



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.

№ 5



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

Хабибулин Алик Галимзянович,
доктор юридических наук, профессор

Главный редактор:

Кочешев Сергей Петрович,
заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук

Ответственный редактор:
Климова К.М.

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:
«Каталог российской прессы» — 24273;
«Объединенный каталог. Пресса России» —
24782.

Также можно подписаться на сайте:

www.lawinfo.ru
Печ. л. 4,0. Тираж 2000 экз.

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37.

Подписано в печать 25.03.2019.

Выход в свет 24.04.2019.

ISSN 2070-2108.

Цена свободная.

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

- Александрова Н.Г., Кириченко Н.С.** К вопросу соотносимости материальной и дисциплинарной ответственности военнослужащих 3
- Медведев М.А.** Правовое обеспечение режимно-пропускной деятельности пограничных органов: содержание и субъекты 6
- Утяшов Э.К., Утяшова О.В.** О некоторых аспектах реквизиции как правового института режима военного положения 13
- Харитонов С.С.** Взаимодействие со средствами массовой информации в рамках информационного обеспечения деятельности Вооруженных Сил России как одно из условий формирования режима законности в военной организации государства 18

ВОЕННАЯ ЮСТИЦИЯ

- Кременская М.Н.** Полномочия должностных лиц, уполномоченных на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности федеральных органов исполнительной власти 21

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Девятко А.Ю., Паньков М.В.** Правовое регулирование информационной безопасности Содружества Независимых Государств 27

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. 5



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:

Klimova K.M.

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:

Catalogue of the Russian press — 24273;

Unified Catalogue. Russian Post — 24782.

www.lawinfo.ru

Printer's sheet 4,0.

Circulation 2000 copies.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

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

Passed for printing 25.03.2019.

Edition was published 24.04.2019.

ISSN 2070-2108. Free market price.

CONTENTS

RELEVANT ISSUES OF MILITARY SERVICE

Aleksandrova N.G., Kirichenko N.S. On Correlation
between Financial and Disciplinary Liability
of Military Personnel 3

Medvedev M.A. Legal Support of Access Control Activities
of Border Authorities: The Content and Subjects..... 6

Utyashov E.K., Utyashova O.V. On Some Aspects
of Requisition as a Legal Institution of Martial Law..... 13

Kharitonov S.S. Cooperation with Mass Media
within the Framework of Informational Support
of Activities of the Armed Forces of Russia
as One of the Conditions for Establishment
of the Legality Regime in a Government
Military Organization 18

MILITARY JUSTICE

Kremenskaya M.N. Powers of Officials Authorized
to Carry out Search and Preliminary Selection
of Citizens to Vacant Positions
in Federal Executive Bodies 21

INTERNATIONAL EXPERIENCE

Devyatko A.Yu., Pankov M.V. Legal Regulation
of Information Security of the Commonwealth
of Independent States 27

*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 publications of basic results of candidate and doctor of theses**



К ВОПРОСУ СООТНОСИМОСТИ МАТЕРИАЛЬНОЙ И ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

*Александрова Наталья Геннадиевна,
доцент кафедры 20 (военного права) Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации,
заместитель начальника кафедры кадрового,
правового и психологического обеспечения Академии
государственной противопожарной службы МЧС России,
кандидат юридических наук
nata2lex@mail.ru*

*Кириченко Николай Сергеевич,
адъюнкт Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации,
майор юстиции, начальник группы судебно-исковой
и договорно-правовой работы отдела правовой работы управления
Южного округа войск национальной гвардии Российской Федерации
nikolay_kirich@mail.ru*

Разделение юридической ответственности имеет важное значение для создания условий по обеспечению военной и служебной дисциплины. Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов юридической ответственности военнослужащих.

Ключевые слова: военная служба, военнослужащий, материальная ответственность, дисциплинарная ответственность, повторное применение мер ответственности, войска национальной гвардии.

On Correlation between Financial and Disciplinary Liability of Military Personnel

*Aleksandrova Natalya G.
Associate Professor of Department 20 (of Military Law)
of the Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation
Deputy Head of the Department of Personnel, Legal and Psychological Support
of the State Fire Academy of EMERCOM of Russia
Candidate of Legal Sciences*

*Kirichenko Nikolay S.
Junior Scientific Assistant of the Military University
of the Ministry of Defence of the Russian Federation,
Major of Justice, Head of the Group of Litigation, Contractual and Legal Work
of the Legal Department of the Directorate for the Southern District
of the National Guard Troops of the Russian Federation*

The division of legal responsibility is important for creating conditions for ensuring military and service discipline. The Article is devoted to the consideration of problematic issues of legal responsibility of military personnel.

Keywords: military service, the serviceman, material responsibility, disciplinary responsibility, repeated application of measures of responsibility, troops of national guard.



Одной из особенностей материальной ответственности военнослужащих является то, что она регламентируется нормами, которые существенно отличаются от норм права, предусматривающих материальную ответственность для гражданского персонала (рабочих и служащих) военных организаций.

В некоторой степени материальная ответственность военнослужащих — это военно-социально-правовой институт, нормы которого вносят важный вклад в развитие процедуры формирования основных составляющих правового демократического государства и его военных правоотношений. Она является элементом социальной ответственности, но обладает своими характерными чертами. Вопросы дисциплинарной и материальной ответственности военнослужащих, производства по данным видам ответственности наиболее предметно исследовали в своих работах И.А. Жаданов, С.И. Журавлев, А.Н. Поздняков, Ю.Н. Туганов, С.С. Харитонов, К.В. Фатеев и др.¹

За последние несколько лет реформ в Вооруженных силах РФ возникла необходимость в перекраивании военных кадров. Обучение на практике идет в обстановке кризисных состояний, требующих быстрой и правильной реакции военных специалистов. Сложный и динамичный характер настоящей служебно-военной деятельности, применение современного имущества (оружия, боевой техники) предписывает продолжаемые усовершенствования профподготовки военнослужащих, в том числе и военнослужащих войск национальной гвардии.

Материальная ответственность военнослужащих представляет собой особенное звено в структуре правовой системы, которое выступает важным фактором, обеспечивающим правомерное поведение военнослужащих в повседневной деятельности, связанной с использованием имущества воинской части. Государство, возлагая на военнослужащих определенные обязанности и предоставляя им со-

ответствующие права, устанавливает соответствующую ответственность за неосуществление этих обязанностей и не соответствующее закону расходование предоставленных им прав. Материальная ответственность военнослужащих как вид юридической ответственности исследована в юридической науке недостаточно глубоко. Она представляет собой комплексный межотраслевой правовой институт, для которого характерно то, что одинаковые общественные отношения регламентируются разными отраслями права (законодательством об исполнительном производстве, военным, гражданско-процессуальным, бюджетным законодательством). Главенствующую роль среди указанных нормативных актов, конечно, имеет Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих», так как именно он устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за причиненный ими ущерб, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба.

В некоторой степени материальная ответственность имеет сходство с дисциплиной, что в первую очередь обусловлено наличием тесной взаимосвязи между правоотношениями, управляемыми данными институтами. Другими словами, идентичны объект воздействия и круг лиц, которые участвуют в данных правоотношениях. К таким отношениям относятся работа, трудовые отношения, работник и его работодатель². Несмотря на условное разделение указанных видов юридической ответственности, они вместе имеют важное значение для создания условий по обеспечению военной и служебной дисциплины, обеспечения порядка в войсках. Не напрасно многими учеными в области права данные виды юридической ответственности рассматриваются в виде одной взаимосвязанной системы, обеспечивающей поддержание дисциплины. Например, по мнению О.Б. Желтова, дисциплинарная ответственность представляет собой наличие у работодателя права по возложению на своего работника, в случае совершения им проступка, индивидуальных неблагоприятных правовых последствий в порядке, установленном законодательством о труде³. Представляется, что материальная ответственность имеет совпадение с элементами таких «индивидуальных неблагоприятных правовых последствий за совершение проступка», т.е. также имеет функцию само-

¹ См., напр.: Журавлев С.И., Туганов Ю.Н. Дисциплинарная и материальная ответственность военнослужащих: учебное пособие. М.: Граница, 2014. 224 с.; Поздняков А.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского Флота: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. 248 с.; Туганов Ю.Н. Специальная дисциплинарная ответственность судей военных судов, прокуроров и следователей военной прокуратуры по российскому законодательству // Право в Вооруженных силах. 2005. № 7 (97). С. 3–9; Его же. Теоретико-правовая характеристика института дисциплинарной ответственности военнослужащих: монография. Чита: ЧитГУ, 2006. 292 с.; Его же. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект): монография. Чита: ЧитГУ, 2007. 413 с.; и др.

² Воробьев Е.Г. О соотношении материальной и дисциплинарной ответственности военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2009. № 9. С. 10–24.

³ Желтов О.В. Трудовое право: учебник. М.: ФЛИНТА; МПСИ, 2006. С. 278.



стоятельного регулирования дисциплины⁴. Такое же мнение было высказано и Е.Ю. Забрамной, которая также рассматривала меры дисциплинарного влияния в развернутом виде. По мнению данного автора, трудовая дисциплина включает в себя оценочные критерии в отношении поведения работников в процессе их трудовой деятельности, а также включает способы поощрения за достижения в трудовой деятельности, стимулирование и юридические нормы, являющиеся основанием для привлечения к ответственности за допущенные нарушения⁵. Материальная ответственность военнослужащего за причинение имущественного ущерба воинской части, как элемент поддержания воинской дисциплины, также хорошо включается в систему указанных юридических норм.

Также следует отметить, что материальная ответственность может наступить для военнослужащего одновременно с применением в отношении него и других видов юридической ответственности, при совершении военнослужащим одного противоправного деяния, которое содержит в себе признаки события правонарушения в виде причинения материального ущерба. Одновременно с материальной ответственностью в отношении военнослужащего может применяться дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Конечно, одновременное применение в отношении военнослужащего и дисциплинарной, и материальной ответственности может выступать в качестве особого инструмента дополнительного материального воздействия на военнослужащего, которые в негативном смысле вполне заменяют или дополняют имущественные санкции за любое нарушение. Однако полагаем, что такой вид юридической ответственности, как гражданско-правовая, одновременно с материальной ответственностью применяться не может, так как они имеют различные признаки и правовые основания и наступление одной не должно влечь за собой наступление другой. То есть либо военнослужащий привлекается к материальной ответственности в установленном законом порядке за причинение ущерба имуществу воинской части при исполнении им обязанностей военной службы, либо он привлекается к гражданско-правовой ответственности, если, например, причинение ущерба не было связано с исполнением военнослужащим обязанностей военной службы

даже при условии причинения такого ущерба имуществу воинской части.

Материальная и дисциплинарная виды ответственности военнослужащих объединяются тем, что данные виды юридической ответственности реализуются в период прохождения военной службы. Различия перечисленных видов юридической ответственности военнослужащих состоят в используемых санкциях и основаниях привлечения к соответствующим видам ответственности. Указанные аспекты являются основополагающими при дифференциации разных видов юридической ответственности военнослужащих.

Однако, по нашему мнению, одновременное привлечение военнослужащего к материальной и дисциплинарной ответственности в некоторой степени несправедливо и, по сути, на наш взгляд, является применением двойного наказания.

Неоднократно в юридической науке поднимался вопрос о недопустимости привлечения к юридической ответственности за фактически одно и то же правонарушение. Анализ показывает, что в настоящее время законодательство и практика в данной сфере не вполне сбалансированы и существует необходимость в ее положительном завершении.

И материальная, и дисциплинарная ответственность применяются в отношении виновного военнослужащего его командиром (начальником). В случае привлечения к материальной ответственности военнослужащий несет наказание в виде обязанности выплатить определенную денежную сумму. Если же в отношении военнослужащего применяется дисциплинарное взыскание (которое очень часто применяется и за факты причинения материального ущерба), военнослужащий, имеющий неснятое дисциплинарное взыскание, также претерпевает меры воздействия материального характера в виде снижения размера получаемого денежного довольствия, так как в данном случае размер получаемой премии снижается. И пока данное взыскание не будет снято, премия будет выплачиваться в меньшем размере.

Так, например, в соответствии с подп. 3 п. 81 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации и предоставления им отдельных выплат, утвержденного приказом Росгвардии от 18 сентября 2017 г. № 386⁶, военнослужащим по контракту, имеющим неснятое дисциплинарное взыска-

⁴ Воробьев Е.Г. О соотношении материальной и дисциплинарной ответственности военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2009. № 9. С. 10–24.

⁵ Трудовое право : учебник / под ред. А.М. Куренного. М. : Юрист, 2006. С. 327.

⁶ Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 сентября 2017 г. № 386 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации и предоставления им отдельных выплат». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71696648>

ние на первое число месяца, в котором выплачивается премия, а в декабре — на 1 декабря текущего года, — в размере 5 процентов от оклада денежного содержания.

И возникает ситуация, при которой военнослужащий, возместив причиненный им материальный ущерб, в некоторой степени продолжает его возмещать в виде недополучения им премии, до того момента, как дисциплинарное взыскание будет снято либо оно будет погашено через один год на основании статьи 46 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации⁷.

⁷ Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (ред. от 21 февраля 2019 г.) «Об утверждении общевоинских

Полагаем, что в данном случае должен применяться какой-то один из указанных видов юридической ответственности, т.е. дисциплинарная либо материальная. Считаем необходимым закрепить это на законодательном уровне, путем внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих».

уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

Литература

1. Воробьев Е.Г. О соотношении материальной и дисциплинарной ответственности военнослужащих / Е.Г. Воробьев // Военно-юридический журнал. 2009. № 9. С. 10–24.
2. Желтов О.В. Трудовое право : учебник / О.В. Желтов. М. : ФЛИНТА ; МПСИ, 2007. 382 с.
3. Журавлев С.И. Дисциплинарная и материальная ответственность военнослужащих : учебное пособие / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев. М. : Граница, 2014. 224 с.
4. Кот П.А. Соотношение материальной ответственности военнослужащих с иными видами юридической ответственности / П.А. Кот // Военное право. 2014. № 1. С. 105–125.
5. Поздняков А.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского Флота : дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Поздняков. М., 1953. 248 с.
6. Трудовое право России : учебник / под ред. А.М. Куренного. М. : Юристъ, 2004. 493 с.
7. Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) : монография / Ю.Н. Туганов. Чита : ЧитГУ, 2007. 413 с.
8. Туганов Ю.Н. Специальная дисциплинарная ответственность судей военных судов, прокуроров и следователей военной прокуратуры по российскому законодательству / Ю.Н. Туганов // Право в Вооруженных силах. 2005. № 7 (97). С. 3–9.
9. Туганов Ю.Н. Теоретико-правовая характеристика института дисциплинарной ответственности военнослужащих : монография / Ю.Н. Туганов. Чита : ЧитГУ, 2006. 292 с.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМНО-ПРОПУСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ ОРГАНОВ: СОДЕРЖАНИЕ И СУБЪЕКТЫ*

*Медведев Михаил Алексеевич,
специалист ООО «Центр экспертизы и правовой защиты»
askimal@mail.ru*

В статье на основании проведенного анализа положений действующего законодательства, теоретических источников и с учетом результатов проведенного исследования рассмотрены особенности субъектов режимно-пропускной деятельности пограничных органов и обоснована их авторская классификация; рассмотрены средства и формы правового обеспечения режимно-пропускной деятельности пограничных органов с учетом практики ее осуществления.

Ключевые слова: государственные контрольные органы, пограничные органы, пограничная политика, правовое обеспечение, правовые средства, режимно-пропускная деятельность, субъекты.

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



Legal Support of Access Control Activities of Border Authorities: The Content and Subjects

Medvedev Mikhail A.

Specialist at Center for Expert Examination and Legal Protection, LLC

Based on an analysis of provisions of the applicable law, theoretical sources and considering the results of the performed research, the article reviews peculiarities of the subjects of access granting activities of border authorities and justifies the author's classification of such objects; examines the means and forms of legal support of access granting activities of border authorities taking into account the practice of carrying out of such activities.

Keywords: *state control authorities, border authorities, border politics, legal support, legal means, access granting activities, subjects.*

В настоящее время не вызывает сомнения тот факт, что эффективная реализация государством продуманной и взвешенной пограничной политики, основанной на положениях актуальных и ориентированных на перспективу нормативных правовых актов, является залогом обеспечения национальной безопасности государства и соблюдения национальных интересов страны как в пограничном пространстве, так и за его пределами. Так, вновь принятые Основы государственной пограничной политики Российской Федерации (далее — Основы) действительно во многом разрешают накопившиеся в данной сфере противоречия и разногласия, а именно: вносят терминологическую определенность; расширяют рамки действия пограничной политики государства, определяя их пределами пограничного пространства; конкретизируют компетенцию и полномочия органов государственной власти по защите и охране государственной границы, разделяя при этом два самостоятельных направления деятельности — по защите государственной границы и по ее охране, указывают на содержание угроз пограничной безопасности государства и определяют способы их преодоления.

Между тем применительно к осуществлению режимно-пропускной деятельности пограничными органами как особого вида пограничной деятельности данный программный документ непосредственно закрепил ряд положений, ранее не нашедших отражения в действующем законодательстве. Применительно к правовому положению субъектов ст. 8 Основ определяет, что защита государственной границы осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, а ее охрана — пограничными органами федеральной службы безопасности, Вооруженными Силами Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на охрану государственной границы.

На данном этапе важно определиться с содержанием правового положения субъектов режимно-пропускной деятельности пограничных органов в целях последующего раскрытия его содержания. Так, согласно общей теории права, правовое положение представляет собой совокупность прав и обязанностей лица либо организации в той или иной правовой ситуации¹. Применительно к правовому положению юридического лица следует согласиться с В.В. Бараненковым, который обоснованно указывает на то, что в научной литературе правовое положение субъекта правоотношений обычно отождествляется с его правовым статусом, правосубъектностью... В то же время, определяя содержание того или иного понятия, следует учитывать и их системное соотношение между собой, как элементов структуры института юридического лица. Так, в частности, анализ взглядов на содержание понятий «правовое положение», «правовой статус», «правоспособность» позволяет сделать вывод о том, что понятие «правовое положение» используется обычно как более широкое².

Из вышесказанного следует, что к содержанию правового положения субъектов режимно-пропускной деятельности пограничных органов не относятся конституционные права по причине того, что они

¹ См., напр.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008 ; Козлова Е.И. Конституционное право России / под ред. Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 87 ; Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / под ред. М.Н. Марченко. М., 2001. Т. 2. С. 504 ; Тарасов Н.Н. К вопросу о юридических понятиях и дефинициях // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. С. 70.

² Бараненков В.В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица // Юридический мир. 2006. № 2. С. 4.

предоставляются только гражданам — физическим лицам. В связи с чем можно сделать вывод о том, что правовое положение субъектов режимно-пропускной деятельности пограничных органов определяется совокупностью их правоспособности, дееспособности, объемом предоставленных им действующим законодательством прав и реализуемых в процессе осуществления деятельности полномочий.

Режимно-пропускная деятельность пограничных органов в сфере защиты и охраны государственной границы осуществляется пограничными органами, а государственный контроль в данной сфере осуществляется и иными субъектами, выполняющими функции государственного контроля (например, органы таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного, транспортного контроля) и иных субъектов, взаимодействующих с пограничными органами в сфере защиты и охраны государственной границы, соблюдения установленных режимов (Вооруженные силы Российской Федерации, МВД России³).

В связи с вышеизложенным, в целях рассмотрения правового положения субъектов режимно-пропускной деятельности пограничных органов целесообразно определить в теоретическом плане относительно таких категорий как «субъекты, осуществляющие режимно-пропускную деятельность пограничных органов» (непосредственно пограничные органы) и «субъекты, участвующие в осуществлении режимно-пропускной деятельности пограничных органов» (Вооруженные силы Российской Федерации, МВД России, органы таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного, фитосанитарного, транспортного контроля и иные органы исполнительной власти).

В соответствии с обозначенными здесь и ранее особенностями режимно-пропускной деятельности пограничных органов целесообразно рассмотреть правовое положение субъектов ее осуществления в зависимости от их полномочий по соблюдению режимов, установленных в интересах защиты и охраны границы согласно Закону РФ «О Государственной границе Российской Федерации»: режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу. Правила осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федера-

ции указывают на то, что контроль при пропуске через государственную границу осуществляется подразделениями органов пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного контроля (далее — государственные контрольные органы) в пределах установленных законодательством Российской Федерации полномочий⁴.

Режим государственной границы включает в себя правила: содержания государственной границы; пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через нее грузов, товаров и животных; пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Как верно отмечает Э.С. Надарин, пограничные органы реализуют комплекс полномочий в части соблюдения данного режима на суше, море, реках, озерах и других водоемах, в пунктах пропуска через границу, а также осуществляют пропуск через государственную границу. Для решения этих задач пограничные органы наделены полномочиями по осуществлению военно-технических мер, оперативно-розыскной, контрразведывательной, разведывательной, уголовно-процессуальной и административной деятельности. Охрана государственной границы на отдельных участках на суше, морском побережье, берегах пограничных рек, озер и других водоемов в части воспрещения незаконного пересечения границы в местах дислокации военных объектов, гарнизонов вооруженных сил, подразделений и Внутренних войск МВД России, иных войск и воинских формирований, которые закрыты для прохода посторонних лиц, транспортных средств, возлагается на командование этих объектов, гарнизонов. Такие участки определяются совместно руководителями региональных управлений и отделов пограничной службы ФСБ России и командующими войсками военных округов, флотилиями, флотами, округами внутренних войск, командующими иными войсками и закрепляются соответствующими документами⁵. Та-

³ Инструкция о взаимодействии Пограничных войск Российской Федерации с органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере охраны государственной границы Российской Федерации : утв. Приказом ФПС РФ и МВД РФ от 31 января 1995 г. № 57/42 // СПС «Гарант» (дата обращения: 15.03.2019).

⁴ Пункт 2 Правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации : утв. Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2008 г. № 872 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.11.2018).

⁵ Надарин Э.С. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в сфере защиты и охраны государственной границы // Транспортное дело России. 2014. № 4. С. 174.



ким образом, во взаимодействии с пограничными органами режимно-пропускную деятельность при обеспечении соблюдения режима государственной границы осуществляют также Вооруженные силы Российской Федерации и МВД России.

Пограничный режим представляет собой совокупность правовых норм и организационных мер, регламентирующих определенный порядок деятельности государственных органов, общественных объединений, их должностных лиц, а также порядок поведения граждан в пограничной зоне, территориальных водах России и в ее внутренних водах, имеющих выход к государственной границе. При этом пограничный режим содержит в себе две цели: с одной стороны — затруднить проникновение в пограничную зону нарушителей границы и разного рода иных лиц, имеющих преступные намерения, а с другой стороны, — обеспечить пограничным органам дополнительные возможности по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательно-подрывной и иной преступной деятельности на государственной границе и в непосредственной близости от нее со стороны иностранных государств и преступных элементов внутри страны. В данном случае к осуществлению режимно-пропускной деятельности пограничных органов привлекаются органы таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного, фитосанитарного, транспортно-контроля. При этом их правовое положение определяется нормативными правовыми актами в рамках ведомственной принадлежности указанных органов⁶.

⁶ См., напр.: Методические рекомендации о действиях должностных лиц таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, при проведении транспортного контроля и проверке документов, необходимых для осуществления санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора : утв. Приказом ФТС России от 22 июля 2011 г. // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=14601:2014-07-23_03-52-26&catid=49:press-cat (дата обращения: 18.03.2019); Порядок взаимодействия пограничных органов и таможенных органов при проведении досмотровых операций в отношении транспортных средств, грузов и товаров, перемещаемых через государственную границу Российской Федерации в автомобильных и морских пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации : утв. Приказом ФСБ России и Федеральной таможенной службы от 11 февраля 2009 г. № 49/167 // СПС «Гарант» ; О карантине растений : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ (в ред. от 23 апреля 2018 г.). Статья 28. Особенности осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также в случае введения карантинного фитосанитарного режима // СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, согласно Административному регламенту Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, разрешений на хозяйственную, промышленную и иную деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, содержание и выпас скота в пограничной зоне, промышленную, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, где установлен пограничный режим, пограничные органы наделены особыми исключительными полномочиями по выдаче пропусков для въезда (прохода) в пограничную зону⁷. Органы внутренних дел в пределах пограничной зоны вправе принимать решения об ограничении прав граждан на постоянное проживание в этой местности, контролировать паспортно-регистрационные правила, осуществлять проверку документов у граждан в пограничной зоне и в пунктах пропуска через границу.

Таким образом, режимно-пропускную деятельность пограничных органов при соблюдении пограничного режима наряду с пограничными органами осуществляют подразделения МВД России, органы таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного, транспортного контроля.

Рассматривая особенности правового положения субъектов режимно-пропускной деятельности пограничных органов, необходимо рассмотреть понятие, назначение и содержание режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. Режим в пунктах пропуска через государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза и нахождения грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного и иных видов государственного контроля.

⁷ Административный регламент Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, разрешений на хозяйственную, промышленную и иную деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, содержание и выпас скота в пограничной зоне, промышленную, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, где установлен пограничный режим : утв. Приказом ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 455 // СПС «Гарант».



Основная цель данного режима состоит в том, чтобы созданием в пунктах пропуска определенного комплекса организационных, разрешительных мер и режимных ограничений исключить доступ на территорию пункта пропуска посторонних лиц, а также транспортных средств и грузов для незаконного пересечения государственной границы. Порядок пребывания в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц и транспортных средств определяется в зависимости от технологической схемы пограничного, таможенного и иных видов контроля и режима, установленного в пункте пропуска. Все лица во время пребывания в пункте пропуска обязаны придерживаться установленных в них порядка и правил. В первую очередь это касается последовательности прохождения пограничного, таможенного и иных видов контроля, порядка передвижения и нахождения на территории и в помещении пункта пропуска.

Контроль за надлежащим выполнением правил режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, в соответствии с действующим законодательством возложен на пограничные органы, органы внутренних дел и органы местного самоуправления⁸. Для этих целей названные выше органы наделены соответствующими полномочиями по применению мер административного воздействия в отношении физических лиц и юридических лиц. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что осуществление режимно-пропускной деятельности пограничных органов при соблюдении режима в пунктах пропуска через государственную границу осуществляется пограничными органами совместно с подразделениями МВД России.

