центр, 2016. 715 с.
3. Павликов С.Г. Криминалистическая характеристика и первоначальный этап расследования незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств : дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Павликов. М., 2000. 195 с.
4. Тесленко Е.С. Криминалистическое обеспечение предварительного расследования незаконного оборота боеприпасов и взрывчатых веществ периода Великой Отечественной войны : дис. ... канд. юрид. наук / Е.И. Тесленко. Краснодар, 2011. 263 с.
5. Ткачев А.В. О правовых вопросах регулирования автоматизированного решения экспертных задач / А.В. Ткачев // Эксперт-криминалист. 2018. № 2. С. 35–37.

ИСТОРИЧЕСКИЙ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ ВЕДОМСТВ В ПУНКТАХ ПРОПУСКА ЧЕРЕЗ ГРАНИЦУ

*Туганов Юрий Николаевич,
профессор кафедры административного и финансового права
Российской таможенной академии,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
академик Российской академии естественных наук (РАЕН)
yurij-tuganov@yandex.ru*

*Венчиков Дмитрий Александрович,
юрист Центра исследования проблем российского права «Эквитас»,
соискатель ученой степени кандидата юридических наук
jc-aequitas@mail.ru*

В статье рассматривается исторический опыт правоохранительной деятельности пограничной охраны Российского государства. Обосновываются исторические периоды становления основных правоохранительных функций и их закрепление в нормативных правовых актах. На основе анализа положительного опыта правоохранительной деятельности пограничных ведомств зарубежных государств обосновываются предложения по его применению в оперативно-служебной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска через границу Российской Федерации.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, пограничная стража, пограничная охрана, исторические периоды, пограничные ведомства, пункты пропуска через границу, правоохранительные функции, пропуск через границу лиц и транспортных средств, правовые нормы.



A Historical Comparative Law Analysis of Russian and Foreign Experience of Law Enforcement Activities of Border Agencies at Border Checkpoints

Tuganov Yury N.

Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Russian Customs Academy

Honored Lawyer of the Russian Federation

Doctor of Law

Professor

Member of the Russian Academy of Natural Sciences (RANS)

Venchikov Dmitry A.

Lawyer of the Equitas Center for Russian Law Research

Applicant for the Degree of Candidate of Legal Sciences

The article deals with the historical experience of law enforcement of the border guard of the Russian state. Historical periods of formation of the basic law enforcement functions and their fixing in normative legal acts are proved. Based on the analysis of the positive experience of law enforcement activities of the border agencies of foreign States, the proposals for its application of operational activities of the border authorities at the border crossing points of the Russian Federation.

Keyword: *law enforcement, border guards, border security, historical periods, border agencies, border checkpoints across the border, law enforcement functions, pass through the border of persons and vehicles, rules of law.*

Анализ отечественного исторического и современного зарубежного опыта правоохранительной деятельности пограничных ведомств¹ в пунктах пропуска через границу² имеет важное методологическое значение в научных исследованиях. Полученные знания позволяют выявить исторические тенденции развития данного правового явления, обобщить положительный опыт и обосновать его возможное применение в современных условиях в Российской Федерации.

В исторических диссертациях и научных трудах В.И. Боярского, А.И. Василенко, А.В. Высотенко, Е.Л. Ежуква, Ю.Г. Кисловского, А.А. Некрасова, А.М. Плеханова,

В.А. Сальникова отражены различные периоды становления пограничной службы в Российском государстве³. Вместе с тем в этих трудах вопрос развития их правоохранительной деятельности рассматривался не систематически, фрагментарно. Однако в этих работах заслуживает внимание обоснование исторической периодизации становления пограничной службы в пунктах пропуска.

Наиболее близкими к теме настоящего исследования являются труды М.А. Самелюка⁴ и А.Ю. Шумило-

¹ Пограничные ведомства — специально уполномоченные в соответствии с законодательством государства государственные органы, участвующие в проведении государственной пограничной политики, обеспечивающие пограничную безопасность и выполняющие правоохранительные функции и (или) функции специальных служб. См.: Модельный закон «О пограничных ведомствах (силах)» (принят на 37-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (Постановление № 37-10 от 17.05.2012)). URL: <https://www.pravoby.info> (дата обращения: 12.07.2017).

² «Под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского, речного порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных». См.: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (по сост. на 15.07.2016) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594. Ст. 9.

³ См.: Боярский В.И., Некрасов А.А. и др. Погранология: исторические основы : монография. М., 2002. 346 с. ; Василенко А.И. Пограничная деятельность в Российской Федерации : дис. ... д-ра ист. наук. М., 2001. 459 с. ; Высотенко А.В. Исторический опыт обеспечения безопасности государственной границы Российской империи Отдельным корпусом пограничной стражи : дис. ... канд. ист. наук. М., 2004. 276 с. ; Ежуков Е.Л. Становление и развитие пограничной охраны России (XV — начало XX вв.) : монография. М., 1991. 263 с. ; Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики Российского государства : монография. М., 2004. 377 с. ; Некрасов А.А., Буканова О.А. Правовое регулирование деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц и транспортных средств : монография. М., 2011. 314 с. ; Плеханов А.М. Отдельный корпус пограничной стражи России : краткий исторический очерк. М., 1993. 282 с. ; Сальников В.А. Государственные границы: история и современность. Социально-политический анализ. М., 1990. 670 с.

⁴ Самелюк М.А. Из истории лексики российских спецслужб — к происхождению и использованию термина «агент» (окончание) // Оперативник (сыщик). 2009. № 2. С. 16–22 ; Самелюк М.А. К происхождению и использованию термина «агент» и его синонимов в деятельности Отдельного корпуса пограничной стражи и Корчемной стражи // Оперативник (сыщик). 2009. № 4. С. 24–29 ; Самелюк М.А. Насколько оправданы современные изменения

ва⁵, которые подробно исследовали историю возникновения в России разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, в том числе в пограничной сфере.

Взяв за основу данные труды, можно выделить следующие базовые периоды становления правоохранительной деятельности пограничников в пунктах пропуска: 1) появление и становление правовых основ правоохранительной деятельности пограничной таможенной стражи в Российском государстве (XV в. — 1893 г.); 2) правоохранительная деятельность пограничной стражи и жандармов Российской империи (1893–1917 гг.); 3) правоохранительная деятельность пограничных структур в советский период (1918 г. — декабрь 1991 г.); 4) правоохранительная деятельность пограничных органов в пунктах пропуска в современный (постсоветский) период (с 1992 г. по настоящее время).

Данная периодизация будет взята за основу исследования институционализации основных правоохранительных функций пограничных органов в пунктах пропуска через границу.

Начало *первого периода* (XV в. — 1893 г.) не имеет четких временных рамок и связано с образованием централизованного Российского государства.

Исследователи периода становления пограничной охраны Руси⁶ полагают, что основными ее функциями на границах государств того периода были предупреждение набегов соседних народов и сбор пошлин. Немногочисленные купцы с товарами, пересекавшие границу, без труда контролировались сторожевой охраной. В «Истории России с древнейших времен» С.М. Соловьев отмечает: «Издавна у русских как норма обычного права существовало правило взимать мыт, или мыто, — сбор за провоз товаров через заставы на границах, торговля в то время была главным средством накопления богатств на Руси, ибо не встречаем более известий о разграблении богатых городов и народов»⁷.

устоявшегося термина специальной лексики «оперативно-розыскной»? // Оперативник (сыщик). 2010. № 3 (24). С. 32–38; Самелюк М.А. «Сыскати» и «разведати» — эволюция сближения (экскурс в исторические корни сыскологии) // Оперативник (сыщик). 2013. № 3 (36). С. 33–40.

⁵ Шумилов А.Ю. Развитие правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XVIII–XX в.): спецкурс лекций. Лекция 3. М., 1998; Шумилов А.Ю. Уроки истории нормативного регулирования оперативно-розыскной деятельности отечественных спецслужб // Исторические чтения на Лубянке. М., 1997. 211 с.; Шумилов А.Ю. Российские спецслужбы: история и современность: материалы науч.-практ. конф. (Великий Новгород, 1999). С. 152–162; Шумилов А.Ю. История сыского дела в России // Оперативно-розыскная деятельность: учебник / под ред. К.К. Горяинова. М.: ИНФРА-М, 2001. 358 с.