Таким образом, на примере анализа установленных режимов в сфере осуществления режимно-пропускной деятельности пограничных органов можно сделать вывод о том, что субъектами, участвующими в осуществлении режимно-пропускной деятельности пограничных органов при соблюдении установленных правовых режимов в сфере защиты и охраны государственной границы, являются подразделения Вооруженных сил Российской Федерации, МВД России, органы таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного, транспортного контроля, иные государственные органы исполнительной власти и местного самоуправления. При этом их правовое положение в качестве субъектов,

участвующих в осуществлении режимно-пропускной деятельности пограничных органов, зависит от конкретного вида правового режима в сфере защиты и охраны государственной границы, определяется положениями федерального законодательства, конкретизируется на ведомственном уровне применительно к каждому из субъектов в зависимости от их ведомственной принадлежности и характеризуется взаимосвязью и взаимозависимостью полномочий субъектов по соблюдению установленных режимов в ходе осуществления режимно-пропускной деятельности в целом.

Таким образом, на основании проведенного анализа теоретических источников, обобщения представленных точек зрения исследователей по данному вопросу, изучения норм действующего законодательства, а также с учетом специфики осуществления режимно-пропускной деятельности можно сделать вывод о том, что субъекты осуществления режимно-пропускной деятельности подразделяются по степени вовлеченности в осуществление данного вида деятельности на две самостоятельные категории: непосредственно осуществляющие режимно-пропускную деятельность в силу прямого указания закона (пограничные органы) и участвующие в осуществлении режимно-пропускной деятельности пограничных органов (подразделения Вооруженных сил РФ, МВД России, органы таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного, фитосанитарного, транспортного контроля и иные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления).

Важно отметить, что в правовом обеспечении режимно-пропускной деятельности пограничных органов сформирована самостоятельная категория — средства правового обеспечения, которые представляют собой правовые явления, выражающиеся в инструментах и действиях, с помощью которых пограничными органами обеспечивается осуществление режимно-пропускной деятельности в установленных целях и достигается ее результат.

Данная точка зрения предполагает разделение средств правового обеспечения режимно-пропускной деятельности пограничных органов на правовые и неправовые. При этом важно подчеркнуть, что в данном случае сочетание правовых и неправовых средств в правовом обеспечении режимно-пропускной деятельности пограничных органов указывает на специфику отрасли военного права, в рамках которого осуществляется рассмотрение данной темы, отражает особый порядок организации конкретных общественных отношений, что позволяет более дифференцированно и гибко их урегулировать. Исходя

⁸ О Государственной границе Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.



из перечисленных характеристик правовых средств, можно сделать вывод, что они в отличие от неправовых средств выражают собой юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей режимно-пропускной деятельности; приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам и имеют юридическую силу, обеспеченную государством.

В соответствии с результатами проведенного исследования в результате опроса сотрудников пограничных органов удалось установить виды правовых средств, необходимых для обеспечения режимно-пропускной деятельности пограничных органов. Так, при возможности выбора нескольких из предложенных вариантов ответов и с учетом возможности формулирования вариантов самостоятельно были получены следующие результаты: по мнению 96% опрошенных, к правовым средствам относятся непосредственно нормы права (нормативных правовых актов), регулирующие сферу осуществления режимно-пропускной деятельности, что в основе суждений не вызывает сомнения. Но не меньшего внимания заслуживают и иные указанные правовые средства: по мнению 79% участников опроса, к ним относятся принципы права, на которых основано осуществление режимно-пропускной деятельности; 64% — правоприменительные акты в сфере осуществления режимно-пропускной деятельности; 89% указали на юридические факты, связанные с осуществлением пограничными органами режимно-пропускной деятельности. Субъективные права участников правоотношений, складывающихся при осуществлении пограничными органами режимно-пропускной деятельности, относятся к правовым средствам, по мнению 69% сотрудников пограничных органов; юридические обязанности сторон в данном перечне указали 56%; запреты — 23%; меры поощрения и наказания — 76%; акты реализации прав и обязанностей — 13% опрошенных.

Взаимосвязи между такими правовыми средствами как субъективные права участников режимно-пропускной деятельности пограничных органов, юридические обязанности, запреты и акты реализации прав наиболее полно прослеживаются при рассмотрении непосредственной практики реализации пограничными органами установленных режимов. Кроме того, анализ полученных результатов указывает на достаточно глубокое понимание сотрудниками пограничных органов сущности правовых средств, необходимых для обеспечения режимно-пропускной деятельности пограничных органов, основанное на непосредственном применении ими указанных средств на практике.

Относительно неправовых средств обеспечения режимно-пропускной деятельности, непосредственно применяемых сотрудниками пограничных органов на практике, ситуация выглядит иначе. С учетом возможных затруднений, при формулировании вопросов исследования количество возможных ответов из числа представленных было ограничено тремя вариантами. В результате 88% сотрудников пограничных органов из числа опрошенных в первоочередном порядке среди неправовых средств обеспечения режимно-пропускной деятельности указали социальные нормы и правила поведения, сложившиеся и действующие в сфере осуществления режимно-пропускной деятельности; 79% — организационно-управленческие средства осуществления режимно-пропускной деятельности; 9% отнесли к их числу моральные нормы; 69% причисляют к ним материально-технические средства, необходимые для обеспечения режимно-пропускной деятельности; 6% — обычаи; 47% — идеологические нормы и правила; 21% — особо отметили среди них корпоративные нормы; 78% — средства кадрового обеспечения режимно-пропускной деятельности, и лишь 2% отметили переговоры и посредничество (медиацию) в качестве неправовых средств обеспечения режимно-пропускной деятельности.

Рассуждая о неправовых средствах в структуре правового обеспечения режимно-пропускной деятельности пограничных органов, в отдельную группу можно скомпоновать отмеченные участниками экспертного опроса социальные нормы и правила поведения, сложившиеся и действующие в сфере осуществления режимно-пропускной деятельности, а также моральные и идеологические нормы и правила. Морально-идеологические средства непосредственно направлены на формирование у сотрудников пограничных органов высокого уровня правовой культуры, правосознания, создание ценностно-значимого отношения к закону.

На фоне сказанного особо важное значение имеет разработка и внедрение на ведомственном уровне идеологических программ и специальных идеологических разработок, направленных на повышение уровня осознания каждым сотрудником важности осуществляемой им на повседневном уровне оперативно-служебной деятельности, ее направленность на обеспечение безопасности государства и соблюдение его интересов.

Корпоративные нормы и обычаи, указанные сотрудниками пограничных органов в качестве неправовых средств, также заслуживают внимания применительно к изучению правового обеспечения режимно-пропускной деятельности погранич-



ных органов. Их значение нельзя недооценивать по причине их существенного влияния на организацию деятельности и поведение сотрудников пограничных органов в процессе осуществления пограничной деятельности в целом и режимно-пропускной деятельности в частности, так как по своей природе корпоративные нормы вырабатываются в рамках конкретной организации, носят индивидуальный характер, т.е. отражают специфику осуществляемой деятельности и потребности сотрудников пограничных органов. Так, например, участники опроса неоднократно указывали на то, что проведение утренних планерок с руководителями подразделений позитивно отражается на организации режимно-пропускной деятельности пограничных органов в целом, внося ясность и конкретность в постановку служебных задач, оказывая помощь в разрешении возникающих противоречий между сотрудниками в нестандартных ситуациях, возникающих в процессе осуществления режимно-пропускной деятельности пограничных органов, предотвращая возможные ситуации конфликта интересов и пр.

Подводя итог вышесказанному, основываясь на результатах проведенного исследования и обобщении представленных точек зрения ученых, содержания нормативных правовых актов в сфере осуществления режимно-пропускной деятельности пограничных органов, можно сделать обоснованный вывод о том, что средства правового обеспечения режимно-пропускной деятельности пограничных органов представляют собой совокупность правовых явлений, выражающихся в инструментах и действиях, посредством применения которых пограничными органами обеспечивается осуществление режимно-пропускной деятельности в установленных целях и достигается ее результат. При этом средства правового обеспечения режимно-пропускной деятельности пограничных органов объединяют в себе две самостоятельные группы правовых и неправовых средств, значение каждой из которых в правовом обеспечении режимно-пропускной дея-

тельности чрезвычайно важно ввиду оказания непосредственного воздействия на процесс осуществления данного вида деятельности и достижения ее целей в соответствии с предполагаемым результатом — достижением состояния защищенности национальных интересов Российской Федерации в пограничном пространстве.

При этом к правовым средствам относятся: нормы права (нормативных правовых актов), регулирующие осуществление режимно-пропускной деятельности пограничными органами; принципы права, на которых основано осуществление режимно-пропускной деятельности; правоприменительные акты в сфере осуществления режимно-пропускной деятельности; предупредительные меры; юридические факты, связанные с осуществлением пограничными органами режимно-пропускной деятельности; субъективные права участников правоотношений, складывающихся при осуществлении пограничными органами режимно-пропускной деятельности; юридические обязанности сторон; запреты; меры поощрения и наказания; акты реализации прав и обязанностей. К неправовым средствам относятся: организационно-управленческие и материально-технические средства, необходимые для обеспечения режимно-пропускной деятельности; средства кадрового обеспечения режимно-пропускной деятельности; социальные нормы и правила поведения, сложившиеся и действующие в сфере осуществления режимно-пропускной деятельности; моральные нормы; обычаи; идеологические нормы и правила; корпоративные нормы.

Сформулированные выводы в дальнейшем позволят рассмотреть пробелы и существующие недостатки в правовом обеспечении режимно-пропускной деятельности, а также предложить направления совершенствования правового обеспечения осуществления режимно-пропускной деятельности пограничных органов и конкретные меры по совершенствованию организации режимно-пропускной деятельности пограничных органов.

Литература

1. Бараненков В.В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица / В.В. Бараненков // Юридический мир. 2006. № 2. С. 4–14.
2. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. М.: Норма, 2008. 447 с.
3. Конституционное право России / под ред. Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 608 с.
4. Надарин Э.С. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в сфере защиты и охраны государственной границы / Э.С. Надарин // Транспортное дело России. 2014. № 4. С. 173–177.
5. Общая теория государства и права: академический курс. В 3 т. / под ред. М.Н. Марченко. 2. изд., перераб. и доп. М.: Зерцало-М, 2001. Т. 2. 518 с.
6. Тарасов Н.Н. К вопросу о юридических понятиях и дефинициях / Н.Н. Тарасов // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (г. Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.): сб. науч. ст. / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород: Юридическая техника, 2007. С. 67–71.



О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕКВИЗИЦИИ КАК ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА РЕЖИМА ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

*Утяшов Эдуард Климентьевич,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Российского государственного университета нефти и газа,
полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук
ueknet@rambler.ru*

*Утяшова Ольга Викторовна,
доцент кафедры истории и экономической теории
Академии государственной противопожарной службы МЧС России,
кандидат экономических наук
7127917@rambler.ru*

В целях осуществления обороны государства законодательством предусмотрен институт реквизиции, который в условиях рыночных отношений экономически малоэффективен. Большинство стран бывшего СССР при формировании правового режима военного положения включили исследуемый институт без учета кардинальных изменений в экономической основе своего конституционного строя, а именно появление частной собственности. Российское законодательство по вопросам реквизиции характеризуется наличием пробелов и коллизий в вопросах времени проведения оценки стоимости, времени выплаты возмещения собственникам изъятого имущества и объема возмещения. Присутствуют бланкетные нормы о создании подзаконного нормативного правового акта, которым можно было бы разрешить коллизии, содержащиеся в законах — актах, обладающих более высокой юридической силой. Содержит правовую неопределенность вопрос о дальнейшей судьбе изъятого имущества после отмены военного положения. Его содержание предполагает дополнительные экономические обременения на бюджет государства, связанные с его содержанием, эксплуатацией, хранением и утилизацией.

Ключевые слова: реквизиция в условиях военного положения, экономическая неэффективность, правовая неопределенность проведения реквизиции, коллизии правового регулирования.

On Some Aspects of Requisition as a Legal Institution of Martial Law

*Utyashov Eduard K.
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of the National University of Oil and Gas
Reserve Colonel of Justice, Candidate of Legal Sciences*

*Utyashova Olga V.
Associate Professor of the Department of History and Economic Theory
of the State Fire Academy of EMERCOM of Russia
Candidate of Economic Sciences*

In order to carry out the defense of the state, the legislation provides for the institution of requisition, which is economically inefficient in the conditions of market relations. Most of the countries of the former USSR in the formation of the legal regime of martial law included the studied institution without taking into account fundamental changes in the economic basis of its constitutional system, namely the emergence of private property. Russian legislation on requisition is characterized by gaps and conflicts in the timing of the valuation, the time of payment of compensation to the owners of the seized property and the amount of compensation. There are blanket rules on the creation of a subordinate normative legal act, which could resolve conflicts contained in the laws — acts with higher legal force. Contains le-

gal uncertainty about the future of the seized property after the abolition of martial law. Its content implies additional economic burdens on the state budget related to its maintenance, operation, storage and disposal.

Keywords: *requisition in the conditions of martial law, economic inefficiency, legal uncertainty of requisition, conflict of legal regulation.*

В настоящее время в содержании нормативных правовых актов большинства стран бывшего СССР, регулирующих режим военного положения, содержатся правовые принципы и нормы, отражающие современные ценности и реалии: человечность, гуманизм, примат прав и свобод человека, опора на международное право и другие. Вектор развития общественных отношений в этих государствах, направленный на формирование в них принципов правового государства, международную интеграцию, демократию, объективно привел к тому, что указанный правовой режим стал обогащаться нормами конституционного, гражданского, трудового, предпринимательского и других отраслей права, некоторые из которых являются отраслями частного права.