⁶ Беляев И.Д. О сторожевой, станичной и полевой службе на польской Украине Московского государства, до царя Алексея Михайловича. М., 1846; Ежуков Е.А. Указ соч.; Кисловский Ю.Г. Указ соч.

⁷ Соловьев С.М. История России с древнейших времен: собр. соч. в 18 т. М., 1993–1998. URL: <https://militera.lib.ru/common/solovyev1/index.html> (Книга одним файлом:

Кроме того, деятельность сторожевой стражи носила разведывательный характер и осуществлялась в основном наблюдением, прослушиванием, осмотром отдельных направлений местности и опросом проезжавших торговых людей. По сути, это были и первые пограничники, и таможенники, и санитары, и ветеринары⁸.

Первое официальное упоминание о государственной пограничной службе России относится к 1512 г., когда великий князь Василий III «утвердил землю своими заставами». В 1571 г. издается первый устав службы сторожевой и станичной стражи «Боярский приговор о станичной и сторожевой службе», законодательно закрепивший охрану границы как исключительную функцию государства и определивший государственный орган в виде воинской структуры, ответственной за безопасность государства на его границах⁹.

В этот период сбор разведывательной информации уже имел специфику — он должен был проводиться тайно, скрытно и негласно¹⁰. В отношении намерений «приезжих иноземцев» в царском Наказе Астраханскому Воеводе от 30 мая 1700 г. было указано «проезжать всякими мерами тайно, чтобы им было неясно»¹¹.

В первой четверти XVIII в. в России в результате мер административного и экономического принуждения (стимулирования) произошел мощный экономический подъем Российской империи, который оказал влияние и на общественные отношения в пограничной сфере¹². Так, Петр I в 1723 г. издал Указ, в котором предписывал «по всей польской границе, по большим дорогам учредить крепкие заставы и между тех больших дорог проезды лесом зарубить...». Содержание указа ориентировало на главное — борьбу с контрабандой. Эти первые заставы стали прообразом *пунктов пропуска через границу*. В месте с тем практика тех же лет показывает, что вводимые форт-постные команды из числа военных формирований, высылаемые на разъезды, не только препятствовали проникновению контрабанды, но и одновременно выполняли задачу по охране границы и задержанию беглых людей. Пограничную службу несли сухопутные части, поселенные войска (ландмилиция) и казаки¹³.

При Петре I появляется институт фискалов, ранее не известный в России. Так, в Именном указе, данном Сенату 2 марта 1711 г., говорилось: «учинить фискалов

<https://militera.lib.ru/common/0/chm/solovyev1.zip> (дата обращения: 28.05.2017).

⁸ Беляев И.Д. Указ соч. С. 87.

⁹ Некрасов А.А., Буканова О.А. Указ соч. С. 135.

¹⁰ Самелюк М.А. Указ соч. С. 34.

¹¹ Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. СПб., 1830. Т. IV. № 1792.

¹² Россия была провозглашена Империей 22 октября (2 ноября) 1721 г. по итогам Северной войны, когда по прошению сенаторов царь Петр I Великий принял титулы Императора Всероссийского и Отца Отечества.

¹³ Плеханов А.М. Указ соч. С. 135; Ежуков Е.А. Зарождение, становление и развитие пограничной охраны России. М., 1997. Ч. 2. С. 115.



во всех делах, а как им быть придется известие»¹⁴. М.А. Самелюк указывает, что «инструкция или наказ земским Фискалам в Губерниях и провинциях была обнародована в конце 1719 г. Для выполнения поставленным перед ним задач «Земскому фискалу» следовало «накрепко разведывать», «проведывать явно и тайно» и «прилежно разведывать»¹⁵.

Таким образом, можно утверждать, что в охране границы стали применяться *оперативно-розыскные методы*.

По Указу Елизаветы Петровны от 11 октября 1755 г. пограничным таможенным вменялось в обязанность «делать отметки в паспортах» о пересечении границы. Чиновник таможи брал с купцов расписку, что они вернутся обратно в Отечество вместе со своими работниками. Самовольно отлучавшихся за границу крестьян отдавали в солдаты, а негодных к службе – в крепостную работу, дворян предавали к суду, а их имения конфисковались»¹⁶. Следовательно, можно говорить о появлении *режимно-пропускной правоохранительной функции*.

В 1826 г., спустя год после восстания декабристов в России, было создано «Третье Отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии», которое имело в своем составе четыре «экспедиции»¹⁷. На «третью экспедицию» возлагалось выполнение *контрразведывательных функций*: надзор за пропуском иностранцев через границу, контроль за их пребыванием на территории Российской империи¹⁸.

Законодательное оформление новой структуры было завершено царским указом от 28 апреля 1827 г. «Об учреждении Корпуса жандармов», согласно которому в каждой губернии вопросами охраны государственной безопасности ведал специально назначенный штаб-офицер (старший офицер) жандармерии¹⁹. Одной из функций жандармерии было осуществление контроля за въездом в империю и выезда за ее пределы.

В целях совершенствования контроля за иностранными гражданами в августе 1880 г. в составе Министерства внутренних дел вместо Третьего отделения был сформирован Департамент государственной полиции, а с 1883 г. — Департамент полиции, на который возлагалась задача по контролю въезда в Россию, выдаче паспортов, надзору за иностранными гражданами, приезжающими в Россию через западную границу²⁰. Постепенно складывался порядок, при котором на западном участке границы Российской империи от паспортного контроля и борьбы с политической контра-

бандой, жандармы перешли к полномасштабному контролю в пунктах пропуска.

В конце XIX в. фактически завершилось формирование территории Российской империи, и была создана централизованная отлаженная система специальной охраны границы. *В пунктах пропуска на нее возлагалось выполнение разведывательных, оперативно-розыскных функций, а также контроля за режимом границы*.

К середине XIX в., а именно к моменту буржуазных реформ 60-х годов, российский сыск приобретает все атрибутивные признаки особого вида правоохранительной деятельности, институционализации которого завершается уже в первом десятилетии XX в.²¹

Второй период становления правоохранительной деятельности пограничников в пунктах пропуска (1983 г. — 1917 г.) берет свое начало с формирования пограничной стражи, как относительно самостоятельной организации войскового типа со специальными функциями. Так, 15 октября 1893 г. вышли в свет указ Александра III Правительствующему сенату «О выделении Пограничной стражи из Таможенного управления в Отдельный корпус пограничной стражи» и утвержденное указом Правительствующего сената «Положение об управлении Отдельного корпуса пограничной стражи». Эти указы положили начало законотворческой деятельности по определению места и роли Отдельного корпуса пограничной стражи (далее — ОКПС) в обеспечении безопасности государственной границы.

Основным правовым актом, регламентирующим правоохранительные функции пограничников, стала принятая в 1912 г. «Инструкция службы чинов Отдельного корпуса пограничной стражи» (далее — Инструкция)²².

В главе IV Инструкции «Общий вид службы по пограничному надзору» отмечалось, что «...разведывательная служба имеет особенно важное и руководящее значение в деле охраны границы». Разведывательная служба предполагала ведение агентурной и войсковой разведки, она «...исполнялась как чинами корпуса, так и, главным образом, при посредстве агентов и доносителей, услуги которых оплачивались особо назначенными для того средствами»²³.

Таким образом, получила свое правовое закрепление *разведывательная правоохранительная функция*.

Активная, хорошо законспирированная деятельность контрабандных групп, недостатки в организации работы с «оперативными источниками» (на что неоднократно указывал в своих приказах командир корпуса) требовали выработки специальных методических рекомендаций для чинов ОКПС по работе с агентурой. В этих целях 5 августа 1911 г. был разработан проект секретной «Инструкции чинам ОКПС о ведении служебной агентуры по контрабандному промыслу» и ут-

¹⁴ Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. СПб., 1830. Т. IV. № 2330.

¹⁵ Самелюк М.А. Указ. соч.