Вместе с тем в этих правовых системах режим военного положения как правовой институт еще с советского времени отнесен к административному праву — сфере государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности его органов и должностных лиц, т.е. отрасли публичного права, в котором всегда на первом месте стоит интерес государства, а не частного лица. Наиболее наглядно нерешенность паритета публичного и частного интереса проявляется в вопросах осуществления реквизиции в условиях военного положения, т.е. возмездного изъятия имущества собственников для нужд обороны. Это отчасти объясняется тем, что страны бывшего СССР при формировании своей нормативной правовой базы в вопросах обороны опирались на имевшийся опыт правового регулирования в этой сфере. В советском прошлом институт изъятия имущества у собственников при особых обстоятельствах характеризовался фактическим игнорированием их интересов, при том что в законодательстве, как правило, содержалась норма о выплате компенсаций. Так, Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. допускал проведение реквизиции в порядке, установленном декретом с вознаграждением собственнику по средним рыночным ценам, существующим к моменту изъятия имущества. При этом Е.Н. Афанасьева отмечает, что «неизменными остаются факты, свидетельствующие о том, что практически во всех случаях реквизиция производилась безвозмездно, с существенными нарушениями закона и произволом властей. Фактически реквизиция того времени мало чем отличалась от банального гра-

бежа руками представителей власти»¹. Никаких выплат и компенсаций не предусматривал Указ Президиума Верховного Совета СССР 1941 г. «О военном положении», в котором пунктом г) ст. 3 предписывалось «производить изъятие транспортных средств и иного необходимого для нужд обороны имущества как у государственных, общественных и кооперативных предприятий и организаций, так и у отдельных граждан»². И действительно, в истории восстановления народного хозяйства в послевоенные годы нигде не упоминается о выплатах гражданам стоимости изъятых у них имущества. В дальнейшем, после окончания войны, в Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. и Закон 1990 г. «О собственности в СССР» была включена норма о выплате стоимости изъятых имущества. Таким образом, можно констатировать, что правовое регулирование изъятия имущества в ходе реквизиции в советский период времени характеризовалось непостоянством взглядов законодателя на природу собственности, неконкретностью ряда положений о реквизиции и нуждалось в правовой определенности в целях защиты частных интересов.

В связи с этим исследование современных общественных отношений, которые затрагивают имущественную сферу в условиях режима военного положения, там, где произошли качественные изменения с периода распада СССР, связанные с появлением рыночных отношений, частных собственников и необходимостью защиты их интересов, представляет научный и практический интерес.

Анализ действующего законодательства государств бывшего СССР о военном положении показывает, что были предприняты попытки преодоления имевшихся недостатков правового регулирования реквизиции, в связи с изменениями их конституционного строя и его экономической основы, повсеместно закрепив положение о ее возмездности. Однако пристрастный сравнительный анализ нормативной правовой базы демонстрирует, что она содержит элементы правовой неопределенности и коллизии в вопросах момента определения стоимости изымаемого имущества и его возмещения, его со-

¹ Афанасьева Е.Н. Реквизиция: гражданско-правовой аспект: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Томск, 2009. С. 15.

² Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. Ю.И. Мандельштам. М., 1956. С. 213–215.



хранности, сроков выплат соответствующих компенсаций, объема возмещения и другие.

Например, ч. 1 ст. 8 Закона Украины «О правовом режиме военного положения»³ допускает принудительное отчуждение имущества, находящегося в частной или коммунальной собственности, в установленном законом порядке и выдачу об этом соответствующих документов. Момент выплаты компенсации определен в ст. 23 этого же закона, которая предусматривает предварительное полное возмещение стоимости такого имущества или последующее полное возмещение его стоимости в порядке, определенном законом. Таким образом, сформулирована бланкетная норма права, отсылающая к отсутствующему нормативному правовому акту, т.е. налицо пробел в законодательстве. Можно предположить многовариантность закрепления в будущем акте порядка определения и размера стоимости изъятого имущества, исходя из множества объективных и субъективных факторов, и прежде всего бюджетных средств у государства после окончания режима военного положения.

Статья 7 Закона Республики Армения «О военном положении»⁴ содержит положение о владении и пользовании компетентными государственными органами необходимым имуществом (независимо от форм собственности) в целях организации обороны. При этом собственникам предусматривается предварительное равноценное возмещение или гарантии последующего равноценного возврата. Подобная норма, являясь относительно определенной, также требует конкретизации, в части уточнения сроков выплат и что подлежит равноценному возврату: стоимость или вещь, равноценная изъятой.

Подобная неопределенность содержится в законодательстве о военном положении и других государств бывшего СССР. Статья 15 Закона Республики Беларусь «О военном положении»⁵ закрепляет в качестве одной из мер возможность изъятия у граждан и организаций имущества, находящегося в их собственности, необходимого для нужд обороны с последующей компенсацией государством стоимости указанного имущества. Здесь законодатель подчеркнул момент последующей компенсации, не указав момент оценки ее стоимости — до введения военного положения или после, которая неизбежно изменится. Налицо правовая неопределенность или пробел в праве.

Схожие недостатки обнаруживаются в законодательстве Казахстана, Армении, Азербайджана и Рос-

сии. Так, ст. 6 Закона Республики Казахстан «О военном положении»⁶ предусматривает проведение реквизиции необходимого для нужд обороны имущества у физических и юридических лиц с возмещением им государством стоимости этого имущества. У правоприменителя неизбежно возникнут вопросы, о каком возмещении идет речь: о предварительном или последующем, моменте оценки ее стоимости и т.д. Статья 11 Закона Республики Азербайджан «О военном положении»⁷ предполагает «мобилизацию ресурсов всех предприятий, учреждений и организаций, независимо от формы собственности, на нужды военного положения, изменение режима их работы, переориентацию их деятельности на производство необходимой продукции», не определяя, как и на каких условиях будут компенсироваться убытки собственникам.

В Российской Федерации ст. 7 и 8 ФКЗ «О военном положении»⁸ содержат достаточно широкий круг мер, применяемых в отношении собственников, например: изъятие необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества; изменение форм собственности организаций, порядка и условий процедур банкротства и др. При этом не конкретизируя время осуществления оценки изымаемого имущества, период выплаты компенсации и некоторые другие актуальные отношения, которые будут исследованы чуть позже.

Сравнительный анализ содержания вышеприведенных норм о реквизиции имущества для нужд обороны в условиях военного положения на практике неизбежно приведет к следующим вопросам.

Во-первых, в какой момент необходимо осуществить возмещение стоимости имущества — до его изъятия или после окончания военного положения? Ответ на вопрос не очевиден. Так, в международном праве лишь предусмотрено, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права»⁹. То есть международное право делает отсылку к национальному законодательству соответствующих государств, которое, основываясь на «общих принципах», должно дать на него ответ. В ч. 3 ст. 35 Конституции РФ такая конкретизация проведена путем закрепления положения

⁶ Официальная газета. 2003. 15 марта.

⁷ Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. 1994. № 17. Ст. 232.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

⁹ Статья 1 Протокола № 1 к Конвенции «О защите прав человека и основных свобод». 1952 // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3, март.

³ Ведомости Верховной Рады (ВВР). 2015. № 28. Ст. 250.

⁴ Официальные ведомости Республики Армения. 2007. № 4 (528). Ст. 27.

⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 8, 2/934.



о том, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Это положение, трансформированное в п. 2 ст. 55 Земельного кодекса РФ, является демонстрацией того, что отечественное государство ставит во главу своих интересов интересы личности, что прямо предусмотрено ст. 2 ее Конституции.

В то же время ст. 242 Гражданского кодекса РФ, предусматривающая чрезвычайный характер обстоятельств, вызывающих необходимость изъятия имущества у собственника, не содержит ссылки на предварительность и равноценность возмещения, поскольку законодатель посчитал, что в условиях различного рода чрезвычайных обстоятельств она объективно невозможна. Такой подход оправдывается идеей древнеримского мыслителя Марка Туллия Цицерона: «Великие бедствия нуждаются в великих средствах... Общественное благо — высший закон»¹⁰.

Соответственно этой концепции ст. 7 ФКЗ 2002 г. «О военном положении» содержит норму об изъятии имущества с последующей выплатой государством его стоимости. Также ст. 9 Федерального закона 1996 г. «Об обороне»¹¹ предусматривает последующую компенсацию собственникам понесенных ими расходов в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Принятый в промежутке между ними в 1997 г. Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»¹² в ст. 10 обязывает граждан предоставлять в соответствии с законодательством в военное время здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством РФ, не содержит привязку к моменту возмещения.

Таким образом, можно с большой долей вероятности предположить, что в момент принятия решения органы государства, руководствуясь специальным законодательством, будут осуществлять реквизицию без предварительного ее возмещения. Но в дальнейшем, при возникновении неизбежных судебных споров о моменте осуществления выплат, судам придется решать коллизию между верховенством Конституции РФ и примененными законами.

¹⁰ Цицерон. Диалоги: О государстве. О законах / пер. В.О. Горенштейна, прим. И.Н. Веселовского, В.О. Горенштейна, С.А. Утченко. М.: Наука, 1966. 224 с.

¹¹ Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750.

¹² Собрание Законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1014.

Во-вторых, вопрос, который неизбежно возникнет при рассмотрении споров о предварительном либо последующем возмещении, связан с моментом проведения оценки стоимости изъятого имущества: до его фактического изъятия или после отмены военного положения? Доводы сторонников оценки стоимости после отмены военного положения, основанные на чрезвычайности возникших обстоятельств и отсутствии времени для проведения таких оценок, достаточно спорны. Изъятие не должно осуществляться сиюминутно, под влиянием субъективных факторов, не должно носить характер своеволия или мародерства. В основе принимаемого решения должна лежать объективная оценка происходящего, соразмерность возникшей угрозы и целесообразность реквизиции, оценка собственных сил и средств, обоснование необходимости их пополнения за счет имущества, находящегося в частной собственности, и других факторов. Стоимость подлежащего изъятию имущества можно зафиксировать, исходя из его рыночной цены либо его аналогов, кадастровой оценки, по данным налоговых органов и других источников до момента объявления реквизиции. Нельзя игнорировать тот факт, что стоимость изъятого имущества после отмены военного положения может уменьшиться под влиянием законов рынка, неизбежного износа, вследствие ущерба, нанесенного противником. С другой стороны, на послевоенные цены могут влиять и другие экономические факторы, такие как изменение спроса и предложения, кризис, дефицит именно тех товаров, которые были изъяты, что, напротив, увеличит их стоимость. Поэтому последующая оценка стоимости имущества с целью ее равноценного возмещения будет непродуктивна и затруднительна. По-видимому, поэтому в ст. 242 ГК РФ изложена бланкетная норма о возможности изъятия у собственника его имущества в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция). При этом оценка, «по которой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде». То есть законодатель так и не определился с вопросом момента оценки собственности, предполагая, что в дальнейшем, исходя из объективной динамики развития общественных отношений, примет соответствующий закон. Но такой акт, исходя из смысла содержания ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, должен начать действовать до введения режима военного положения. При сохранении текущего положения вопрос оценки имущества, подпадающего под реквизицию, является пробелом, ставящим в крайне затруднительное положение суды при рассмотрении неизбежных споров.



В-третьих, при анализе действующего законодательного регулирования вопросов возмездного изъятия собственности на примере современной России выявляются вопросы несоответствия объема возмещения: что же надлежит выплатить при наступлении схожих юридических фактов? В одном случае, при «военном положении», выплачивается «стоимость» изъятых имущества. В другом случае, «в военное время для нужд обороны», предусматривается последующая «компенсация понесенных расходов». В третьем, «в военное время в целях обеспечения обороны», — «возмещение убытков».

Основаниями введения военного положения являются «агрессия или непосредственная угроза агрессии». Первое основание предполагает фактически вооруженный конфликт, т.е. наступление военного времени. Второе и третье основание — «в военное время для нужд обороны» и «в военное время в целях обеспечения обороны» — тождественны. Однако при одних и тех же юридических фактах предусмотрен различный объем последующего возмещения: 1) стоимость изъятых имущества; 2) компенсация расходов; 3) возмещение убытков. Тем самым законодатель создал коллизию, которую необходимо устранить в мирное время, до введения режима военного положения.

Федеральные законы «Об обороне» и «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» предусматривают, что порядок такого возмещения будет определен Правительством Российской Федерации.

Такие бланкетные нормы противоречат ст. 242 ГК РФ, предусматривающей принятие специального закона о выплате стоимости при реквизиции. К тому же ни одним подзаконным актом не разрешается законодательная коллизия, этот вопрос должен быть разрешен только Федеральным Собранием РФ.

В-четвертых, при рассмотрении вопросов реквизиции не до конца решенным является вопрос о восстановлении правового положения объекта собственности, подлежащего реквизиции, после отмены военного положения. Фактически содержит пробел ч. 3 ст. 242 ГК РФ, гласящая, что «лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества». Она не определяет, должен ли при этом бывший собственник вернуть государству полученное за это имущество возмещение, или речь идет только о тех собственниках, которые не получили соответствующего возмещения за реквизированное имущество? При разрешении этого вопроса можно попытаться применить правила аналогии закона, в частности ч. 2 ст. 8 Федераль-

ного закона 1999 г. «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», предусматривающую, что иностранный инвестор при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, вправе требовать в судебном порядке возврата сохранившегося имущества, но при этом обязан возратить полученную ими сумму компенсации с учетом потерь от снижения стоимости имущества»¹³. Но нужно иметь в виду, что это норма специального действия, т.к. регулирует права специальных субъектов правоотношений — иностранных инвесторов, а не граждан своего государства, обязанных защищать свое отечество.