¹⁶ Некрасов А.А. Указ. соч. С. 95.

¹⁷ Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. Т. XXI. № 1552.

¹⁸ Некрасов А.А. Указ. соч. С. 59.

¹⁹ Там же. С. 61.

²⁰ Свод законов Российской империи. Т. I. Ч. I. Кн. V. СПб., 1892. Ст. 362.

²¹ Матиенко Т.А. Сыская полиция Российской Империи (1866–1917): монография. М., 2007. 324 с.

²² Инструкция службы чинов Отдельного корпуса пограничной стражи. СПб., 1912. 298 с.

²³ Там же. С. 123.

вержден приказом шефа пограничной стражи № 109. В данном правовом акте, наряду со специальными вопросами, касающимися агентурной работы, формулировались также общие положения разведывательной службы. Например, раскрывалось определение «секретные агенты» — это «...лица, обязанные за известное вознаграждение давать те или иные сведения, касающиеся контрабандного промысла»²⁴. Специально указывалось, что агентура должна быть поставлена на прочные основания, а не носить случайный характер.

Исследуя вопросы правоохранительной деятельности чинов ОКПС, нельзя не остановиться на такой существенной ее особенности, как сбор информации на сопредельной территории. Офицеры ОКПС, из числа успешно зарекомендовавших себя в оперативно-розыскной деятельности на своей территории, могли осуществлять сбор разведывательных данных, выезжая за границу. Порядок осуществления разведывательных действий, характер собираемых сведений были определены «Инструкцией чинам Отдельного корпуса пограничной стражи по разведке в пограничных иностранных государствах», утвержденной от 23 октября 1908 г. В ней определялась двадцатидюймовая полоса территории соседних государств для сбора данных обстановки. Офицеры ОКПС по заграничному паспорту, по легенде торговца или отдыхающего выполняли «личную разведывательную поездку». С пересечением границы, самостоятельно или через «закордонную агентуру», они осуществляли сбор информации о путях сообщения, телеграфной и телефонной сети, удобных местах для переправы через пограничные реки, об органах, осуществляющих охрану границы со стороны сопредельных государств. По возможности осуществлялся сбор информации о расположении военных гарнизонов, складах оружия и боеприпасов, интендантских складах²⁵.

Таким образом, формы и способы службы подразделений и частей ОКПС отражали правоохранительный характер решаемых задач и изменялись адекватно изменениям обстановки на границах империи.

Третий рассматриваемый период (1917 г. — март 1992 г.) обусловлен сменой государственной идеологии после октября 1917 г., что вызвало соответствующие изменения как всей системы охраны границ, так и деятельности государственных органов в пунктах пропуска.

Революция 1917 г. привела к полной ликвидации ранее существовавших государственных органов, осуществлявших сыск, дознание и следствие. Одновременно были отменены старые правовые акты. Однако идеи о целесообразности оперативной работы и дознания в одном органе были восприняты разработчиками новых инструкций²⁶. После принятия в 1922 г. УПК РСФСР в

соотношении процессуальной и розыскной деятельности сложились отношения, отличные от ныне существующих. Применительно к рассматриваемому вопросу достаточно отметить, что ст. 93 УПК РСФСР 1922 г. содержала понятие «предварительной негласной проверки», но не давала ему определения²⁷.

Правовое регулирование советской пограничной политики в целях обеспечения безопасности государства исходило из необходимости полного контроля всех связей Советской Республики с заграницей. В условиях зарождения советской правовой организации нормативные правовые акты создавались не в системе и не были кодифицированными.

Одним из важнейших мероприятий по закреплению правоохранительных функций пограничников в пунктах пропуска в этот период явилось создание общегосударственной и ведомственной нормативной базы, к которой относились: Положения об охране границ СССР 1923 и 1927 гг., Временные уставы пограничной охраны 1924 и 1927 гг., Положение об управлении пограничной охраной 1924 г., Инструкция о порядке въезда в запретную пограничную полосу 1927 г., Правила о порядке производства обысков, выемок, арестов в 22-километровой погранполосе 1927 г., Положение о КПП 1927 г.²⁸

С созданием объединенной пограничной охраны особую актуальность приобрело органическое сочетание оперативных и войсковых действий. Во второй половине 1920-х — первой половине 1930-х годов шел постепенный процесс уточнения функций оперативных аппаратов погранохраны. В последующий период вплоть до начала Великой Отечественной войны оперативно-розыскная деятельность пограничников, в том числе и в пунктах пропуска, регламентировалась Уставами и отдельными инструкциями²⁹.

²⁷ Заслуживает внимания и еще одно обстоятельство, напрямую связанное с осуществлением оперативно-розыскной функции. Так, в советский период с 1917 по 1992 г. оперативно-розыскная деятельность в России регламентировалась только секретными ведомственными нормативно-правовыми актами. Обращает на себя внимание также скорость, с которой во вновь образованных пограничных войсках появились первые правовые документы по оперативной работе. Если в ОКПС с момента его создания и до поступления в войска первой инструкции по работе с негласным аппаратом прошло около 20 лет, то в советских пограничных войсках на это потребовалось несколько месяцев, причем в условиях гражданской войны. Так, уже в 1918 г. издается закрытая «Инструкция о ведении секретной агентуры по контрабандному промыслу в частях пограничных войск». См.: Некрасов А.А. Указ. соч. С. 79.

²⁸ Например, в соответствии с Положением о контрольно-пропускных пунктах ОГПУ 1927 г. в местах постоянного пропуска лиц и грузов из-за границы и обратно были сформированы КПП. В их задачу входил надзор за соблюдением установленных правил въезда, выезда и борьба с контрабандой. См.: Некрасов А.А. Указ. соч. С. 81.

²⁹ До 1934 г., т.е. до образования Общесоюзного НКВД СССР, пограничные отряды, отдельные и неотдельные пограничные комендатуры на целом ряде участков границы выполняли функции приграничных горрайаппаратов госбезопасности и внутренних дел в полном объеме. Подобное положение

²⁴ Парсуков В.А. Некоторые аспекты правового регулирования агентурной деятельности в Отдельном корпусе пограничной стражи Российской Империи // Оперативник (сыщик). 2015. № 1 (42). С. 6.

²⁵ Высотенко А.В. Указ. соч. С. 147.

²⁶ Самелюк М.А. Из истории лексики российских спецслужб — к происхождению и использованию термина «агент».



С началом Великой Отечественной войны на пограничные органы было возложено выполнение ряда несвойственных им функций. Так, 25 июня 1941 г. Совет народных комиссаров СССР специальным постановлением возложил охрану тыла действующей Красной Армии на войска НКВД, при этом сотрудники контрольно-пропускных пунктов несли службу на путях сообщения, связывающих действующую армию с тыловыми районами. На остальных участках границы служебная деятельность в пунктах пропуска осуществлялась в усиленном режиме.

В послевоенный период органы пограничного контроля сформировались в прежнюю структуру и выполняли задачи, свойственные им в довоенный период³⁰.

Значительным событием в институционализации правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска стало принятие в 1982 г. Закона СССР «О Государственной границе СССР» — первого публичного нормативного правового акта, закрепившего основы обеспечения пограничной безопасности. При этом такие виды деятельности, как разведывательная и контрразведывательная, регулировались ведомственными правовыми актами.

Четвертый исторический период (с 1992 г. по настоящее время) характеризуется активной нормотворческой деятельностью по совершенствованию правовых основ правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска.

Так, 1 апреля 1993 г. вступил в силу Закон Российской Федерации № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием была принята Конституция Российской Федерации, 3 апреля 1995 г. вступил в силу Федеральный закон № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», а 12 августа 1995 г. — Федеральный закон № 144-ФЗ «**Об оперативно-розыскной деятельности**». Данные нормативные правовые акты заложили современную основу правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска и нормативно закрепили виды деятельности при ее осуществлении.

Исторические исследования показали, что формирование правоохранительных функций пограничных структур, охранявших российскую границу в различные периоды, происходило постепенно в зависимости

от потребностей личности, общества и государства в защите от возникающих угроз.