С другой стороны, возможна ситуация, когда граждане, получив достойное равноценное возмещение, могут массово отказаться от своих требований на сохранившееся имущество по различным основаниям, поставив в невыгодное положение государство, на которое ляжет обременение в виде его надлежащего хранения, обслуживания, эксплуатации, вплоть до реализации или уничтожения, а это — дополнительные расходы бюджета. Имеет ли государство в этой ситуации возможность обязывания граждан к получению своего бывшего имущества и возврату выплаченных им компенсаций? Ответы на подобные вопросы должны быть включены в соответствующий закон, принятие которого предусматривает ст. 242 ГК РФ.

Таким образом, по итогам проведенного исследования можно прийти к следующим выводам.

Правовое регулирование режима военного положения, осуществляемое в современной России и ряде стран бывшего СССР, допускающее изъятие (реквизицию) имущества собственников с последующим возмещением его стоимости, основывается на тех же принципах, которые действовали в советский период, что нарушает их законные интересы.

Действующее отечественное законодательство, содержащее нормы возмездного изъятия имущества для нужд обороны, содержит элементы правовой неопределенности и коллизии по таким вопросам, как:

— определение момента осуществления возмещения и проведения оценки стоимости имущества: до его изъятия или после окончания военного положения;

— несоответствие объема возмещения: что же надлежит выплатить при наступлении схожих юридических фактов — стоимость изъятых, убытки или расходы. Содержащаяся отсылка к нормативному правовому акту Правительства РФ, в котором бы определялся объем возмещения, не оправдана, так

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3493.

как подзаконным актом невозможно разрешить законодательную коллизию.

Осуществляемая в ходе военного положения реквизиция предполагает, что государство берет на себя все обременения по содержанию, обслуживанию, хранению и эксплуатации изъятого у собственников имущества, в том числе и после его отмены, а так-

же выплате им соответствующих компенсаций, что приведет к дополнительным и значительным расходам из бюджета государства. Поэтому представляется, что институт реквизиции в рыночных условиях является недостаточно эффективным экономическим инструментом осуществления защиты интересов государства в условиях военного положения.

Литература

1. Асташов А.Б. Русская армия и реквизиции в 1915 году: борьба за ресурсы / А.Б. Асташов // Военно-исторический журнал. 2017. № 10. С. 47–54.
2. Афанасьева Е.Н. Реквизиция: гражданско-правовой аспект : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Томск, 2009. 26 с.
3. Сытюгина В.А. Реквизиция: проблемы правового регулирования / В.А. Сытюгина // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 74–79.
4. Цицерон. Диалоги: О государстве. О законах / Цицерон; пер. с лат. В.О. Горенштейна; И.Н. Веселовского, В.О. Горенштейна, С.Л. Утченко. М. : Наука, 1966. 224 с.
5. Шнякина Т.С. Частное и публичное в реквизиции / Т.С. Шнякина // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2014. № 1. С. 31–40.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В РАМКАХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИИ КАК ОДНО ИЗ УСЛОВИЙ ФОРМИРОВАНИЯ РЕЖИМА ЗАКОННОСТИ В ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА *

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

В статье на примере алгоритма действий командира воинской части представлен порядок взаимодействия воинских должностных лиц со средствами массовой информации в рамках информационного обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ключевые слова: информационное обеспечение деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, средства массовой информации, влияние средств массовой информации на законность.

Cooperation with Mass Media within the Framework of Informational Support of Activities of the Armed Forces of Russia as One of the Conditions for Establishment of the Legality Regime in a Government Military Organization

*Kharitonov Stanislav S.
Reserve colonel of justice
Candidate of Legal Sciences, Professor*

The article on the example of the algorithm of actions of the commander of a military unit presents the procedure for the interaction of military officials with the media in the framework of information support of the activities of the Armed Forces of the Russian Federation.



Keywords: information support of the activities of the Armed Forces of the Russian Federation, mass media, the influence of mass media on legality.

Противоборство государств, коалиций, союзов в информационном пространстве не может не отложить свой отпечаток на военную сферу. Вооруженные силы государства стараются в выгодном свете представить свою деятельность как внутри страны, так и вне ее, что обуславливает изучение такого феномена, как «информационное обеспечение деятельности вооруженных сил» социологами, историками, психологами, политологами¹.

В то же время указанная тема практически не рассматривалась юристами², хотя правовое регулирование процессов, связанных с информационным обеспечением деятельности вооруженных сил, в первую очередь основано на правовых предписаниях. Информационное обеспечение деятельности вооруженных сил влияет на состояние законности в войсках, поскольку до определенной степени не ставящая под угрозу интересы государства, открытость военной организации позволяет в том числе контролировать ее деятельность.

Информационное обеспечение вооруженных сил представляет собой деятельность, направленную на реализацию государственной информационной политики в области обороны и проводимую в целях создания благоприятных условий в информационной сфере, способствующих эффективному решению вооруженными силами стоящих перед ними задач³.

Следует согласиться, что к общим целям информационного обеспечения относятся: информационная поддержка реализации государственной военной политики; духовная консолидация общественных сил в стране по вопросам обеспечения военной безопасности; анализ социально-политической и информационной обстановки в стране; плановое и оперативное информирование войск и населения по актуальным военно-политическим вопросам и вопросам развития вооруженных сил; удовлетворе-

ние потребностей органов государственной власти, общественности и СМИ в информации о состоянии вооруженных сил; осуществление информационного взаимодействия органов военного управления с федеральными органами государственной власти Российской Федерации, государственными учреждениями и общественными организациями, средствами массовой информации в интересах военной деятельности⁴.

Согласно п. 42.1) Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации», Минобороны России организует и осуществляет в пределах своей компетенции информационное обеспечение государственной политики в области обороны, а также информационное обеспечение деятельности Вооруженных Сил. В целях реализации указанных полномочий министром обороны были изданы соответствующие приказы, которыми определено, что основными формами информационного обеспечения деятельности Вооруженных Сил являются:

- организация работы представителей СМИ на территории воинских частей (организаций) и на объектах Вооруженных Сил, в зонах военных конфликтов, миротворческих и иных операций Вооруженных Сил, на мероприятиях, проводимых Министерством обороны, а также при возникновении кризисных ситуаций и чрезвычайных происшествий, иных событий в Вооруженных Силах, имеющих общественную значимость;

- организация проведения брифингов, пресс-конференций, пресс-туров, интервью и других мероприятий для СМИ с участием должностных лиц Вооруженных Сил;

- подготовка и распространение в СМИ текстовых, аудио-, фото- и видеоматериалов;

- размещение информационных материалов в интернет-ресурсах Министерства обороны и других средствах массовой коммуникации⁵.

Реализация указанной функции осуществляется через:

¹ См., например: Сакун С.А. Теоретико-методологические аспекты информационного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации // Вестник Военного университета. 2009. № 3 (19). С. 42–49; Буренок В.М. Совершенствование информационного обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации // Военная мысль. 2006. № 9. С. 28–31.

² Коновалова Ю.В., Маркин Д.В. Использование информационно-справочной правовой системы «Армюрист» в правовом обеспечении деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации // Российской правосудие. 2019. № 2. С. 42–46.

³ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 555 «Об органах информационного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Сакун С.А. Теоретико-методологические аспекты информационного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации // Вестник Военного университета. 2009. № 3 (19). С. 44.

⁵ Более подр. см.: Туганов Ю.Н., Журавлев С.И. Актуальные вопросы правового регулирования организации представления военнослужащими сведений о размещении общедоступной информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2017. № 10. С. 18–20.

— помощников командующих войсками военных округов — начальников пресс-служб военных округов и подчиненные им отделы информационного обеспечения;

— пресс-центры воинских контингентов и группировок в зонах проведения миротворческих и контртеррористических операций, чрезвычайных ситуаций, создаваемых на период выполнения соответствующих задач;

— Центр подготовки информации и сопровождения интернет-ресурсов Министерства обороны;

— СМИ, учредителем которых является Мин-обороны России.

Представляется, что наибольшую трудность с учетом возможных последствий по принципу «слово не воробей» представляет посещение воинских частей «гражданскими» СМИ, которые зачастую нацелены на поиск каких-то фактов, которые могут вызвать повышенный интерес аудитории конкретного СМИ.

Необходимо отметить, что в отличие от прошлых десятилетий на сегодня алгоритм действий воинских должностных лиц четко регламентирован правовыми предписаниями, изложенными в соответствующем приказе министра обороны Российской Федерации.

Так, командиру воинской части, на территории которой спланировано мероприятие информационного обеспечения с участием представителей СМИ, решение на его проведение доводится в виде письменных указаний за подписью вышестоящего командира.

В указаниях излагаются:

— наименование СМИ;

— перечень представителей СМИ, а также сопровождающих их лиц, обеспечивающих работу журналистов;

— цель посещения и сроки работы на территории воинской части;

— разрешенные формы работы (съемки расположения воинской части, вооружения и военной техники, интервью военнослужащих и т.д.);

— требования обеспечения защиты государственной тайны.

Также при необходимости в указаниях ставятся задачи по организации размещения и проживания

представителей СМИ, обеспечению питанием, транспортом и средствами связи.

После получения указаний командир воинской части организует:

— допуск на территорию воинской части представителей СМИ;

— проведение инструктажа с представителями СМИ по мерам безопасности в ходе их работы на территории воинской части;

— соблюдение представителями СМИ заранее утвержденных маршрутов передвижения по территории воинской части;

— выполнение требований обеспечения информационной безопасности и защиты государственной тайны.

Представители СМИ на протяжении всего времени пребывания на территории воинской части должны сопровождаться ответственным должностным лицом, определенным решением командира воинской части, а также представителями органа информационного обеспечения и подразделения по защите государственной тайны.

Вся фото- и видеосъемка при работе представителей СМИ на территории воинской части проводится в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, регулирующих вопросы защиты государственной тайны и другой информации ограниченного доступа.

Командиру воинской части при взаимодействии со СМИ надо понимать, что они играют важную роль в формировании общественного восприятия армии. Средства массовой информации информируют общество о состоянии отношений в армии, обращают внимание на важнейшие позитивные и негативные явления армейской жизни. Морально-психологическое состояние военнослужащих также не в последнюю очередь зависит от того, в каком ключе (позитивном или негативном) в СМИ изложен тот или иной материал.

В заключение отметим, что эффективность информационного обеспечения деятельности конкретной воинской части в значительной степени зависит от знания воинскими должностными лицами правовых норм в этой области и строгого следования им.

Литература

1. Буренок В.М. Совершенствование информационного обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации / В.М. Буренок // Военная мысль. 2006. № 9. С. 28–31.
2. Коновалова Ю.В. Использование информационно-справочной правовой системы «Армюрист» в правовом обеспечении деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации / Ю.В. Коновалова, Д.В. Маркин // Российской правосудие. 2019. № 2. С. 42–46.
3. Сакун С.А. Теоретико-методологические аспекты информационного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации / С.А. Сакун // Вестник Военного университета. 2009. № 3 (19). С. 42–49.
4. Туганов Ю.Н. Актуальные вопросы правового регулирования организации представления военнослужащими сведений о размещении общедоступной информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2017. № 10. С. 18–20.



ПОЛНОМОЧИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ НА ПОИСК И ПЕРВИЧНЫЙ ОТБОР ГРАЖДАН НА ВАКАНТНЫЕ ДОЛЖНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ*

*Кременская Марина Николаевна,
научный сотрудник Центра исследования права «Эквитас»,
соискатель ученой степени кандидата юридических наук
bukamarina@rambler.ru*

Работа посвящена исследованию полномочий должностных лиц в сфере поиска и первичного отбора граждан на военную службу по контракту, федеральную государственную гражданскую службу и работу в федеральные органы исполнительной власти (далее — вакантные должности). Актуальность научной статьи определяется необходимостью разграничения полномочий сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвующих в поиске и первичном отборе граждан на вакантные должности.

Ключевые слова: первичное изучение, полномочия, должностное лицо.

Powers of Officials Authorized to Carry out Search and Preliminary Selection of Citizens to Vacant Positions in Federal Executive Bodies

*Kremenskaya Marina N.
Research Scientist of the Equitas Center for Law Research
Applicant for the Academic Degree of Candidate of Legal Sciences*

This study is aimed to investigate the authorities of officials in the field of search and primary screening of citizens applying for military service under the contract, the federal state civil service and work in the federal executive authorities (hereinafter — vacant positions). The relevance of the article is determined by the need to delimit the powers of federal executive bodies servants involved in the search and primary selection of applicants for vacant positions.

Keywords: primary reviewing, authority, official.

С изменением федерального законодательства¹ совершенствуются и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Во исполнение указанной нормы права федеральные органы исполнительной власти определяют порядок отбора кандидатов², которому предшествует це-

ленаправленный поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности³. Автором уже предпринималась попытка дать определение поиска и первичного отбора граждан на вакантные должности как

енную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации, определения соответствия кандидатов требованиям, предъявляемым к гражданам Российской Федерации, поступающим на военную службу по контракту, и об установлении требований по уровню образования, квалификации и физической подготовки для кандидатов, поступающих на военную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата опубликования: 6 июня 2017 г.); и др.

³ См.: п. 8 приказа МЧС России от 11 ноября 2009 г. № 626 «О порядке отбора граждан на службу (работу) в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 12.