Далее перейдем к сравнительно-правовому исследованию зарубежной правоохранительной деятельности, которое имеют существенное значение не только для достижения теоретических, но и практических целей. Сравнительное изучение права позволяет избежать национальной правовой изоляции и в определенной мере способствует предотвращению многих ошибок в процессе совершенствования пограничной деятельности в России.

Для правоохранительной деятельности пограничных ведомств США и Канады характерны следующие черты:

1. Ужесточение иммиграционного законодательства после совершения террористических актов 11 сентября 2001 г.

2. Создание единых ведомств, осуществляющих правоохранительную деятельность в пограничной сфере. В этих странах были образованы: Министерство внутренней безопасности США, объединившее основные исполнительные органы, имеющие отношение к безопасности страны, в единую правительственную организацию; Агентство пограничных служб Канады — путем объединения правоохранительных структур Службы иммиграции, Службы таможенной и доходов Канады и Агентства канадской продовольственной инспекции.

3. Принятие Концепции «отдаленных границ», которая является одной из составных частей стратегии «интеллектуальная граница» США и Канады. Стратегия «интеллектуальная граница» предполагает осуществление высокотехнологического комплекса мер, начиная от обычного мониторинга до автоматизированной обработки значительного массива оперативной и открытой информации. Для реализации общих целей 12 декабря 2001 г. в Оттаве была подписана Декларация США и Канады об «умной границе», в которой провозглашались приоритеты новой стратегии: создание режима наибольшего благоприятствования для пользующихся доверием путешественников и коммерческих организаций; перенесение контроля над товарами таких организаций из пограничной зоны в пункты погрузки; модернизация пунктов пропуска для повышения эффективности пограничного контроля в пунктах пропуска; применение нескольких рубежей сбора информации о лицах, пытающихся въехать в страну.

4. Пропуск в страну лиц только по паспортам с биометрическими данными.

5. Предоставление сотрудникам иммиграционных служб права принятия самостоятельного решения о депортации нежелательного лица.

6. Оснащение пунктов пропуска через границу современными техническими средствами пограничного контроля.

Анализ правоохранительной деятельности пограничных ведомств стран — членов ЕС позволил выявить следующие положительные стороны:

1. Применение новой системы коллективной пограничной безопасности, сущность которой заключается в переносе всех усилий пограничных ведомств на

вело к отрыву чекистов-пограничников от выполнения разведывательной и контрразведывательной работы в интересах охраны границы и в конечном итоге отрицательно сказывалось в целом на результатах охраны границы. Позднее в соответствии с Приказом НКВД СССР № 0044 от 21 августа 1934 г. начальники пограничных отрядов, отдельных и неотдельных комендатур оставались старшими оперативными начальниками в отношении местных территориальных горрайаппаратов НКВД. Тогда же было положено начало реорганизации объединенной погранохраны в пограничные войска, которая завершилась созданием 8 марта 1939 г. Главного управления пограничных войск (ГУПВ) НКВД СССР. См.: Некрасов А.А. Указ. соч. С. 81.

³⁰ Там же. С. 85.

внешние границы ЕС, и отмена пограничного контроля на внутренних границах государств — членов ЕС (создание Шенгенского пространства).

2. Создание единообразных правовых норм, обеспечивающих права и свободы личности, интересы общества и государства при осуществлении пропуска лиц и транспортных средств через внешние границы ЕС.

3. Применение комплекса мероприятий по защите интересов личности, общества и государства от преступных посягательств в пограничной сфере путем принятия единого кодифицированного правового акта «Шенгенский кодекс о границах».

4. Создание единообразных правовых норм по выдаче виз иностранцам и лицам без гражданства, въез-

жающим на территорию, строго обязательных для всех участников Шенгенских соглашений, выразившееся в принятии Визового кодекса.

5. Образование в рамках ЕС наднациональных органов по борьбе с трансграничной преступностью — Европейского агентства пограничной и береговой охраны и Европола.

6. Создание для правоохранительных органов единых информационных систем «ШИС», «Евродак», «Виза» и информационной системы Европола.