¹ См.: ч. 3 ст. 34 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

² См., напр.: Приказ МЧС России от 11 ноября 2009 г. № 626 «О порядке отбора граждан на службу (работу) в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 12; Приказ Федеральной службы войск Национальной гвардии Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 139 «О порядке отбора кандидатов для поступления на во-

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

Под федеральными органами исполнительной власти понимаются такие органы, в которых предусмотрена военная служба и которые осуществляют отбор кандидатов для поступления на военную службу по контракту самостоятельно (далее — федеральные органы исполнительной власти, если не предусмотрено иное). См.: ч. 3 ст. 34 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

элемента системы комплектования федеральных органов исполнительной власти личным составом⁴. Сущность деятельности уполномоченных представителей федерального органа исполнительной власти заключается в своевременных, эффективных и результативных действиях в целях удовлетворения потребностей федерального органа исполнительной власти в личном составе.

Исследование нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод о том, что подхода к разграничению полномочий в связи с поиском и первичным отбором граждан на вакантные должности в настоящее время не выработано. Возложенное полномочие реализуют сотрудники подразделений кадров и комплектуемых подразделений федеральных органов исполнительной власти, для их разграничения необходимо обосновать и предложить соответствующий критерий.

Субъектами исследуемых правоотношений являются как потенциальный кандидат на вакантную должность⁵, так и сотрудники федеральных органов исполнительной власти.

Исходя из сущности деятельности и выполняемых функций, сотрудники федеральных органов исполнительной власти обладают специальным статусом — статусом *должностного лица*. Такое утверждение представляется интересным как в теоретическом, так и в практическом значении, а связано это прежде всего с юридической ответственностью за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей.

В уголовном и административном законодательстве приводится определение должностного лица⁶.

⁴ Поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности федерального органа исполнительной власти представляет собой активную открытую согласованную деятельность представителей федерального органа исполнительной власти в целях выявления претендентов на вакантные должности, анализа и оценки сведений о них, на основании результатов которых уполномоченным должностным лицом принимается решение о целесообразности последующего принятия на службу (работу) в федеральные органы исполнительной власти. См.: Кременская М.Н. Совершенствование правового обеспечения деятельности по поиску и первичному отбору граждан на вакантные должности федеральных органов исполнительной власти // ЭНИ «Военное право». 2019. № 1. С. 137.

⁵ Потенциальный кандидат на вакантную должность — это лицо, не изъявившее желание поступить на службу (работу) в пограничные органы, но представляющее интерес для сотрудников пограничных органов, как претендент на вакантную должность. — Прим. авт.

⁶ Так, согласно примечанию к ст. 285 УК РФ, должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции

Исследованию должностного лица, как субъекта злоупотребления должностными полномочиями, посвящены работы В.П. Берестова, О.К. Зателепина, Е.Н. Холоповой и др.⁷

Для использования в последующем нормотворчестве положений статьи имеют значение признаки должностного лица, выделенные учеными с учетом законодательного определения — это статусное положение; содержание функций; длительность и место их осуществления⁸.

Сотрудники федеральных органов исполнительной власти, находящиеся при исполнении служебных обязанностей, являются представителями федерального органа государственной власти и находятся под защитой государства. Их законные требования обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами⁹. Приказом уполномоченного должностного лица может быть назначен любой сотрудник вне зависимости от занимаемой должности и категории — военнослужащие по контракту или лица из числа гражданского персонала, поскольку нормативные требования к сотрудникам, уполномоченным на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности, законодателем не определены. Должностные обязанности в связи с поиском и первичным отбором граждан на вакантные должности возлагаются должностным регламентом, специальные обязанности — приказом уполномоченного должностного лица федерального органа исполнительной власти.

Законодатель связывает исполнение обязанностей военной службы, среди прочих, с исполнением должностных обязанностей, выполнением приказа или распоряжения, отданных командиром (начальником), аналогичная ситуация с федеральными

в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях. — Прим. авт.

⁷ См., например: Берестов В.П. Превышение полномочий должностными лицами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях : дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВЮА, 2003. С. 17 ; Зателепин О.К. К вопросу о понятии воинского должностного лица по уголовному праву // Право в Вооруженных Силах — Военно-уголовное право. 2003. № 9–10. С. 4 ; Холопова Е.Н., Андрианченков Е.Г. Научные и правовые проблемы определения воинского должностного лица как специального субъекта воинских должностных преступлений // Военно-юридический журнал. 2010. № 5. С. 25.

⁸ Бугаевская Н.В. Должностное лицо как субъект преступления : дис. ... канд. юрид. наук : Рязань : Академия права и управления, 2003. С. 110.

⁹ Статья 17 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.

ми государственными гражданскими служащими¹⁰. Должностные обязанности работников включаются в трудовой договор. Вместе с тем невключение в трудовой договор каких-либо прав или обязанностей работника и работодателя не может рассматриваться как отказ от реализации этих прав или исполнения этих обязанностей¹¹.

Можно согласиться с мнением, что определяющим признаком должностного лица является не статусный признак, а сущность возложенных обязанностей и реализуемых функций. Рассмотрим особенности содержания функций уполномоченных должностных лиц в зависимости от содержания такого участия¹².

*Функция представителя власти*¹³. Представлять интересы того или иного органа государственной власти — значит, действовать от его имени в соответствии со стоящими перед ним задачами, реализовывать их посредством исполнения тех функций, которые возложены на органы государственной власти¹⁴. Представитель власти имеет право совершать действия, имеющие юридическое значение для всех или большинства граждан: устанавливать, изменять, прекращать права и обязанности других¹⁵.

Так, уполномоченные должностные лица заключают соглашения о сотрудничестве с представителями органов государственной и муниципальной власти, организаций различных форм собственности для выявления и первичного изучения претендентов на вакантные должности. Помимо этого проводят агитацию и информирование в целях привлечения на службу (работу) в федеральные органы исполнительной власти¹⁶.

На основе первичного изучения сведений о претенденте на вакантную должность составляется справка по результатам проделанной работы¹⁷, после этого делаются выводы о целесообразности дальнейшего изучения лица. Так, от характеристики уполномоченного должностного лица зависит зачисление (прием) на службу (работу) в федеральные органы исполнительной власти, а значит, возникновение служебных правоотношений. В этом и заключается основное содержание функции представителя власти, которое определяется правами совершать действия, порождающие правовые последствия.

Осуществление *организационно-распорядительной функции*¹⁸ предполагает: «руководство коллективом, расстановку и *подбор кадров*, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий»¹⁹.

Уполномоченные должностные лица участвуют в подборе кадров на вакантные должности, соответственно, выполняют организационно-распорядительную функцию.

Руководители различного уровня федерального органа исполнительной власти в силу своего долж-

ствия Тульского государственного университета, 2014. С. 51–58.

¹⁰ См.: ст. 37 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475; ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31.

¹¹ См.: ст. 57 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «Трудовой кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1.

¹² В примечании к ст. 285 УК РФ приводятся следующие функции должностного лица: представителя власти, организационно-распорядительная и административно-хозяйственная, осуществляя которые можно говорить об участии правоотношений, как должностном лице. — Прим. авт.

¹³ К представителям власти относятся лица, исполняющие функции представителя власти, наделенные правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания ст. 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законном порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности. См.: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 2009. 30 октября.

¹⁴ Галахова А.В. Превышение власти или служебных полномочий. М.: Юридическая литература, 1978. С. 54.

¹⁵ Бугаевская Н.В. Осуществление функций представителя власти как признак понятия «должностное лицо» // Из-

¹⁶ См.: п. 8 приказа МЧС России от 11 ноября 2009 г. № 626 «О порядке отбора граждан на службу (работу) в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 12.

¹⁷ Там же. Пункт 15.

¹⁸ Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п. См.: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 2009. 30 октября.

¹⁹ Цит. по: Бугаевская Н.В. Указ. соч. С. 110.

ностного положения наделяются и *административно-хозяйственной функцией*²⁰, которая сводится к управлению и распоряжению денежными и материальными средствами.

Подбор претендентов на вакантные должности осуществляется в интересах конкретного федерального органа исполнительной власти. При этом должностные лица, участвующие в поиске достойных претендентов, могут направляться в различные субъекты Российской Федерации. На этапе планирования этой работы начальникам подразделений ввиду выполнения административно-хозяйственной функции необходимо исходить из имеющихся материальных возможностей федерального органа исполнительной власти.

Исходя из вышесказанного, функция представителя власти определяется правами совершать действия, порождающие правовые последствия; организационно-распорядительная функция сводится к осуществлению должностным лицом подбора кадров на вакантные должности; административно-хозяйственная функция — к полномочиям, которые позволяют управлять и распоряжаться материальной базой федерального органа исполнительной власти или его подразделения.

Судебная практика привлечения должностных лиц к уголовной ответственности свидетельствует о том, что для признания должностным лицом достаточно наличия полномочий, относящихся хотя бы к одной из рассмотренных ранее функций²¹.

При характеристике признаков «должностного лица» как юридической категории, следующим является *место реализации функций*²². В соответствии с примечанием ст. 285 УК РФ законодатель определил осуществление функций представителя власти, организационно-распорядительной и административно-хозяйственной, помимо прочих, в Вооруженных Силах Российской Федерации, войсках, воинских формированиях и органах.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба,

определяется ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Частью 3 ст. 34 этого федерального закона устанавливается, что отбор кандидатов для поступления на военную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации, спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, и в органы, указанные в п. 1 ст. 2, осуществляется этими федеральными органами исполнительной власти самостоятельно. С последним полномочием непосредственно связаны функции уполномоченных должностных лиц на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности.

Вместе с тем важное практическое значение имеет установление признаков, характеризующих *длительность осуществления рассмотренных выше функций*. В соответствии с нормами УК РФ полномочия классифицируются в зависимости от того, как они исполняют свои полномочия: постоянно, временно или по специальному полномочию.

Постоянное исполнение функций — их осуществление без формального установления срока или в пределах срока полномочий должностного лица. Принципиальным является момент начала исполнения полномочий и правовое основание их возникновения. В отношении начальников подразделений и сотрудников подразделений кадров — такое участие является должностной обязанностью в соответствии с должностным регламентом.

Временное исполнение функций — это осуществление полномочий в соответствии с конкретной должностью в пределах установленного срока²³. Институт временного исполнения обязанностей необходим для поддержания нормального функционирования подразделений в случаях, когда военнослужащие, замещающие определенные должности, по каким-то причинам отсутствуют и, следовательно, не имеют возможности исполнять свои должностные обязанности, либо данные должности вакантны. Речь о временном исполнении обязанностей (врио) и временном исполнении должности (врид) военнослужащими по контракту²⁴.

Временное исполнение рассмотренных выше функций военнослужащими по контракту возможно в силу служебной необходимости с соответствующим документальным оформлением в случаях, когда эта должностная обязанность устанавливается должностным регламентом (начальники подразделений, сотрудники подразделений кадров).

²⁰ Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий. См.: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 2009. 30 октября.

²¹ См.: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 4.

²² Данный признак имеет значение при квалификации преступлений по ст. 201, 204. См.: Бугаевская Н.В. Указ. соч. С. 150.

²³ Бугаевская Н.В. Указ. соч. С. 166.

²⁴ Статья 43 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.



Исполнение функций является временным и тогда, когда они осуществляются *по специальному полномочию*. Должностное лицо, действующее по специальному полномочию, характеризуется тем, что не замещает должность, соответствующую исполняемым обязанностям, а лишь наделяется определенными полномочиями, возложенными на него законом, нормативным актом, приказом или распоряжением должностного лица либо правомочного органа²⁵. Это не что иное, как осуществление функции в течение определенного времени или однократно, причем с возможным совмещением с основной работой.

Чаще всего такими полномочиями наделяются лица, не замещающие штатных должностей, но привлекаемые для разовых, временных специальных поручений²⁶. В контексте настоящей статьи такими должностными лицами являются сотрудники комплектуемых подразделений, выполняющие функции в связи с поиском и первичным отбором граждан на вакантные должности, временно на основе приказа уполномоченного должностного лица.

Исходя из содержания легальных формулировок ведомственных правовых актов и практики деятельности, необходимо определить полномочия должностных лиц — участников исследуемых правоотношений.

Мы поддерживаем позицию Н.В. Бугаевской, в целях установления ответственности должностных лиц необходимо письменное закрепление содержания и объема полномочий, которые бы подтверждали наличие у субъекта признаков должностного лица²⁷. Более того, разграничение полномочий позволит применять меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей. Критерием разграничения полномочий может являться компетенция должностного лица.

Определение базовых дефиниций является задачей любой научной работы. В интересах настоящей статьи представляют интерес теоретические подходы относительно соотношения понятий «компетенция» и «полномочие».

Анализ различных подходов ученых российской юридической науки²⁸ позволяет сделать вывод, что понятие «компетенция» употребляется в отноше-

нии органа государственной власти и очерчивается путем указания на функции, которые возложены на орган государственной власти применительно к той или иной сфере деятельности. Наделение органа государственной власти определенной компетенцией означает распределение полномочий (прав и обязанностей) между входящими в его структуру подразделениями и должностными лицами.

В теории государства и права, науке управления, а также практически во всех отраслях права понятие «полномочие» рассматривается как составная часть компетенции и статуса органа, должностного лица, выполняющего управленческие функции в организации.

Учитывая приведенные обоснованные выводы, можно сделать вывод, что «компетенция» представляет собой модель поведения сотрудника федерального органа исполнительной власти в соответствии с целями, задачами, функциями, стоящими перед подразделением, в котором он замещает должность с учетом должностных обязанностей, закрепленных должностным регламентом или, если такая деятельность не входит в должностные обязанности, в соответствии с целями, задачами, функциями, предусмотренными приказами уполномоченного должностного лица.