Выявленный положительный опыт целесообразно использовать в правоохранительной деятельности пограничных органов и в рамках функционирования Европейского экономического союза.

Литература

1. Беяев И.Д. О сторожевой, станичной и полевой службе на польской Украине Московского государства, до царя Алексея Михайловича / И.Д. Беяев. М. : Университетская типография, 1846. 172 с.
2. Боярский В.И. Погранология: исторические основы : монография / В.И. Боярский, А.А. Некрасов и др. М. : Академия ФПС России, 2002. 346 с.
3. Василенко А.И. Пограничная деятельность в Российской Федерации : дис. ... д-ра ист. наук / А.И. Василенко. М., 2001. 459 с.
4. Высотенко А.В. Исторический опыт обеспечения безопасности государственной границы Российской Империи Отдельным корпусом пограничной стражи : дис. ... канд. ист. наук / А.В. Высотенко. М., 2004. 224 с.
5. Ежуков Е.А. Становление и развитие пограничной охраны России (XV — начало XX вв.) : монография / Е.А. Ежуков. М. : ВИПКОС ПВ, 1991. 263 с.
6. Инструкция службы чинов Отдельного корпуса пограничной стражи. СПб. : Типография штаба ОКПС, 1912. 298 с.
7. Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики Российского государства : монография / Ю.Г. Кисловский. М. : Русина-Пресс, 2004. 377 с.
8. Матиенко Т.Л. Сыская полиция Российской Империи (1866–1917) : монография / Т.Л. Матиенко. М. : Московский университет МВД России, 2007. 362 с.
9. Некрасов А.А. Правовое регулирование деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц и транспортных средств : монография / А.А. Некрасов, О.А. Буканова. М. : Государственный университет управления, 2011. 314 с.
10. Парсуков В.А. Некоторые аспекты правового регулирования агентурной деятельности в Отдельном корпусе пограничной стражи Российской Империи / В.А. Парсуков // Оперативник (сыщик). 2015. № 1 (42). С. 3–6.
11. Плеханов А.М. Отдельный корпус пограничной стражи России : краткий исторический очерк / А.М. Плеханов. М. : Граница, 1993. 282 с.
12. Сальников В.А. Государственные границы: история и современность. Социально-политический анализ / В.А. Сальников. М. : ВИПКОС КГБ СССР, 1990. 670 с.
13. Самелюк М.А. «Сыскати» и «разведати» — эволюция сближения (экскурс в исторические корни сыскологии) / М.А. Самелюк // Оперативник (сыщик). 2013. № 3 (36). С. 33–40.
14. Самелюк М.А. К происхождению и использованию термина «агент» и его синонимов в деятельности Отдельного корпуса пограничной стражи и Корчемной стражи / М.А. Самелюк // Оперативник (сыщик). 2009. № 4. С. 24–29.
15. Самелюк М.А. Насколько оправданы современные изменения устоявшегося термина специальной лексики «оперативно-розыскной»? / М.А. Самелюк // Оперативник (сыщик). 2010. № 3 (24). С. 32–38.
16. Соловьев С.М. Сочинения : в 18 кн. Кн. 1: История России с древнейших времен. Т. 1–2 / С.М. Соловьев. М. : Голос, 1993. 768 с.
17. Шумилов А.Ю. История сыского дела в России / А.Ю. Шумилов // Оперативно-розыскная деятельность : учебник / под ред. К.К. Горяинова. М. : ИНФРА-М, 2001. 358 с.
18. Шумилов А.Ю. Развитие правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XVIII–XX в.) : спецкурс лекций. Лекция 3 / А.Ю. Шумилов. М. : Шумилова И.И., 1998. 39 с.
19. Шумилов А.Ю. Российские спецслужбы: история и современность : мат.-лы науч.-практ. конф / А.Ю. Шумилов. Великий Новгород, 1999. С. 152–162.
20. Шумилов А.Ю. Уроки истории нормативного регулирования оперативно-розыскной деятельности отечественных спецслужб / А.Ю. Шумилов // Исторические чтения на Лубянке. 1997 год. Российские спецслужбы: история и современность. М. ; Великий Новгород, 1999. С. 61–70.