При этом сотрудник федерального органа исполнительной власти должен обладать достаточными профессиональными качествами для выполнения таких целей, задач, функций и полномочий. Представляется, что объем полномочий уполномоченных должностных лиц исследуемой деятельности должен различаться в зависимости от компетенции подразделений. Исходя из профессиональных навыков и знаний, которыми должны обладать сотрудники подразделений кадров, на эту категорию должностных лиц необходимо возложить задачи, связанные с поиском и первичным отбором граждан на вакантные должности, в полном объеме. Поскольку вызывает сомнение возможность осуществления поиска и первичного отбора граждан на вакантные должности сотрудниками комплектуемых подразделений ввиду отсутствия специальной подготовки.

Представляется, что, соответствуя квалификационным требованиям, сотрудник подразделения кадров является специалистом в исследуемой сфере. Такой специалист должен не участвовать в какой-либо деятельности, поскольку «участие» предполагает лишь частичное осуществление каких-либо полномочий, а непосредственно осуществлять ее.

Таким образом, анализ требований ведомственных правовых актов, судебной практики и деятельно-

государство и право. 1964. № 10; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстицинформ, 2001; и др.

²⁵ См.: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 4.

²⁶ Бугаевская Н.В. Указ. соч. С. 166.

²⁷ Бугаевская Н.В. Указ. соч. С. 171.

²⁸ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М.: Юридическая литература, 1975; Бачило И.Л. Функции органов управления. М.: Юридическая литература, 1976; Лазарев Б.М. О компетенции органа советского государства // Советское

сти должностных лиц в сфере поиска и первичного отбора граждан на вакантные должности федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать следующие выводы.

Должностным лицом, уполномоченным на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности, является военнослужащий или лицо из числа гражданского персонала, выполняющее постоянно, временно или в соответствии со специальным полномочием одну из функций: представителя власти, организационно-распорядительную или административно-хозяйственную, в целях удовлетворения потребностей федерального органа исполнительной власти в личном составе.

Анализ содержания формулировок ведомственных правовых актов и практики деятельности позволил классифицировать полномочия должностных лиц, участников исследуемых правоотношений, в зависимости от:

1) срока исполнения полномочий:

— полномочия должностных лиц, уполномоченных на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности, реализуемые *постоянно*, эта деятельность входит в должностные обязанности (сотрудники подразделения кадров, начальники подразделений);

— полномочия должностных лиц, уполномоченных на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности, реализуемые *временно*, эта деятельность входит в должностные обязанности на время замещения должности, осуществляется на основе приказа уполномоченного должностного лица (сотрудники подразделения кадров, начальники подразделений);

— полномочия должностных лиц, уполномоченных на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности, реализуемые *по специальному полномочию*, эта деятельность не входит в должностные обязанности, осуществляется на основе приказа уполномоченного должностного лица (сотрудники комплектуемых подразделений), чаще всего тоже временно;

2) компетенции (по объему):

— полномочия должностных лиц, *организующих* поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности, — начальник комплектуемого подразделения;

— полномочия должностных лиц, *осуществляющих* поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности, — сотрудники подразделения кадров;

— полномочия должностных лиц, *участвующих* в поиске и первичном отборе граждан на вакантные должности, — начальник комплектуемого подразделения, сотрудники подразделений кадров и комплектуемых подразделений;

— определение объема полномочий должностных лиц, уполномоченных на поиск и первичный отбор граждан на вакантные должности федеральных органов исполнительной власти, позволит установить их юридическую ответственность.

Предложенные критерии разграничения полномочий должностных лиц могут лечь в основу ведомственных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, перечисленных в ч. 3 ст. 34 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», направленных на совершенствование поиска и первичного отбора граждан на вакантные должности.

Литература

- Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. М. : Юридическая литература, 1975. 239 с.
- Бачило И.А. Функции органов управления / И.А. Бачило. М. : Юридическая литература, 1976. 200 с.
- Берестов В.П. Превышение полномочий должностными лицами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях: уголовно-правовая и криминологическая характеристика : дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Берестов. М., 2003. 121 с.
- Бугаевская Н.В. Должностное лицо как субъект преступления : дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Бугаевская. Рязань, 2003. 265 с.
- Бугаевская Н.В. Осуществление функций представителя власти как признак понятия «должностное лицо» / Н.В. Бугаевская // Известия Тульского государственного университета. 2014. № 1–2. С. 51–58.
- Галахова А.В. Превышение власти или служебных полномочий / А.В. Галахова. М. : Юридическая литература, 1978. 96 с.
- Журавлев С.И. Реализация функций и принципов кадрового обеспечения государственной службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти / Ю.Н. Туганов, С.И. Журавлев // Военно-юридический журнал. 2013. № 11. С. 2–8.
- Зателепин О.К. К вопросу о понятии воинского должностного лица по уголовному праву / О.К. Зателепин // Право в Вооруженных Силах — Военно-уголовное право. 2003. № 9–10. URL: <http://voenprav.ru/doc-1830-9.htm>
- Кременская М.Н. Совершенствование правового обеспечения деятельности по поиску и первичному отбору граждан на вакантные должности федеральных органов исполнительной власти / М.Н. Кременская // Военное право. 2019. № 1. С. 137–142.
- Лазарев Б.М. О компетенции органа советского государства / Б.М. Лазарев // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 42–53.
- Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. М. : Юстицинформ, 2001. 354 с.
- Туганов Ю.Н. Специальная дисциплинарная ответственность судей военных судов, прокуроров и следователей военной прокуратуры по российскому законодательству / Ю.Н. Туганов // Право в Вооруженных силах. 2005. № 7 (97). С. 3–9.
- Холопова Е.Н. Научные и правовые проблемы определения воинского должностного лица как специального субъекта воинских должностных преступлений / Е.Н. Холопова, Е.Г. Андрианченков // Военно-юридический журнал. 2010. № 5. С. 22–27.



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

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

*Паньков Максим Викторович,
старший военный прокурор отдела
защиты государственной тайны
Главной военной прокуратуры*

Статья посвящена обзору и вопросам совершенствования правовых актов Содружества Независимых Государств (СНГ), регламентирующих вопросы безопасности информационных и сетевых систем.

Ключевые слова: информационная безопасность, информационное пространство, международное и национальное право.

Legal Regulation of Information Security of the Commonwealth of Independent States

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

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

The article is devoted to the review and improvement of the legal acts of the Commonwealth of Independent States (CIS), regulating the security of information and network systems.

Keywords: information security, information environment, international and national law.

В последние годы с развитием и повсеместным внедрением в жизнь информационно-коммуникационных технологий активно осуществляется межгосударственное регулирование в сфере защиты информации. К настоящему времени в рамках деятельности Организации Объединенных Наций, европейских межгосударственных организаций принят ряд международных правовых актов и рекомендаций, направленных на защиту информационных систем и объектов. К сожалению, предложения Российской Федерации и ее партнеров не всегда находят поддержку¹. Регламентирование указанной

сферы деятельности происходит также на площадках других межгосударственных и региональных организаций². Это относится и к Содружеству Независимых Государств (далее — СНГ, Содружество),

других стран. Более подробно об инициативах России см.: Проблемы информационной безопасности в международных военно-политических отношениях / под ред. А.В. Загорского, Н.П. Ромашкиной. М., 2016.

² При этом очевидно, что в условиях взаимосвязанного и взаимозависимого мира региональные документы не в состоянии решить глобальную по содержанию проблему эффективного противодействия киберпреступности. В этой связи справедливо отмечается необходимость принятия единого международного документа о противодействии преступлениям, совершаемым с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. См., например: Русскевич Е.А. Международно-правовые подходы противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных

¹ Российская Федерация и ее партнеры последовательно отстаивают необходимость создания мирного, безопасного, справедливого и открытого информационного пространства, основываясь на принципах уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела



членом которой с 12 декабря 1991 г. является Российская Федерация³. За период существования Содружества рассматриваемому вопросу уделено значительное внимание.

Так, в целях обеспечения сохранности секретности информации, передаваемой посредством шифрованной, кодированной, засекреченной связи, и иных секретов 15 мая 1992 г. в Ташкенте государствами — членами СНГ подписано Соглашение об информационном обеспечении систем управления и защите секретов Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств и Вооруженных Сил государств — участников Соглашения (далее — Соглашение). В Соглашении даны определения «информационному обеспечению системы управления», под которым понимается совокупность методов, систем и средств получения, передачи, сбора, обработки, хранения и использования информации в Объединенных Вооруженных Силах Содружества и Вооруженных Силах государств — участников Соглашения.

Также введен термин «автоматизированная система управления», т.е. совокупность совместимых средств автоматизации и вычислительной техники, необходимых для реализации задач управления Объединенными Вооруженными Силами Содружества и Вооруженными Силами государств — участников Соглашения. В соответствии со ст. 5 Соглашения государства-участники гарантируют создание условий, исключающих передачу секретов и информации, которые являются их общей собственностью, государствам, не являющимся участниками Соглашения, юридическим и другим лицам без согласования с государствами-участниками⁴.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (далее — Межпарламентская Ассамблея) от 23 мая 1993 г. принят Рекомендательный законодательный акт «О принципах регулирования информационных отношений в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи». В числе других целей этого законодательного акта указано обеспечение защиты и конфиденциальности информации (ст. 1). Основными направлени-

технологий // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 3.

³ Постановление Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения Содружества Независимых Государств» // СПС «Гарант».

⁴ Соглашение об информационном обеспечении системы управления и защите секретов Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств и Вооруженных Сил государств — участников Соглашения. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&collection=1&nd=203003780&page=1&rdk=0&link_id=2#10

ями информационного сотрудничества определены создание единого информационного пространства государств — участников Межпарламентской Ассамблеи; обеспечение взаимного доступа к информационным ресурсам каждой из сторон на согласованных условиях; финансирование совместных программ; введение систем стандартов и правил обработки и распространения информации с учетом международных стандартов и правил; построение и обеспечение функционирования совместных сетей связи и информационных систем на базе стандартов, рекомендованных Международным союзом электросвязи, Международной электротехнической комиссией и Международной организацией по стандартизации; использование общих принципов, методов и норм защиты информации, сетей связи и информационных систем; создание координационных органов на постоянной и временной основе (ст. 10)⁵.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи от 17 февраля 1996 г. принят Модельный Уголовный кодекс для государств — участников СНГ (далее — Модельный УК СНГ), в разделе XII которого указаны такие преступления против информационной безопасности, как несанкционированный доступ к компьютерной информации, модификация компьютерной информации, компьютерный саботаж, неправомерное завладение компьютерной информацией, изготовление и сбыт специальных средств для получения неправомерного доступа к компьютерной системе или сети, разработка, использование и распространение вредоносных программ, нарушение правил эксплуатации компьютерной системы или сети. В качестве предмета посягательства в перечисленных нормах предусмотрена информация, «хранящаяся в компьютерной системе, сети или на машинных носителях»⁶. Вместе с тем в национальном уголовном законодательстве государств — участников СНГ применяются иные термины. Так, в главе 28 УК РФ установлена ответственность за посягательства на «компьютерную информацию», под которой понимаются сведения (сообщения, данные), представленные в форме электрических сигналов, независимо от средств их хранения, обработки и передачи (п. 1 примечания к ст. 272 УК РФ)⁷.

⁵ Рекомендательный законодательный акт «О принципах регулирования информационных отношений в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=236>

⁶ Модельный Уголовный кодекс для государств — участников СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=563>

⁷ При этом в настоящее время в теории национального уголовного права отсутствует единое определение компьютерной информации. См., например: Степанов-Егиянц В.Г.



Созданию общего информационного пространства СНГ была посвящена утвержденная 18 октября 1996 г. Советом глав правительств Концепция формирования информационного пространства СНГ (далее — Концепция) и Перспективный план подготовки документов и мероприятий по реализации этой концепции от 25 ноября 1998 г.⁸

В соответствии с п. 7 Концепции практическое решение проблем обеспечения национальной информационной безопасности, привлечения к ответственности за угрозу или нарушение информационной безопасности в каждом из государств Содружества осуществляется в порядке, предусмотренном их национальным законодательством, нормами международного права, а также соответствующими межгосударственными договорами⁹.

Решением Совета глав правительств СНГ от 4 июня 1999 г. утверждена Концепция информационной безопасности государств — участников СНГ в военной сфере, которая является основой для формирования межгосударственной информационной политики, единого информационного пространства, разработки и проведения мероприятий по обеспечению информационной безопасности в военной сфере. Целью обеспечения безопасности такой информации является защита информационной среды, информационного потенциала и информационных технологий, составляющих межгосударственные секреты или конфиденциальную информацию, переданную в совместное пользование.

В число основных задач, определенных упомянутой Концепцией, вошло совершенствование и согласование нормативной правовой базы обеспечения информационной безопасности при решении совместных задач в интересах обороны (п. 1.2). К основным принципам обеспечения информационной безопасности участников СНГ в военной сфере отнесено опережающее развитие нормативной правовой базы, регламентирующей информационные отношения, в том числе в области информационной безопасности в военной сфере (п. 1.3)¹⁰.

10 октября 2008 г. утверждены Концепция сотрудничества государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности (далее — Концепция от 10 октября 2008 г.) и Комплексный план мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности на период с 2008 по 2010 г.¹¹

С юридической точки зрения Концепция от 10 октября 2008 г. интересна тем, что в ней раскрывается содержание используемых определений и терминов. В частности, под информационными процессами понимаются процессы формирования, поиска, сбора, обработки, хранения, распространения и использования информации. В качестве информационных ресурсов рассматривается информационная инфраструктура (технические средства и системы формирования, обработки, хранения и передачи информации), включая массивы и базы данных, собственно информацию и ее потоки.

Воздействие на информацию — это действие по изменению формы представления и/или содержания информации. Защитой информации признается деятельность, направленная на защиту прав субъектов на информацию, предотвращение несанкционированного доступа к ней и/или утечки защищаемой информации, несанкционированных и/или непреднамеренных воздействий на нее.

Несанкционированным доступом к информации определен доступ субъекта к защищаемой информации с нарушением прав или правил, установленных ее обладателем, владельцем или нормативными правовыми актами. Утечкой информации является неконтролируемое распространение защищаемой информации¹². При этом Концепция от 10 октября 2008 г. трактует информационную безопасность как состояние защищенности от внешних и внутренних угроз информационной сферы, формируемой, развиваемой и используемой с учетом жизненно важных интересов личности, общества и государства. Указанное определение несколько отличается от приведенного в

Ответственность за преступления против компьютерной информации по уголовному законодательству Российской Федерации / СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Перспективный план подготовки документов и мероприятий по реализации Концепции формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=834>

⁹ Концепция формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=643>

¹⁰ Концепция информационной безопасности государств — участников СНГ в военной сфере. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=904>

¹¹ Концепция сотрудничества государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности и Комплексный план мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности на период с 2008 по 2010 год. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2519>

¹² Пункт 2 Концепции сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности: утв. Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Концепции Сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности // СПС «Гарант».

Модельном законе МПА СНГ «О международном информационном обмене» (2002), который определяет информационную безопасность как состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства.

В развитие Концепции от 10 октября 2008 г. правительствами государств — участников СНГ 20 ноября 2013 г. принято Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности (далее — Соглашение от 20 ноября 2013 г.). В нем подтверждены ранее используемые в Концепции от 10 октября 2008 г. определения терминов «воздействие на информацию», «защита информации» и ряда других. В то же время введены такие новые понятия, как «информационно-коммуникационные технологии», «информационное оружие», «информационная преступность», «информационный терроризм», «межгосударственная информационная система», «информационная инфраструктура» и др. (ст. 2).

Так, информационной инфраструктурой названа совокупность технических средств и систем формирования, создания, преобразования, передачи, использования и хранения информации. Информационно-коммуникационные технологии — это информационные процессы и методы работы с информацией, осуществляемые с помощью средств вычислительной техники и средств телекоммуникации. Информационная преступность — это использование информационных ресурсов и/или воздействие на них в информационном пространстве в противоправных целях. В свою очередь, информационным пространством признается сфера деятельности, связанная с формированием, созданием, преобразованием, передачей, использованием, хранением информации, оказывающей воздействие в том числе на индивидуальное и общественное сознание, информационную инфраструктуру и собственно информацию.

Скорректировано определение информационной безопасности, которой признано состояние защищенности личности, общества и государства и их интересов от угроз, деструктивных и иных воздействий в информационном пространстве¹³.

¹³ Определения информационной инфраструктуры, информационного пространства, информационного оружия, информационной преступности, угрозы информационной безопасности аналогичны определениям, закрепленным в приложении № 1 к Соглашению между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (16 июня 2009 г., Екатеринбург). См.: Соглашение о сотрудничестве

Определенное влияние на формирование национальных законодательств по обеспечению информационной безопасности государств — участников СНГ оказали принятые Межпарламентской Ассамблеей Модельные законы «Об оперативно-розыскной деятельности» (1997)¹⁴, «О персональных данных» (1999)¹⁵, «Об электронной цифровой подписи» (2000)¹⁶, «О государственных секретах» (2003)¹⁷, а также постановление «О Модельном информационном кодексе для государств — участников СНГ» (2012). В последнем виде информации по их правовому режиму подразделяются на открытую информацию и информацию с ограниченным доступом (ст. 29). Вторые, в свою очередь, включают в себя конфиденциальную и секретную информацию (ст. 34–36).

На субъекты информационных и информационно-инфраструктурных отношений в случаях, установленных законодательством, в числе прочего возложено недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого нарушается их функционирование, а также возможность незамедлительного восстановления информации, модифицированной или уничтоженной вследствие несанкционированного доступа к ней (ст. 39)¹⁸.

Отдельного внимания заслуживает Соглашение от 1 июня 2001 г. «О сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации» (далее — Соглашение от 1 июня 2001 г.)¹⁹.

В статье 1 Соглашения от 1 июня 2001 г. преступление в сфере компьютерной информации определено

государств — участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности (20 ноября 2013 г., Санкт-Петербург) и Соглашение между правительствами государств — членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности (16 июня 2009 г., Екатеринбург) // СПС «Гарант».

¹⁴ Модельный закон «Об оперативно-розыскной деятельности». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=759>

¹⁵ Модельный закон «О персональных данных». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=977>

¹⁶ Модельный закон «Об электронной цифровой подписи». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1117>

¹⁷ Модельный закон «О государственных секретах». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1418>

¹⁸ Постановление «О Модельном информационном кодексе для государств — участников СНГ». URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/#reestr/view/text?doc=4925>

¹⁹ Федеральным законом от 1 октября 2008 г. № 164-ФЗ Российская Федерация ратифицировала Соглашение с оговоркой, что оставляет за собой право отказать в исполнении запроса полностью или частично, если исполнение запроса может нанести ущерб ее суверенитету или безопасности // Российская газета. 2008. 3 октября.



как уголовно наказуемое деяние, предметом которого является компьютерная информация (подпункт «а»).

В свою очередь, под последней понимается информация, находящаяся в памяти компьютера, на машинных или иных носителях, в форме, доступной восприятию ЭВМ, или передающаяся по каналам связи (подпункт «б»)²⁰. Неправомерным доступом является несанкционированное обращение к компьютерной информации (подпункт «в»).

Таким образом, в Соглашении от 1 июня 2001 г. применяются иные определения и термины, чем в Концепции от 10 октября 2008 г. и Соглашении от 20 ноября 2013 г. Также эти понятия не соответствуют используемым в Модельном УК СНГ. В этой связи до настоящего времени не теряет актуальности проблема унификации понятий и терминов, используемых в различных правовых актах Содружества Независимых Государств и национальном законодательстве государств, входящих в его состав²¹.

Соглашением от 1 июня 2001 г. установлены четыре состава преступления, которые при умышленном совершении государства обязуются закрепить в своем уголовном законодательстве: 1) неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации; 2) создание, использование или распространение вредоносных программ; 3) нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети; 4) незаконное использование программ для ЭВМ и баз данных, являющихся объектами авторского права.

В отличие от Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации ЕТС № 185 (Будапешт, 23 ноября 2001 г.)²², компьютерным преступлением признается только тот неправомерный доступ к компьютерной системе, который повлек за собой

определенные негативные последствия. Также Соглашением от 1 июня 2001 г. и Модельным УК СНГ не предусмотрено, что компьютерная информация может быть не только предметом, но и средством преступного посягательства, поэтому деяния, совершенные с применением компьютерных технологий (например, мошенничество с использованием компьютерных технологий, правонарушения, связанные с детской порнографией), в Соглашении от 1 июня 2001 г. не указаны²³. Вместе с тем в Конвенции закреплены вопросы процессуального права и организации межгосударственного взаимодействия.

Так, в ст. 5 Соглашения от 1 июня 2001 г. установлены формы сотрудничества государств, а в ст. 6–9 — порядок направления и исполнения запроса об оказании содействия по указанным выше делам. Однако при этом формы направления и исполнения запросов о правовой помощи не учитывают специфику характера рассматриваемых преступлений. Запрос, отправленный с использованием новых технологий, обязательно подтверждается письменно. Данные положения, безусловно, негативным образом отражаются на оперативности их выполнения, что вызвало их критику²⁴. При этом высказано обоснованное мнение, что одним из основных принципов международного сотрудничества в рассматриваемой сфере является принцип оперативности. Последний включает в себя использование адекватных организационных форм сотрудничества при содействии новейших технических средств, их обеспечивающих, а также упрощенный порядок сношения между органами уголовного преследования²⁵.

Концепцией сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий (Минск, 25 октября 2013 г.) в качестве одного из направлений сотрудничества указано на необходимость реализации положений Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации от 1 июня 2001 г.²⁶

²⁰ При этом высказаны критические замечания по поводу неполноты указанного определения, поскольку оно «не учитывает те программы, которые недоступны для человеческого восприятия, но заставляют компьютерную систему работать». См. подробнее: Талимончик В.П. Конвенция о киберпреступности и унификация законодательства // Информационное право. 2008. № 2. С. 27–30.

²¹ Бачило И.А., Бондуровский В.В., Вус М.А., Кучерявый М.М., Макаров О.С. О совершенствовании и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности // СПС «КонсультантПлюс».

²² Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации ЕТС № 185 (Будапешт, 23 ноября 2001 г.). Российская Федерация эту Конвенцию подписала, но в 2008 г. из нее вышла путем признания прежнего президентского поручения утратившим силу ввиду несогласия с положениями подпункта «б» ст. 32, которые могут нанести ущерб суверенитету и национальной безопасности государств-участников, правам и законным интересам их граждан и юридических лиц. См.: Распоряжение Президента РФ от 15 ноября 2005 г. № 557-рп «О подписании Конвенции о киберпреступности» // СПС «Гарант».

²³ См. подробнее: Талимончик В.П. Конвенция о киберпреступности и унификация законодательства // Информационное право. 2008. № 2. С. 27–30.

²⁴ Мороз Н.О. Актуальные вопросы международного сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий в рамках СНГ // Международное уголовное право и международная юстиция. 2016. № 3.

²⁵ Мороз Н.О. Принципы международно-правового сотрудничества в сфере высоких технологий // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 29–30.

²⁶ Концепция сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных

В период с 2012 по 2015 г. основные направления взаимодействия государств — участников СНГ в области информационной безопасности были определены Решением Совета глав правительств СНГ от 28 сентября 2012 г. «О Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и Плана действий по ее реализации на период до 2015 года»²⁷. Названной стратегией в качестве основных направлений сотрудничества указаны гармонизация законодательства и нормативно-технической базы в области информационно-коммуникационных технологий, развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры и создание общего информационного пространства (п. 4.1).

Решением Совета глав правительств СНГ от 25 октября 2013 г. одобрена Концепция сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий²⁸. Во исполнение указанного решения 16 сентября 2016 г. Советом глав правительств СНГ утверждена Программа сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий на 2016–2020 гг. В первом разделе «Организационно-правовые мероприятия» государствам — участникам СНГ рекомендовано рассмотреть вопрос о целесообразности присоединения к основным договорам, заключенным в рамках ООН, СНГ и других международных организаций (п. 1.1.2), ускорить выполнение внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу

ряда международных договоров, в том числе Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации от 1 июня 2001 г. При этом гармонизация национального законодательства в рассматриваемой сфере предусматривала, в частности, разработку классификатора преступлений, совершаемых с помощью компьютерных технологий (п. 1.2.1)²⁹.

Совет глав правительств СНГ 28 октября 2016 г. утвердил Стратегию сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 г. и План действий по ее реализации³⁰. Стратегия предусматривает цели, задачи, принципы и основные направления сотрудничества в области использования информационно-коммуникационных технологий для продвижения по пути построения и развития информационного общества. План действий по ее реализации содержит более 50 мероприятий, направленных в том числе на создание благоприятной среды для развития и укрепления сотрудничества в области информационно-коммуникационных технологий; гармонизацию законодательства и нормативно-технической базы в области информационно-коммуникационных технологий; обеспечение информационной безопасности³¹.

Указанная стратегия создает основу для дальнейшей совместной деятельности государств — участников СНГ в области совершенствования организационного и правового обеспечения информационной безопасности.

технологий. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/#reestr/view/text?doc=4008>

²⁷ Решение Совета глав правительств СНГ «О Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества и Плана действий по ее реализации на период до 2015 года». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3520>

²⁸ Концепция сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=4008>

²⁹ Программа сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий, на 2016–2020 годы. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5476>

³⁰ Стратегия сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года и План действий по ее реализации. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=5490>

³¹ Об итогах заседания Совета глав правительств Содружества Независимых Государств. URL: <http://www.cis.minsk.by/news.php?id=7033>

Литература

1. Бачило И.А. О совершенствовании и гармонизации национального законодательства государств — участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности / И.А. Бачило, В.В. Бондуровский, М.А. Вус, М.М. Кучерявый [и др.] // Информационное право. 2013. № 1 (32). С. 24–27.
2. Мороз Н.О. Актуальные вопросы международного сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий в рамках СНГ / Н.О. Мороз // Международное уголовное право и международная юстиция. 2016. № 3. С. 12–14.
3. Мороз Н.О. Принципы международного правового сотрудничества в сфере высоких технологий / Н.О. Мороз // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 26–30.
4. Проблемы информационной безопасности в международных военно-политических отношениях / под ред. А.В. Загорского, Н.П. Ромашкиной. М. : ИМЭМО РАН, 2016. 182 с.
5. Русскевич Е.А. Международно-правовые подходы противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий / Е.А. Русскевич // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 3. С. 10–13.
6. Степанов-Егиянц В.Г. Ответственность за преступления против компьютерной информации по уголовному законодательству Российской Федерации / В.Г. Степанов-Егиянц. М. : Статут, 2016. 192 с.
7. Талимончик В.П. Конвенция о киберпреступности и унификация законодательства / В.П. Талимончик // Информационное право. 2008. № 2. С. 27–30.